

HANDLEIDING DUURZAAMHEIDSOVERWEGINGEN BIJ OVERHEIDSOPDRACHTEN

Inleiding p.4

Duurzame overheidsopdrachten p.6

1. Wat zijn duurzame overheidsopdrachten p.7
2. Groene overheidsopdrachten p.8
3. Maatschappelijk Verantwoordelijke Overheidsopdrachten p.8
4. Beleid p.8
5. Beweegredenen p.9

Duurzaamheidsoverwegingen doorheen de overheidsopdracht p.11

I DE AANLOOPFASE p.12

1. Algemeen p.12
2. Duurzaamheidsoverwegingen p.13
3. Valkuilen p.16

II OMSCHRIJVING VAN HET VOORWERP p.17

1. Algemeen p.17
2. Duurzaamheidsoverwegingen p.17
3. Valkuilen p.19

III DE TECHNISCHE SPECIFICATIES p.20

1. Algemeen p.20
2. Duurzaamheidsoverwegingen p.20
3. Valkuilen p.23

IV DE SELECTIEFASE p.26

1. Algemeen p.26
2. Duurzaamheidsoverwegingen p.26
3. Valkuilen p.28

V DE GUNNINGSCRITERIA p.29

1. Algemeen p.29
2. Duurzaamheidsoverwegingen p.29
3. Valkuilen p.32

VI DE UITVOERINGSVOORWAARDEN p.32

1. Algemeen p.32
2. Duurzaamheidsoverwegingen p.32
3. Valkuilen p.34

Een ruim scala aan instrumenten p.35

I ALGEMEEN OVERZICHT p.36

II PRODUCTFICHES p.37

1. Algemeen p.37
2. Gebruik p.38
3. Vindplaats p.38

III LEIDRAAD VOOR DE INTEGRATIE VAN SOCIALE CRITERIA IN OVERHEIDSOPDRACHTEN p.39

1. Algemeen p.39
2. Gebruik p.39
3. Vindplaats p.40

IV ANDERE INSTRUMENTEN p.40

1. Het webluik duurzame overheidsopdrachten p.40
op de portaalsite van Bestuurszaken
2. Het centraal aanspreekpunt duurzame Overheidsopdrachten p.41
3. Steunpunt duurzame overheidsopdrachten p.41
4. "Groen kopen!" en "Sociaal kopen!" p.41
5. Diverse websites p.42

Inleiding

De maatschappelijke debatten rond duurzaamheid, biodiversiteit, ecologie en sociale rechtvaardigheid worden vandaag de dag steeds meer gevoerd in de samenleving. Verduurzaming is nodig en vereist een grote inspanning, zowel op macroniveau als op microniveau. De internationale statengemeenschap, grote multinationals, kleine familieondernemingen, overheden en verenigingen allerhande, maar ook ieder individu zal zijn verantwoordelijkheid moeten nemen in het verduurzamen van onze maatschappij.

De Vlaamse overheid wil een voortrekkersrol spelen in het duurzaamheidsverhaal. Als onderdeel daarvan wenst ze zo duurzaam mogelijk aan te besteden. Overheidsaankopen vertegenwoordigen immers ongeveer 19% van het Europese BBP. Het verduurzamen van die schijf zou een belangrijke stap in de goede richting zijn en kan een algemene duurzame productie en consumptie sterk stimuleren.

Deze handleiding wil aankopers ondersteuning bieden en wegwijs maken in het uitschrijven van duurzame overheidsopdrachten. De complexe aard van de overheidsopdrachtenregelgeving, de formalistische procedures en de eventuele vernietigingsmogelijkheid voor de Raad van State leiden al te vaak tot terughoudendheid bij de aankopers om duurzaamheidsoverwegingen in hun overheidsopdrachten op te nemen. Deze handleiding wil aankopers een **houvast** bieden bij het integreren van duurzaamheidsoverwegingen in hun bestekken en **inzicht** verschaffen in de documenten en instrumenten die voorhanden zijn, opdat u als bestuur met een gerust gemoed en op een efficiënte wijze duurzaam kan aankopen.

Daarnaast wil deze handleiding ook een **beginpunt** zijn tot het ontdekken van duurzame overheidsopdrachten. Voor mensen die nog niet vertrouwd zijn met het thema vormt deze handleiding een soort van introductiecursus. De handleiding verschaft een globaal en eerlijk inzicht in "duurzame overheidsopdrachten" en de verschillende mogelijkheden en hindernissen die het thema eigen zijn. De afdeling Overheidsopdrachten hoopt dan ook van harte dat de volgende 37 pagina's ook effectief aanleiding geven tot het verduurzamen van uw overheidsopdrachten.

Deze handleiding volgt een logische indeling. In een eerste deel wordt gepoogd de precieze inhoud van het thema "Duurzame Overheidsopdrachten" te definiëren. Daarna volgt in het tweede deel een overzicht van de verschillende mogelijkheden tot het integreren van duurzaamheidsoverwegingen in de afzonderlijke fasen van de gunningsprocedure. Ter verduidelijking van de inhoud werd ook telkens minstens één inspirerend voorbeeld opgenomen. Het derde deel tracht een overzicht te bieden van het uitgebreide gamma aan instrumenten en documenten dat het duurzaam aanbesteden moet vergemakkelijken. In sommige gevallen wordt ook uitgelegd hoe u het document op een nuttige manier kan gebruiken, daar dit niet steeds uit de tekst van het document zelf blijkt.

Het thema duurzame overheidsopdrachten is voortdurend in beweging. Regelmatig worden er nieuwe initiatieven opgestart, nieuwe theorieën ontwikkeld en klaart het Europees Hof van Justitie of de Europese Commissie onduidelijkheden uit. Deze handleiding wordt dan ook opgevat als een levend document en zal regelmatig worden geactualiseerd. U vindt de meest recente versie steeds terug op www.bestuurszaken.be/handleidingen-duurzame.

Duurzame Overheidsopdrachten

1. Wat zijn duurzame overheidsopdrachten? ¹

De overheidsopdrachtenwet van 2006 definieert een **overheidsopdracht** als volgt:

Een overheidsopdracht is een overeenkomst onder bezwarende titel die wordt gesloten tussen een of meerdere aannemers, leveranciers of dienstverleners en een of meerdere aanbestedende overheden of overheidsbedrijven en die betrekking heeft op het uitvoeren van werken, het leveren van producten of het verlenen van diensten.

Door '**duurzame' overheidsopdrachten** uit te schrijven beoogt men, d.m.v. het verwerken van duurzaamheidsoverwegingen in de opdrachtdocumenten, duurzame werken te laten uitvoeren, duurzame producten aan te kopen en gebruik te maken van duurzame diensten.

Het thema "Duurzame Overheidsopdrachten" (D00) is van Europese oorsprong. Het spreekt dan ook voor zich dat het beleid dat de Vlaamse overheid hieromtrent voert, geënt is op het Europese beleid, met dat verschil dat de Vlaamse overheid zich m.b.t. een aantal deelaspecten nog meer vooruitstrevende eisen oplegt.

Het Vlaams actieplan duurzame overheidsopdrachten 2009-2011 definieert "duurzame overheidsopdrachten" als volgt:

Duurzame overheidsopdrachten is de benadering waarbij publieke overheden milieu-, sociale- en economische criteria integreren in alle fases van hun aankoopproces van leveringen, werken en diensten, en dus de verspreiding van milieubesparende technologieën, sociale innovatie en de ontwikkeling van milieu-, socio- en ethisch verantwoorde producten en diensten bevorderen, door het zoeken naar oplossingen die de minste impact op het milieu hebben gedurende hun volledige levenscyclus en sociaal en ethisch verantwoord zijn.

Er bestaat vaak discussie over wat duurzaam is en wat niet. Een aantal documenten dat ter beschikking wordt gesteld door verschillende overheden en non-profit organisaties geeft echter veilige en zekere richtlijnen die omschrijven hoe een werk, levering of dienst kan worden verduurzaamd (zie deel III van deze handleiding). Sommige van de in deze documenten opgesomde duurzaamheidscriteria kunnen echter binnen één opdracht niet met elkaar worden gecombineerd, en sommige criteria zijn vrij streng geformuleerd zodat het soms niet realistisch zou zijn om deze in elke opdracht te verwerken. Enige creativiteit en inzicht van de aankoper blijft dus steeds vereist.

De mogelijkheid tot kwalificatie van een aankoop als zijnde "duurzaam" is bovendien veranderlijk naar tijd en ruimte. De aankoop van een personenwagen die 140g CO₂/km uitstoot werd 10 jaar geleden nog aanzien als duurzaam, maar krijgt nu nog slechts een erg matige ecoscore van 62. Niet alle landen promoten bovendien de opname van dezelfde criteria. Nederland bijvoorbeeld hanteert minder verregaande criteriasets, waardoor de aangekochte producten al sneller als "duurzaam" worden gecatalogeerd. Het doel van dit document is dan ook niet om "alles of niets" duurzaam aan te kopen, maar om zo

.....
¹ Het oogmerk van dit instrument is niet om te voorzien in een overzicht van de toepasselijke regelgeving en het toepassingsgebied daarvan. Voor een algemene uiteenzetting van de overheidsopdrachtenwetgeving wordt verwezen naar de initiatietekst van de Afdeling Overheidsopdrachten die te vinden is op www.bestuurszaken.be/handleidingen-overheidsopdrachten

duurzaam mogelijk aan te kopen, rekening houdende met de specificiteiten en de context van de opdracht in kwestie.

Uit de eerder vermeldde definitie kan duidelijk worden afgeleid dat het thema “Duurzame overheidsopdrachten”² uiteenvalt in twee afzonderlijk te definiëren, maar uiteraard sterk met elkaar verbonden deelthema’s, zijnde enerzijds “Groene Overheidsopdrachten”³ en anderzijds “Maatschappelijk Verantwoordelijke Overheidsopdrachten” (MVOO)⁴. Het spreekt natuurlijk voor zich dat beide deelthema’s aanwezig kunnen zijn binnen éénzelfde overheidsopdracht.

2. Groene overheidsopdrachten

“Groene overheidsopdrachten” houdt de benadering in waarbij publieke overheden milieuoverwegingen integreren in alle fases van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten.

De Europese Commissie definieert dit duurzaamheidsluik als volgt:

Het proces waarbij de overheid tracht goederen, diensten of werken aan te kopen met een, over hun gehele levensduur, geringere milieu impact in vergelijking met de goederen, leveringen of diensten die normaal zouden worden aangekocht voor dezelfde functie.

Sleuteldocumenten voor het nemen van milieuoverwegingen bij het uitschrijven van overheidsopdrachten zijn **de productfiches** (zie III.2).

3. Maatschappelijk Verantwoordelijke Overheidsopdrachten

MVOO omvat een breed gamma aan **sociale overwegingen** die aanbestedende besturen in acht kunnen nemen tijdens de relevante fases van de gunningsprocedure. Deze overwegingen zijn o.a. de werkgelegenheidsmogelijkheden, fatsoenlijk werk, naleving van arbeids- en sociale rechten, sociale insluiting, gelijke kansen, de bevordering van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO), e.d.m.

Het sleuteldocument voor het uitschrijven van MVOO is **de Sociale Leidraad** (zie III.3), te vinden op de website van het Departement Bestuurszaken.

4. Beleid

Het verduurzamen van de overheidsopdrachten van een omvangrijke organisatie zoals de Vlaamse overheid is een werk van lange adem en veronderstelt inspanning en samenwerking van heel wat verschillende personen. Om die reden opteert de Vlaamse overheid dan ook voor een gestructureerde en systematische aanpak. In totaal zullen

2 Sustainable Public Procurement (SPP)

3 Green Public Procurement (GPP)

4 Socially Responsible Public Procurement (SRPP)

vier verschillende actieplannen de periode 2009–2020 overspannen (2009–2011, 2012–2014, 2015–2017, 2018–2020). Gedurende deze periode wordt er gewerkt aan de ultieme doelstelling: **100% duurzame overheidsopdrachten tegen 2020**. De huidige Vlaamse visie op duurzame overheidsopdrachten wordt tot nog toe geconcretiseerd in het eerste en tweede Vlaams actieplan duurzame overheidsopdrachten (periode 2009–2011 en 2012–2014), waarin concrete actiepunten zijn omschreven en ambitieuze doelen worden vooropgesteld om tot een duurzaam aankoopbeleid te komen.

Natuurlijk, en gelukkig maar, is de Vlaamse overheid niet de enige die investeert in duurzaamheid en duurzame overheidsopdrachten. Ook vanuit Europese hoek wordt er naarstig gewerkt aan een duurzamere Europese Unie. Het actieplan duurzame overheidsopdrachten, en ook de andere Vlaamse beleidsdocumenten, zijn dan ook compatibel met het Europese duurzaamheidsbeleid, en in het bijzonder het beleid betreffende duurzame overheidsopdrachten. Het Europese doel was wat gematigder dan het Vlaamse; de **EU wou tot 50% groene aankoopprocedures komen tegen 2010**.

5. Beweegredenen

Duurzame overheidsopdrachten kunnen vele doelen dienen. Meest voor de hand liggend is natuurlijk dat de overheid door duurzaam aan te besteden haar **eigen ecologische voetafdruk verkleint en bijdraagt aan een meer rechtvaardige maatschappij**. Daarnaast kunnen aan duurzame overheidsopdrachten een aantal minder in het oog springende gunstige neveneffecten worden toegeschreven. Niet tegenstaande hun onopvallende aard kunnen ze een aanzienlijke impact hebben op de algemene verduurzaming van de maatschappij.

- Door bewust duurzaam aan te besteden kan de overheid de vraag naar **milieuvriendelijke en innovatieve producten** substantieel vergroten. De industrie gaat in op de gestegen vraag door, op haar beurt, het aanbod te vergroten. Milieubesparende en innovatieve producten zullen in grotere getale geproduceerd en afgenomen worden, met belangrijke schaalvoordelen tot gevolg. Het geheel van deze ontwikkelingen heeft tot gevolg dat de prijs van milieuvriendelijke producten aanzienlijk kan dalen. Voor de particulier en de private onderneming zal deze prijsverlaging de incentive om duurzaam aan te kopen fors vergroten. Het gestegen aantal duurzame aankopen van particulieren en ondernemingen zal bijkomende schaalvoordelen, en dus ook een bijkomende prijsverlaging, tot gevolg hebben. De hierboven beschreven kettingreactie noemt men soms ook wel de **'hefboomfunctie'** die duurzame overheidsopdrachten kan toegeschreven worden.
- Daarnaast geeft de overheid ook **het goede voorbeeld** door duurzaam aan te besteden. Ze inspireert de private en particuliere sector door aan te tonen welke mogelijkheden duurzaam aankopen biedt. Als haar duurzame aankopen dan ook nog succesverhalen blijken te zijn die weinig of geen meerkost tot gevolg hebben, zullen ook private spelers zich, ontdaan van alle twijfel, aan de duurzaamheidstrein koppelen.

- Van duurzame overheidsinkopen wordt dikwijls, meestal onterecht, gevreesd dat zij **budgettair zwaarder** zullen doorwegen. Dat is evenwel slechts het geval voor een beperkt aantal duurzame goederen, leveringen en diensten. Voor het aankopen van duurzaam hout en fair trade producten bijvoorbeeld kan een lichte meerprijs niet worden ontkend. In veel gevallen heeft duurzaam aankopen echter helemaal geen budgettaire impact. Het aanleggen van afgeplatte stoepranden aan zebrapaden, zodat rolstoelgebruikers vlot kunnen oversteken bijvoorbeeld, heeft geen noemenswaardige prijsstijging tot gevolg. In een behoorlijk aantal gevallen kunnen duurzame aankopen op termijn bekeken zelfs **beduidend goedkoper** uitvallen dan hun niet-duurzame tegenhangers. Wagens met een ecologische dieselmotor zijn weliswaar iets duurder in aankoop, maar die meerprijs wordt, omwille van het lage verbruik, al na enkel jaren terugverdiend. Over zijn gehele levensduur is een bepaald type wagen, uitgerust met een ecologische dieselmotor, mits hij correct en voor de juiste trajecten wordt gebruikt, dan ook veelal goedkoper dan de gelijkwaardige benzinevariant.

Duurzaamheidsover- wegingen doorheen de overheidsopdracht

I DE AANLOOPFASE

1. Algemeen

In de aanloopfase van een overheidsopdracht stelt de aanbestedende overheid zich deze vraag: *wat heb ik precies nodig?*. Het antwoord op deze vraag is van een fundamenteel belang voor de overheidsopdracht die eruit zal resulteren. Zo zal dit antwoord bijvoorbeeld de te volgen gunningsprocedure beïnvloeden. De overheid bepaalt in deze fase **wat** ze gaat inkopen en **hoe** ze dat gaat doen.

Los van enige duurzaamheidsoverwegingen kan nu reeds gesteld worden dat u bij het bepalen van uw noden bij voorkeur van een **functionele behoeftebepaling** vertrekt.

Het is bijvoorbeeld beter om te vertrekken van het standpunt dat men 50.000 zwart-wit afdrukken nodig heeft per jaar dan meteen, zonder verder nadenken, te beslissen dat men twee kopieermachines nodig heeft. In het eerste geval kan men, op basis van de functionele behoeftebepaling verschillende mogelijkheden uitwerken die de overheid kunnen voorzien van de 50.000 afdrukken, en vervolgens de meest passende selecteren. Afhankelijk van de eigenschappen van de dienst en van de kopieën kan de invulling van dit soort opdracht anders zijn. Bijvoorbeeld twee kopieermachines, of één zeer performante machine, of één kopieermachine en twee printers, of vier printers, of ...

Hou er dus rekening mee uw noden op een doordachte manier te bepalen en neem de moeite om wat onderzoekwerk naar eventuele duurzame alternatieven te verrichten. In de aanloopfase dient u daarnaast ook te beslissen welke **gunningsprocedure** u zal hanteren voor uw opdracht. De grootteorde van de noden die u zichzelf toemeet, zullen voor een aanzienlijk deel bijdragen aan de keuze van de gunningsprocedure:

- Opdrachten met een uiteindelijk goed te keuren gunningsbedrag dat de 5.500 euro (excl. btw) niet overschrijdt, kunnen worden gesloten met een **aanvaarde factuur**. D.w.z. dat u voor dergelijke bescheiden opdrachten geen formele mededingingsregels in acht moet nemen. Overeenkomstig de immer geldende Europese beginselen en ook het zorgvuldigheidsbeginsel en het zuinigheidsbeginsel (beginselen van behoorlijk bestuur), dient u er evenwel over te waken om steeds op een verantwoorde manier aan te kopen. De mogelijkheid de opdracht te sluiten met een aanvaarde factuur houdt dus geenszins een vrijbrief in⁵.

.....
5 Zie hiervoor ook de initiatietekst titel 5.3.1.1. en 5.3.4.2.

- Voor opdrachten met een goed te keuren gunningsbedrag⁶ dat niet hoger ligt dan 67.000 euro kunt u op basis van art. 17, §2, 1°, a, van de overheidsopdrachtenwet gebruik maken van de **onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking** (verder OPZB). Deze procedure heeft als voordeel dat u als aanbestedende overheid op eigen initiatief enkele ondernemingen kunt uitnodigen tot het indienen van een offerte. Bovendien zijn de na te leven verplichtingen minder stringent en biedt de procedure heel wat meer soepelheid⁷.
- Opdrachten met een goed te keuren waarde die hoger ligt dan 67.000 euro kunnen, behoudens een aantal uitzonderingen, niet gegund worden d.m.v. een OPZB. De **openbare of beperkte aanbesteding** en de **algemene of beperkte offerteaanvraag** vormen hiervoor de geijkte procedures. Voor welke van deze vier procedures u het best kiest hangt af van de concrete inhoud van uw opdracht en van de concrete marktsituatie. De bekommernis dat dermate veel marktspelers een offerte zullen indienen dat de entiteit niet in staat zal zijn deze te verwerken, is de voornaamste reden om te kiezen voor een beperkte procedure. Opteren voor een **aanbesteding**, met als enig gunningscriterium de prijs, is passend indien u beschikt over een verregaand marktinzicht en zeer precies tot in detail kunt omschrijven wat u wenst aan te besteden. Indien dat niet het geval is, is het verstandiger te opteren voor een **offerteaanvraag**. Deze biedt de mogelijkheid om de marktspelers meer speelruimte te geven om met creatieve ideeën over de brug te komen.

Meer informatie omtrent deze procedures vindt u in de initiatietekst van de afdeling overheidsopdrachten (www.bestuurszaken.be/handleidingen-overheidsopdrachten).

2. Duurzaamheidsoverwegingen

Een overheid die wenst over te gaan tot het uitschrijven van een overheidsopdracht moet steeds uitgaan van de **nuloptie**. Ze moet zich de vraag stellen *“Heb ik deze levering, dienst of dit werk wel echt nodig?”*. Op het bestuur rust de verplichting om na te gaan of de behoefte niet op een andere manier kan ingevuld worden. Het uitschrijven van een duurzame overheidsopdracht is immers in de meeste gevallen toch nog minder duurzaam dan helemaal geen opdracht uit te schrijven.

Een overheid wenst twee kleurenprinters aan te kopen. Het takenpakket van een afdeling is sinds enkele weken gewijzigd waardoor de behoefte is ontstaan om maandelijks ongeveer 4.000 kleurenpagina's af te drukken. De werknemers op de afdeling moeten nu meerdere malen per dag naar het printlokaal op de eerste verdieping om daar kleurenafdrukken te maken. Als deze op de eigen verdieping zouden kunnen worden gedrukt, zou een aanzienlijke efficiëntiewinst kunnen worden geboekt. Het aankopen van printers lijkt op het eerste zicht dus noodzakelijk.

6 Het "geraamde" bedrag is wat betreft de OPZB dus van geen tel. Hou er op voorhand rekening mee dat dit bedrag niet overschreden mag worden. Het is verstandig enige terughoudendheid aan de dag te leggen bij de keuze voor deze procedure.

7 Zie voor meer uitgebreide informatie omtrent de OPZB titel 5.3.1.2 van de initiatietekst van de afdeling Overheidsopdrachten (www.bestuurszaken.be/handleidingen-overheidsopdrachten)

Na grondige navraag bij de medewerkers van de eerste verdieping blijkt echter dat er van de zes kleurenprinters in het printlokaal nooit meer dan drie worden gebruikt. Men slaagt erin een regeling te treffen waarbij twee printers van het lokaal op de eerste verdieping naar de behoeftige afdeling worden verplaatst. Een overheidsopdracht uitschrijven is niet langer noodzakelijk. Het bestuur verkleint zijn ecologische voetafdruk en spaart als kers op de taart ook nog 1.200 euro uit.

De regel van de nuloptie is echter niet absoluut. In sommige, eerder uitzonderlijke, gevallen geldt immers net het omgekeerde. Het uitschrijven van bepaalde opdrachten kan, meestal op termijn, een aanzienlijke duurzaamheidswinst als resultaat hebben. Dat is bijvoorbeeld het geval voor een opdracht die het isoleren van een voordien slecht geïsoleerd gebouw tot voorwerp heeft. Pluspunt van dit soort opdrachten houdt in dat ze op termijn ook budgettair erg interessant zijn.

Eénmaal de overheid zijn behoefte op een functionele manier heeft vastgelegd, kan worden overgegaan tot de **concrete invulling** ervan⁸. Indien verschillende mogelijkheden passend zijn, doet de overheid er goed aan te **opteren voor de meest duurzame invulling van de behoefte**. Natuurlijk moet de wens om duurzaam aan te besteden haalbaar zijn en moet deze worden afgewogen tegen een eventueel verhoogde budgettaire impact of zelfs een efficiëntieverlies.

Een overheid met 100 werknemers wenst 120 nietjesmachines en 120 perforators aan te kopen. Voor elke werknemer één van elk en telkens twintig als reserve voor nieuwe werknemers en ingeval er bureaubehoeftigheden zoek raken. Bij nader inzien opteert de overheid ervoor om slechts zes grote, en efficiënte, perforators aan te kopen (één per afdeling) en 25 nietjesmachines (één per eiland).

In veel gevallen is het geen evidentie om verschillende opties op te lijsten voor de invulling van de functioneel omschreven behoeftebepaling. Niet zelden is de aanbestedende overheid onvoldoende technisch onderlegd of is ze niet op de hoogte van de laatste milieutechnische evoluties in een bepaalde sector. De overheid is bijgevolg niet bij machte om de duurzame aspecten van haar behoefte te concretiseren.

Om meer inzicht in de markt te krijgen waarvan ze wil afnemen, kan de overheid overgaan tot een verkenning van de markt of een raadpleging van de markt.

Bij de **marktverkenning** gaat het bestuur, volledig op eigen initiatief, op prospectie bij zoveel mogelijk marktspelers om een beter inzicht te krijgen in de mogelijkheden die de markt biedt om aan haar behoefte te voldoen. Bij de **marktraadpleging** lanceert de overheid een oproep en wacht ze de reacties van de marktspelers af om haar in te lichten.

.....
2 Opgelet, in sommige gevallen verdient het evenwel de voorkeur om de functionele behoefteomschrijving te behouden en op te nemen als eis in het bestek. Het wordt dan overgelaten aan de creativiteit van de markt om duurzame oplossingen voor te stellen. Zie hiervoor verder het deel omtrent de technische specificaties m.b.t. de functionele- of prestatie-eisen.

De twintig jaar oude maaimachine die gebruikt wordt om de grasbermen te maaien in een landelijke gemeente is aan vervanging toe. Het is de gemeente echter niet duidelijk welke evoluties er zich de laatste twintig jaar op de markt hebben voorgedaan. Daarenboven vraagt men zich af of er intussen maaimachines bestaan die kunnen ingesteld worden op een hoogte van twintig cm, zodat inheemse onkruiden zich beter kunnen voortplanten en de insectenpopulaties zich na het maaien snel kunnen herstellen. Na een correct uitgevoerde marktverkenning blijkt dat er intussen zelfs maaimachines bestaan die instelbaar zijn tot een hoogte van veertig centimeter.

- Afhankelijk van de in deze fase gekozen gunningsprocedure (zie eerder), kunnen een aantal specifiek aan deze procedure gerelateerde duurzaamheidsafwegingen worden genomen. Dat het goed te keuren bedrag de 5.500 euro excl. BTW niet overschrijdt, en u de opdracht zal sluiten met aanvaarde factuur, belet u niet om voor een duurzame oplossing te gaan. Enkele uurtjes studiewerk op internet, in literatuur of vakbladen, of zelfs het bezoeken van verschillende marktspelers, volstaan meestal om –althans wat eenvoudige aankopen betreft –te achterhalen welke duurzame producten en diensten er voorhanden zijn, en waar u deze kunt aankopen. U dient evenwel zelf te beslissen welk product u het meest duurzaam acht. Hou daarbij ook zeker de prijs in het oog. Duurzame alternatieven hebben in sommige gevallen immers een significante meerprijs. Ga in dergelijk geval na of de meerprijs en de duurzaamheidswinst in een redelijke verhouding staan.

De groendienst van een kleine gemeente klaagt over het aftandse handgereedschap. De gemeente beslist dan ook terecht om het gereedschap te vervangen. Concreet gaat het over een 30-tal instrumenten, waaronder verschillende soorten spades, harken, bijlen e.d.m.. Eén van de administratieve medewerkers merkt na kort online onderzoek dat er bij de lokale doe-het-zelf zaak FSC-gecertificeerd tuingereedschap wordt verkocht dat bovendien ergonomisch werd vormgegeven, zodat rugklachten kunnen worden gereduceerd. Aangezien de meerprijs voor dit materieel binnen de perken bleef, aarzelde het gemeentebestuur niet langer en ging over tot de aankoop.

Een afdelingshoofd kan in samenspraak met zijn medewerkers beslissen om het eindejaarsetentje te laten doorgaan in een restaurant waar de maaltijden bereid worden met biologisch geteelde ingrediënten die daarenboven seizoens- en streekgebonden zijn.

- Indien het goed te keuren bedrag niet hoger ligt dan 67.000 euro en u voor de opdracht gebruik maakt van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking, kunt u het duurzaam aanbesteden faciliteren door voornamelijk markspelers uit te nodigen voor het indienen van een offerte die zich duidelijk duurzaam profileren. U kunt er van uitgaan dat deze markspelers aan hogere duurzaamheidseisen kunnen beantwoorden en kunt het bestek wellicht iets ambitieuzer maken. Ga ook na of het groene imago dat de markspeler zich aanmeet geen geval van “greenwash” is. De dag van vandaag wordt duurzaamheid immers soms als goedkope marketingstruc gebruikt, zonder ook effectief een gemeente inspanning te doen.

Een departement wenst een bestellingsopdracht te gunnen voor het aankopen van traiteurdiensten die milieu- en sociaal verantwoord zijn. Telkens er een adviesorgaan vergadert, kunnen er dan duurzame maaltijden worden aangeboden. Om te verzekeren dat de uitgenodigde traiteurs kunnen voldoen aan de in het bestek geformuleerde duurzaamheidscriteria besluit het bestuur alvast traiteurs uit te nodigen die zich uitgesproken en geloofwaardig duurzaam profileren.

3. Valkuilen

De marktverkenning wordt nergens formeel geregeld in de huidige overheidsopdrachtenregelgeving⁹. Net daarom moet u er voorzichtig mee omspringen. Ondoordacht gebruik van de marktverkenning of de marktraadpleging¹⁰ kan tot gevolg hebben dat de **basisbeginselen van de overheidsopdrachtenregelgeving** (transparantie, non-discriminatiebeginsel, mededinging) met de voeten worden getreden. Vooral het waarborgen van de mededinging is hier een mogelijk pijnpunt en verdient wat extra aandacht.

Het is daarom van belang om een aantal **vuistregels** steeds in het achterhoofd te houden:

- Contacteer bij een marktverkenning, binnen de perken van het mogelijke, zoveel mogelijk markspelers. Eén of twee markspelers aanschrijven kan in geen geval volstaan.
- Voorzie bij een marktraadpleging in een redelijke termijn waarbinnen de markspelers hun reacties kunnen bezorgen.
- Doe bij de contactname geen mededeling omtrent de precieze voorwaarden van de toekomstige opdracht, zoals bijvoorbeeld strategische gegevens, de draagwijdte van de opdracht, de inhoudelijke specificaties, de raming, de timing, de prijsvoorwaarden, ... Dit alles om te voorkomen dat de markspelers die u consulteerde een concurrentieel voordeel zouden hebben bij het inschrijven op de uiteindelijke opdracht.

⁹ De toekomstige regelgeving overheidsopdrachten, die verwacht wordt in werking te treden in de eerste helft van 2013, bevat wel een regeling omtrent de marktverkenning. Marktverkenningen die plaatsvinden nadat deze regelgeving in werking is getreden moeten er uiteraard verenigbaar mee zijn.

¹⁰ Bij een marktverkenning gaat de overheid actief op zoek naar informatie. Dit kan bijvoorbeeld door prospectie ter plaatse bij een aantal verschillende markspelers die ze zelf uitkiest. Bij een marktraadpleging lanceert de overheid een oproep, en wacht ze passief de reactie van de verschillende markspelers af. Meer informatie hieromtrent vindt u in de initiatietekst van de afdeling Overheidsopdrachten op www.bestuurszaken.be/handleidingen-overheidsopdrachten.

Indien u opteert voor een opdracht die gesloten wordt **met aanvaarde factuur**, moet u erop letten niet steeds aan dezelfde marktspeler te gunnen. Ook de mededinging in de tijd moet immers worden gevrijwaard. De markt biedt hoogstwaarschijnlijk wel meerdere mogelijkheden om uw noden op een kwaliteitsvolle manier in te vullen.

Wees ook op uw hoede bij het **formuleren van duurzaamheidseisen in de technische specificaties** bij een **onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking**. Technische specificaties zijn immers minimumeisen die in principe moeten voldaan worden om toegelaten te worden tot de mededinging. Het is dus verstandig om vooraf te controleren of om een goede inschatting te maken of de minimumeis die u wenst op te leggen, kan gedragen worden door de ondernemingen die u hebt uitgenodigd. Zo niet loopt u het risico dat de mededinging te fel wordt beperkt of dat u zelfs helemaal geen offertes ontvangt. Duurzaamheidscriteria waarvan u niet weet of ze gedragen kunnen worden door de uitgenodigde ondernemingen, worden bij voorkeur ondergebracht in de gunningscriteria. Het gebruik van de OPZB impliceert immers een informele "selectie" van geschikte deelnemers door de aanbestedende overheid.

Ook het kiezen voor een **beperkte procedure** houdt een risico in, zodat het verstandig is enige terughoudendheid aan de dag te leggen bij het gebruik ervan. In de eerste stap van deze tweestapsprocedures zullen immers enkel duurzaamheidseisen kunnen worden vooropgesteld m.b.t de technische capaciteit van de kandidaten. De duurzaamheidseisen die in deze fase kunnen worden vooropgesteld zijn vrij beperkt. Het is dus niet eenvoudig om op basis van de kandidaatstellingen als beste kandidaten de marktspelers te selecteren die in staat zijn de meest duurzame offerte in te dienen.

II OMSCHRIJVING VAN HET VOORWERP

1. Algemeen

De omschrijving van het voorwerp van de overheidsopdracht is als het ware de 'titel' of het onderwerp van de overheidsopdracht. Het is deze zin of zinsnede die het eerst in het oog van de potentiële inschrijvers springt. Op basis daarvan besluiten deze om al dan niet verder te lezen. Een goede opdrachtomschrijving nodigt geschikte inschrijvers uit tot het lezen van de gehele bekendmaking of het bestek.

2. Duurzaamheidsoverwegingen

De omschrijving van het voorwerp bij duurzame overheidsopdrachten gebeuren bij voorkeur op een wijze waaruit het duurzaam karakter van de opdracht duidelijk blijkt. Enerzijds werkt deze praktijk sensibiliserend. De markt merkt bij het lezen van de omschrijvingen immers dat het aankoopbeleid van de overheid steeds duurzamer wordt. De omschrijvingen kunnen er dus onrechtstreeks toe bijdragen dat ook de marktspelers steeds meer gaan inzetten op verduurzaming, om tegemoet te komen aan het verduurzamende aankoopbeleid. Anderzijds heeft het gebruik van duurzame

opdrachtomschrijvingen ook tot gevolg dat de marktspelers die duurzaamheid hoog in het vaandel dragen extra aangetrokken worden tot de overheidsopdracht. Als gevolg van het duurzaam intern beleid dat zij erop nahouden, schatten zij de kans dat ze de opdracht binnenhalen mogelijk hoger in. Ze voelen dat ze concurrentieel een streepje voor hebben en worden dus extra gestimuleerd om deel te nemen. De aanbestedende overheid zal beschikken over een groter aantal inschrijvers en dus mogelijk over een **groter aantal duurzame invullingen** voor haar behoeften. Ook de prijs zal in principe dalen door de grotere concurrentie tussen de duurzame marktspelers, wat een mooi meegenomen neveneffect is.

Een voorbeeld. Duurzame opdrachtomschrijvingen kunnen er als volgt uitzien:

- Levering van gerecycleerd papier.
- Aankoop van gereconditioneerde inktpatronen.
- Aankoop van milieuvriendelijke lichte bestelwagens.
- Levering van milieuvriendelijke matrassen.
- Levering van PC's, laptops, schermen uit milieuvriendelijke en sociaal verantwoorde productie en het voorzien van opleiding rond milieuvriendelijk gebruik van de toestellen.

Bijkomende inspiratie voor het formuleren van duurzame opdrachtomschrijvingen kunt u vinden in de productfiches (zie verder III).

Indien de opdracht wordt voorbehouden aan de sociale economie moet dit al in de opdrachtomschrijving worden aangegeven. Overeenkomstig paragraaf 2 van artikel 18bis van de wet van 24 december 1993, is het immers mogelijk om opdrachten beneden de Europese drempels, **voor te behouden aan beschutte of sociale werkplaatsen of sociale inschakelingsondernemingen**¹¹. Dergelijk voorbehoud kan men eventueel ook enkel laten gelden m.b.t. een perceel van de opdracht (bijv. enkel wat betreft het inpakken in kartonnen dozen van de goederen).

Het voorbehouden van een opdracht aan de sociale economie biedt de overheid de garantie dat de opdracht wordt uitgevoerd op een sociaal verantwoorde manier. Wat de milieu-impact van de opdracht betreft, biedt dergelijke handelswijze daarentegen echter geen onmiddellijke waarborg. De denkoefening om te bepalen welke duurzaamheidscriteria er vooropgesteld kunnen worden, moet ook bij voorbehouden opdrachten onverkort worden gemaakt.

Hou er bij het uitschrijven van een dergelijke voorbehouden opdracht ook rekening mee dat zulks enkel succesvol kan gebeuren indien er voldoende concurrentie speelt tussen de verschillende sociale inschakelingsondernemingen en beschutte werkplaatsen. Ga dus, eventueel via marktbevraging of –verkenning, na of er voldoende sociale marktspelers

.....
¹¹ De toekomstige overheidsopdrachtenregelgeving, die verwacht wordt in werking te treden in de eerste helft van 2013, voorziet tevens de mogelijkheid om ook opdrachten boven de Europese drempelbedragen voor te behouden. Deze handleiding wordt na het inwerkingtreden van deze regelgeving zo spoedig mogelijk geactualiseerd.

voorhanden zijn en bijkomend of ze over voldoende capaciteit kunnen beschikken. Het gaat immers meestal om kleine ondernemingen met een beperkte capaciteit en flexibiliteit. In sommige gevallen zijn beschutte werkplaatsen er bijvoorbeeld wel toe in staat om op termijn een bepaald product te produceren, en hebben ze er eveneens de capaciteit voor, maar kunnen ze hun personeel niet tijdig omscholen voor het vervaardigen van het product tegen de vooropgestelde uitvoeringsdatum.

Een gemeente voert een campagne ter promotie van het composteren van tuinafval en huishoudelijk afval bij haar inwoners. In het kader van die campagne wenst ze haar burgers in ruil voor een kleine bijdrage te voorzien van houten compostbakken, daar deze volgens de gemeentelijke compostmeester een efficiëntere compostering kunnen teweeg brengen. Na een korte marktverkenning blijkt dat enkel al in de provincie waarin de gemeente is gelegen, zeven beschutte werkplaatsen zijn gevestigd die dergelijke compostbakken in voldoende grote oplagen kunnen produceren. Daar de geraamde waarde van de opdracht slechts 120.000 euro bedraagt, besluit de gemeente de opdracht voor te behouden aan beschutte werkplaatsen. In het bestek neemt ze bovendien nog een aantal duurzame gunningscriteria op m.b.t. de eigenschappen van de compostbak zelf.

Om het verwerven van het nodige marktinzicht te faciliteren, vindt u op www.socialeconomie.be/ondernemingen een uitgebreide en actuele databank van alle sociale economiebedrijven. De handige zoekmotor die ook kan zoeken op locatie, verzekert dat u snel over de nodige informatie kunt beschikken.

3. Valkuilen

Ook bij het omschrijven van de opdracht moet de overheid, net als in de aanloopfase, op haar hoede zijn dat de algemene beginselen van de overheidsopdrachtenregelgeving niet geschonden worden.

Een opdrachtschrijving die luidt "levering van milieuvriendelijke bussen met brandstofcelaandrijving" kan discriminatoir zijn als er slechts één of enkele producenten waterstofbussen aanbieden op de markt. Het verdient dan ook de voorkeur om te kiezen voor een opdrachtschrijving die ook producenten van elektrische bussen, producenten van bussen die rijden op bio-ethanol en producenten van bussen die waterstof verbranden op de conventionele manier toe te laten tot de mededinging. Eventueel kan men dan gebruik maken van de opdrachtschrijving "levering van CO₂-neutrale bussen".

III DE TECHNISCHE SPECIFICATIES

1. Algemeen

Zodra de aanbestedende overheid haar behoefte heeft vastgesteld, moet ze deze vertalen in **technische specificaties**. Technische specificaties zijn de technische voorschriften die de vereiste kenmerken omschrijven van de te gebruiken methode of materialen of van het te presteren werk of de te presteren levering of dienst. Ze bevatten alle elementen waaraan een werk, een product of een dienst volgens de aanbestedende overheid moet voldoen om te beantwoorden aan het gebruik waarvoor die overheid het bestemt. Vuistregel bij het opstellen van technische specificaties is dat men **objectief** moet kunnen controleren of eraan wordt voldaan. Bovendien is het van belang dat de technische specificaties in **verband** kunnen worden gebracht met het **voorwerp van de opdracht**.

De offerte van de inschrijver moet aan elk van de technische specificaties voldoen, ze gelden immers als strikte minimumeisen. Offertes die niet aan alle eisen voldoen, kunnen als onregelmatig worden geweerd. In sommige gevallen, wanneer een offerte niet voldoet aan de essentiële bestekbepalingen, zal de overheid deze offerte moeten weren.

Het omschrijven van de technische specificaties van een opdracht kan op verschillende manieren gebeuren. Zo kan de overheid opteren voor een functionele omschrijving (d.m.v. zogenaamde 'prestatie-eisen') of om ze te omschrijven als concrete technische eisen m.b.t. het werk, de levering of de dienst. Uiteraard zijn er tussen functionele en concrete technische eisen verschillende gradaties waar te nemen.

De functionele omschrijving wint steeds meer aan belangstelling en biedt een aantal belangrijke voordelen. Technische specificaties die worden omschreven op een functionele manier bieden immers meer ruimte voor creativiteit van de inschrijvers. De markt wordt gestimuleerd om innoverende technische oplossingen aan te reiken.

Meer informatie over de technische specificaties en de eventuele onregelmatigheid van de offerte en haar gevolgen vindt u in de initiatietekst van de afdeling Overheidsopdrachten.

2. Duurzaamheidsoverwegingen

De technische specificaties bieden, naast de uitvoeringsvoorwaarden, één van de voornaamste opportuniteiten om duurzaamheidsoverwegingen in de overheidsopdracht te integreren. Het opnemen van technische specificaties met **milieu doelstellingen** wordt dan ook uitdrukkelijk toegelaten door de Europese richtlijnen en de Belgische overheidsopdrachtenregelgeving¹². Hieronder vindt u een kleine selectie van toelaatbare technische specificaties die milieudoelstellingen bevatten:

¹² Zie art. 83bis van het KB van 8 januari 1996 en art. 24 richtlijn 2004/18/EG.

- De te leveren printers moeten tweezijdig kunnen afprinten.
- De te leveren bestelwagens hebben een ecoscore van 65 of hoger.
- Het te leveren papier bestaat voor minstens 80% uit gerecycleerde vezels.
- De in het te leveren meubilair gebruikte lijmen of additieven mogen niet meer dan 10 % vluchtige organische componenten (VOC) bevatten.
- Minimum 50% van de te leveren groenten moet biologisch zijn geproduceerd.

Voor **sociale of ethische doelstellingen** bieden de technische specificaties minder mogelijkheden. Omwille van hun minder direct verband met het voorwerp van de opdracht en het stilzwijgen van de Europese richtlijnen hierover, is het minder evident om ze als minimumeis op te nemen. In sommige gevallen is het verband met het voorwerp van de opdracht evenwel voldoende sterk (meestal zijn ze dan een primair doel) om ze toch als minimumeis op te nemen. Hieronder vindt u een kleine selectie van toelaatbare technische specificaties die sociale of ethische doelstellingen bevatten:

- De uit te geven informatiebrochure moet evenveel mannen als vrouwen afbeelden.
- Het op te richten gebouw moet volledig toegankelijk zijn voor rolstoelgebruikers.

Uit de algemene informatie hierboven blijkt echter dat het raadzaam is enige voorzichtigheid aan de dag te leggen bij het opstellen van de minimumeisen. **Hoe strenger de duurzaamheidseisen, hoe kleiner het marktsegment** zal zijn dat aan die eisen kan beantwoorden. Al te strenge duurzaamheidseisen kunnen dus het ongewenste effect hebben dat een te groot aantal marktspelers uit de boot valt omdat ze niet kunnen beantwoorden aan één of enkele van de duurzaamheidseisen. Mogelijk zal er zelfs geen enkele marktspeler zijn die de opdracht ziet zitten, met als gevolg dat er een nieuwe opdracht moet uitgeschreven worden. Deze verenging van de mededinging kan bovendien als bijkomend ongewild gevolg hebben dat de kostprijs substantieel de hoogte in gaat indien één of enkele marktspelers weten dat ze de enigen zijn die aan de specificaties kunnen voldoen.

De aanbestedende overheid zal mogelijk onvoldoende technisch onderlegd zijn om goed in te schatten welke duurzaamheidseisen tegelijkertijd ambitieus en toch haalbaar zijn voor de lokale markt. Bovendien ontbreekt het de overheid mogelijk ook aan een duidelijk inzicht welke de financiële implicaties zullen zijn die de vooropgestelde duurzaamheidseisen teweeg brengen. Een marktverkenning is bovendien niet altijd een oplossing en is ook behoorlijk tijdsintensief.

Een passende remedie voor dergelijk problemen kan bestaan in het opleggen of toelaten van **duurzame varianten** in combinatie met een duurzaam gunningscriterium. Varianten zijn alternatieve concepten of uitvoeringswijzen die, hetzij op vraag van de overheid, hetzij op initiatief van de inschrijvers, met een afzonderlijke offerte worden ingediend. Voor meer juridische informatie over varianten wordt verwezen naar de **initiatietekst** van de afdeling Overheidsopdrachten.

Een overheid wenst voor haar nieuwjaarsreceptie duurzame catering te voorzien. Ze stelt alvast als eis dat 50% van de groenten afkomstig moeten zijn uit de biologische teelt. Het is haar echter niet duidelijk wat de markt verder nog te bieden heeft omtrent duurzame catering. Om die reden laat ze vrije duurzame varianten toe, hetgeen achteraf een goede keuze bleek geweest te zijn. Een erg innoverende inschrijver was niet enkel bij machte om biologisch geteelde groenten te leveren, maar ook om fairtrade vruchtensappen en wijn te serveren. Daarnaast bestaat zijn personeel vooral uit personen uit kansengroepen en als kers op de taart worden er decoratieve kruiden op de receptietafels gezet, die de volgende dag verwerkt worden in het eten.

Zoals hierboven al werd aangegeven kunnen technische specificaties op een prestatie-gerichte of functionele manier worden omschreven. Ook wat betreft duurzaam aanbesteden kan het functioneel omschrijven van de technische specificaties tot bevredigende resultaten leiden. Hoe functioneler de technische specificaties, hoe groter de potentiële duurzaamheidswinsten.

De overheid besluit een verwarmingssysteem aan te kopen. Ze wenst in haar overheidsgebouw ten allen tijde minstens een temperatuur van 20°C te waarborgen. De 20°C-eis is dan ook de voornaamste functionele technische specificatie die opgelegd wordt. De concrete technische invulling van het verwarmingssysteem dat dit moet waarmaken wordt overgelaten aan de marktspelers. Samen met een gunningscriterium 'duurzaamheid' wordt het volle potentieel van de markt aangesproken om met innoverende en duurzame verwarmingsmethoden en systemen te komen aanzetten.

Een overheid kan, terecht, de mening zijn toegedaan dat een louter functionele omschrijving te weinig zekerheid biedt over wat wordt aangekocht. Het staat haar in dat geval evenwel vrij om bepaalde aspecten van de opdracht te concretiseren zodat bepaalde ongewenste opties worden geëlimineerd, of andere net aangemoedigd. Het gebruik van prestatiegerichte technische specificaties sluit het gebruik van concrete technische eisen immers niet uit, ze zijn complementair. In het voorbeeld van het verwarmingsysteem kan men eventueel eisen dat het voor te stellen verwarmingssysteem geen gebruik maakt van

gas dat opgeslagen wordt onder hoge druk (om veiligheidsredenen), of gas dat aangeleverd wordt d.m.v. bidons (om praktische redenen). Het functioneel omschreven voorwerp kan dus in zeker mate bijgestuurd worden door het op een positieve of negatieve manier **aan te vullen met concrete technische eisen**.

De verlichtingsinstallaties in het gemeentehuis zijn aan vervanging toe. De armaturen zijn verkleurd en verouderd, en veel TL-buizen zijn defect of starten slecht. De overheid schrijft een opdracht uit voor het vervangen van het gehele verlichtingssysteem van het gemeentehuis. In de technische specificaties worden volgende functionele eisen opgenomen:

- Het nieuwe systeem moet significant energie-efficiënter zijn dan het huidige (het energieverbruik moet minstens 20% lager liggen).
- Het nieuwe systeem moet minstens evenveel licht uitzenden dan het huidige.

Daarnaast werden volgende beperkende concrete technische eisen geformuleerd om eventuele onaangename verrassingen te vermijden:

- Het licht moet breed worden verstrooid, in een brede hoek .
- Het licht moet aan bepaalde eisen voldoen omtrent de "kleur". (onaangenaam steriel LED-licht wordt aldus vermeden, net als al te warm halogeen licht).
- Ook m.b.t. de kwaliteit worden er grenzen vooropgesteld. Het te leveren licht moet aan bepaalde RA-waarden voldoen.
- De gebruikte lichtbronnen moeten een minimumlevensduur hebben van 10000 branduren, dit om te voorkomen dat er veelvuldig moet worden vervangen en om de afvalberg te verkleinen.

3. Valkuilen

Het klinkt erg verleidelijk om in de technische specificaties te eisen dat het te leveren product een bepaald label of certificaat moet dragen. Door de overlegging van het certificaat kan men immers met zekerheid vaststellen dat de te leveren waren duurzaam zullen zijn. Indien de contractant verplicht wordt om zitbanken te leveren die het FSC-label dragen, kan er immers weinig discussie ontstaan omtrent de duurzaamheid ervan. Toch is het **niet toegestaan te eisen dat het werk, levering of dienst een bepaald label of een certificaat draagt**. Dergelijk eis houdt het risico in dat ondernemingen die in staat zijn om gelijkwaardige duurzame producten te leveren, worden gediscrimineerd. Het eerbiedigen van de algemene beginselen van de overheidsopdrachten (transparantie, non-discriminatiebeginsel, mededinging) heeft immers steeds voorrang op de duurzaamheidsoverwegingen. Potentiële inschrijvers moeten ten allen tijde de mogelijkheid hebben om aan te tonen dat hun producten voldoen aan de door de

aanbestedende dienst geformuleerde technische specificaties, ook wanneer zij andere dan de door de aanbestedende dienst genoemde keurmerken of helemaal geen keurmerk dragen.

Toch kunnen labels en keurmerken een belangrijke functie hebben bij het aanbesteden. Het louter opnemen van vermeldingen van een bepaald certificaat is immers wel toegelaten en is zelfs een aanrader. Door te vermelden dat het voorleggen van een certificaat volstaat **als bewijs** dat aan de duurzaamheidseisen (in de technische specificaties) is voldaan; kan de administratieve rompslomp, zowel voor het bestuur als voor de inschrijvers, tot een minimum worden herleid. Merk wel op dat het verwijzen naar een label niet voldoet als omschrijving van de technische specificaties zelf, doch enkel dat het voorleggen van een bepaald label of certificaat kan volstaan als bewijs dat aan de uitgeschreven technische eisen wordt voldaan. Ook het integraal opnemen van de onderliggende eisen van een label, is niet geoorloofd omdat dat de facto meestal neerkomt op het vereisen van dat bepaald label. Daarenboven bevatten behoorlijk wat labels sociale overwegingen die omwille van hun zwak verband met het voorwerp van de opdracht, niet thuishoren in de technische specificaties. Enkel de onderliggende criteria van het label die verband houden met de kenmerken of de prestaties van het werk, de levering of de dienst kunnen rechtsgeldig in de technische specificaties worden opgenomen.

Een vrij complex vraagstuk vormt het eisen van het voldoen aan **normen en standaarden** in de technische specificaties. Overeenkomstig de Europese overheidsopdrachtenrichtlijnen is het perfect mogelijk om **internationale of nationale standaarden te gebruiken om de technische specificaties te definiëren**. Het gebruik van standaarden heeft als voordeel dat de onderliggende criteria –i.t.t. wat het geval is voor private labels- niet moeten worden uitgeschreven. Een loutere verwijzing naar de standaard volstaat, mits ook de vermelding 'of gelijkwaardig' wordt opgenomen.

Het verschil in gebruik tussen labels en standaarden is enigszins verwarrend en kan worden verduidelijkt aan de hand van volgend voorbeeld:

- 1) De aanbestedende overheid die duurzaam papier wenst aan te kopen en maximaal gebruik wenst te maken van **labels**, somt eerst de relevante (en liefst door meerdere labels gedeelde) onderliggende criteria op in de vorm van technische specificaties:
 - Het papier moet voor minstens 75% uit gerecycleerde papiervezels bestaan.
 - Het papier werd gebleekt zonder gebruik te maken van chloorgas .
 - Het papier voldoet aan de volgende grenswaarden in kleurstoffen: Pb 100 ppm, Hg 4 ppm, Cd 20 ppm en Cr 100 ppm.

Vervolgens somt de overheid enkele labels op die gelden als bewijs dat aan deze criteria wordt voldaan:

- Gelden o.a. als bewijs voor het voldoen aan alle criteria: het FSC-label, het PEFC-label, het Nordic-Swan-label en het Blauwe Engel-label.

De inschrijvers krijgen daarnaast natuurlijk de mogelijkheid om ook op andere manieren aan te tonen dat aan de vooropgestelde criteria wordt voldaan.

- 2) De aanbestedende overheid die bij haar aankoop van vuilniszakken gebruik wenst te maken van een **standaard** is veel gemakkelijker af. Ze dient enkel het volgende te bepalen:

- De te leveren vuilniszakken dienen te voldoen aan de EN-13432 standaard, of gelijkwaardig.

De onderliggende criteria van die standaard dienen dus niet te worden uitgeschreven. Merk wel op dat standaarden doorgaans minder vergaande duurzaamheidswaarborgen bieden dan labels.

Ook **inhoudelijk** is er een opmerkelijk verschil tussen labels en standaarden. Standaarden hebben veeleer betrekking op de technische specificaties of eigenschappen van het product, de dienst of het productieproces zelf. Een label daarentegen biedt ruimere waarborgen, die niet alleen betrekking hebben op de eigenschappen van het product of dienst, maar ook bijvoorbeeld op de (evt. sociale) omstandigheden waarin een goed wordt geproduceerd. Zo kunnen ook de al dan niet eerlijke verhandeling van een goed, het respect voor de lokale bevolking en de bescherming van diersoorten deel uitmaken van de criteriaset van een label.

Daarnaast is het ook opletten geblazen dat de duurzame technische specificaties **niet overdreven formalistisch** worden omschreven en enigszins **in verhouding staan met de grootteorde van de opdracht**. Een bestek voor een cateringopdracht van €15.000 dat bijvoorbeeld tientallen pagina's beslaat, is niet realistisch en moet worden vermeden. Het opstellen van technische specificaties en het controleren van het voldoen eraan kost enige tijd, geld en moeite, die mogelijks op een nuttigere (en duurzamere) manier kunnen worden gespendeerd.

Hou er daarnaast ook rekening mee dat, zoals hierboven reeds werd vermeld, de technische specificaties steeds in verband moeten staan met het voorwerp van de opdracht. Uit de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie blijkt duidelijk dat **sociale criteria niet thuishoren in de technische specificaties**¹³. Deze worden bij voorkeur opgenomen in de **uitvoeringsvoorwaarden** van de opdracht (zie II, 6), tenzij ze een direct

.....
¹³ Het Hof heeft die stelling ook in het arrest van 10 mei 2012 nogmaals bevestigd.

verband vertonen met het voorwerp van de opdracht (bijvoorbeeld wanneer de opdracht een primaire sociale doelstelling heeft). Milieugerelateerde criteria kunnen daarentegen wel opgenomen worden in de technische specificaties, uiteraard op voorwaarde dat er een voldoende direct verband met het voorwerp van de opdracht kan worden aangetoond.

IV DE SELECTIEFASE

1. Algemeen

Het begrip selectie overkoepelt zowel het toegangsrecht als de kwalitatieve selectie. Deze hebben uitsluitend betrekking op de persoonlijke en kwalitatieve situatie van de deelnemers die meedingen naar de opdracht. Ze hebben dus niets te maken met de kwaliteit of de inhoud van hun offerte, en zijn dus duidelijk te onderscheiden van de technische specificaties.

De overheid moet in de bekendmaking van de opdracht opnemen op grond van welke inlichtingen, documenten en criteria ze het toegangsrecht zal toetsen en de kwalitatieve selectie van de deelnemers zal beoordelen.

Toegangsrecht

In een strikt aantal uitsluitingsgevallen schrijft de overheidsopdrachtenregelgeving voor dat de inschrijver de toegang tot de opdracht **kan** of **moet** worden ontzegd. Zo kan een bestuur bijvoorbeeld een dienstverlener met fiscale schulden uitsluiten overeenkomstig art. 69, §2, 6° van het KB van 8 januari 1996.

Kwalitatieve selectie

De aanbestedende overheid dient in deze fase ook nog zelf passende geschiktheidscriteria te formuleren. Op die manier kan ze de financiële en economische draagkracht alsook de technische bekwaamheid van de deelnemers nagaan. Deelnemers die, na objectieve controle van de opgevraagde documenten, niet voldoende bekwaam blijken, zullen niet geselecteerd worden.

Meer informatie over de selectiefase vindt u in de [initiatietekst](#) van de afdeling Overheidsopdrachten.

2. Duurzaamheidsoverwegingen

De facultatieve uitsluitingsgrond beschreven in art. 69, §2, 3° kan aangewend worden om **deelnemers te weren die milieudelicten of arbeidsrechtelijke misdrijven hebben begaan**. Dergelijke uitsluiting is rechtsgeldig op voorwaarde dat het begane misdrijf zijn professionele integriteit aantast en dat de gerechtelijke uitspraak in kracht van gewijsde is gegaan. Bovendien dient hier duidelijk te worden benadrukt dat het moet gaan om een strafrechtelijke veroordeling uitgesproken door de correctionele rechtbank, het Hof van Beroep of het Hof van Assisen wegens de schending van een misdrijf uit het

strafwetboek of wegens schending van een norm van bijzonder strafrecht. Merk op dat een behoorlijk aantal milieu-, sociaal- en arbeidsrechtelijke normen strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd.

Hou wel steeds in het achterhoofd dat de uitsluiting wegens de veroordeling voor het begaan van een milieudelict in een redelijke en proportionele verhouding moet staan met het voorwerp van de opdracht. Het uitsluiten van een associatie van consultants omdat één van de leden veroordeeld werd voor sluikstorten is bijvoorbeeld disproportioneel.

Een overheid schrijft een offerteaanvraag uit voor het uitvoeren van een aantal renovatiewerken aan het dak van het gebouw waarin haar kantoren zijn ondergebracht. Op de offerteaanvraag voor werken schrijft een aannemer in die recentelijk veroordeeld werd omwille van het niet respecteren van de wettelijk voorgeschreven arbeidstijden. Het respecteren van de arbeidstijden is een strafrechtelijk gesanctioneerde norm. De overheid kan deze inschrijver, omwille van zijn veroordeling, uitsluiten. Het gaat hier immers duidelijk om een misdrijf dat de professionele integriteit aantast. Ook omwille van milieuoverwegingen kan een deelnemer al in deze fase van de gunningsprocedure worden uitgesloten. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een afvalverwerkend bedrijf dat wordt veroordeeld wegens het begaan van een milieudelict.

Ook door het stellen van gerichte eisen omtrent de technische bekwaamheid van de deelnemer kan de overheid duurzaamheidsoverwegingen laten meespelen. Zo kan zij in het bestek bepalen dat de inschrijvers d.m.v. referenties moeten aantonen dat ze reeds ervaring hebben met soortgelijke opdrachten. Ook kan ze bijvoorbeeld vereisten stellen omtrent de opleiding van het personeel van de opdrachtnemer.

Een overheid die wenst een onderhoudscontract te sluiten voor het maandelijks onderhoud van een park kan eisen dat het onderhoudspersoneel een opleiding 'milieuvriendelijk tuinonderhoud' heeft genoten. M.b.t. de technische uitrusting kan zij eventueel eisen dat het gebruikte onderhoudsmaterieel gedeeltelijk elektrisch is. Elektrisch materieel is immers milieuvriendelijker en beperkt daarnaast ook de geluidsoverlast.

In theorie kunnen er ook selectie-eisen gesteld worden omtrent **milieumanagement- of milieubeheerssystemen**, op voorwaarde dat die eis voldoende relevantie vertoont met het voorwerp van de opdracht.

Milieuzorgsystemen zijn auditsystemen die als bedoeling hebben te verduidelijken op welke manier een onderneming systematische inspanningen levert om zijn milieuprestaties te verbeteren. Overeenkomstig de Belgische overheidsopdrachtenregelgeving kan de

aanbestedende overheid, **uitsluitend in passende gevallen**, vereisen dat aan bepaalde normen rond milieubeheer wordt voldaan. Daarbij verwijst ze naar het communautaire milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS) of eventueel naar normen rond milieubeheer die gebaseerd zijn op de desbetreffende Europese of internationale normen die gecertificeerd zijn door instanties die beantwoorden aan het Gemeenschapsrecht of aan de toepasselijke Europese of internationale normen voor certificering.

Of het verzoek dat aan bepaalde normen rond milieubeheer wordt voldaan al dan niet **passend** is, dient de aanbestedende overheid te bepalen **aan de hand van de concrete aard van de werken en/of de diensten**. De aard van de werken of diensten moet de toepassing van milieubeheermaatregelen of -systemen bij de uitvoering van de overheidsopdracht kunnen rechtvaardigen. De vereiste dat inschrijvers gecertificeerd zijn door een milieumanagement- of beheersysteem is vooral relevant voor grotere opdrachten of opdrachten die zich over een langere termijn uitstrekken.

Vereisen dat de inschrijvers of kandidaten voldoen aan een milieubeheersysteem kan enkel in geval het gaat om een opdracht **voor werken of diensten**. Voor opdrachten met als voorwerp het leveren van goederen zou zulks immers weinig zinvol zijn. Leveringsopdrachten worden dan ook niet vermeld in overweging 44 van de Europese richtlijn 2004/18.

In de praktijk zijn de ondernemingen die gebruik maken van dergelijk systeem voorlopig echter erg dun gezaaid. Voorbeelden van dergelijke systemen zijn bijvoorbeeld de EMAS-certificering¹⁴ en de ISO 14001 standaard. De EU streeft de bredere verspreiding van de EMAS-certificering na. Het aantal ondernemingen dat gebruik maakt van een milieubeheersysteem zou in de toekomst dus aanzienlijk moeten stijgen. Zolang die tendens zich echter niet duidelijk manifesteert, is vereisen dat aan een milieubeheersysteem wordt voldaan veeleer theorie dan praktijk.

3. Valkuilen

Net zoals in de technische specificaties, mag ook in de selectiecriteria **niet geëist worden dat de inschrijver een bepaald certificaat draagt**. Wel kan er, bij wijze van uitzondering, worden verwezen naar sommige welbepaalde certificaten (bv. EMAS) ter formulering van een selectie eis. Daarbij moeten de onderliggende criteria niet formeel worden opgenomen. Gelijkwaardige certificaten en, in het geval de inschrijver niet gecertificeerd is, beschrijvingen dienen echter ook steeds te worden geaccepteerd.

Kijk daarnaast ook uit dat de **selectievoorschriften steeds in een redelijke en proportionele verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht**. Zo spreekt het voor zich dat het niet realistisch is te eisen dat de tractoren voor het uitvoeren van kleinschalige onderhoudswerken allen voldoen aan de Euro 5-norm. Op dergelijke opdracht zullen immers veelal bescheiden, lokale groenbedrijven inschrijven, waarvan niet kan worden verwacht dat zij meteen investeren in de allernieuwste technologieën.

.....
¹⁴ Het EMAS is gebaseerd op de ISO 14001 standaard. Meer info vindt u op http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm

V DE GUNNINGSCRITERIA

1. Algemeen

Wat betreft offerteaanvragen en onderhandelingsprocedures wordt er niet per se gegund tegen de laagste prijs¹⁵. De overheid gaat daarentegen op zoek naar de zogenaamde 'economisch meest voordelige regelmatige offerte'. Daarvoor maakt ze gebruik van een aantal **verschillende gunningscriteria** met mogelijk een verschillend gewicht of belang. De meest courante gunningscriteria zijn onder meer kwaliteit, prijs, technische waarde, esthetische en functionele kenmerken, milieukenmerken en de uitvoeringstermijn. Gunningscriteria hebben aldus het oogmerk een **rangschikking op te maken tussen alle ondernemingen die geselecteerd werden en voldoen aan de technische specificaties**.

Hou er wel rekening mee dat gunningscriteria dienen aan te sluiten bij het doel, de kenmerken en de specifieke aard van de opdracht en objectief en precies van aard moeten zijn.

Meer algemene informatie en tips omtrent het zinvol gebruik van gunningscriteria vindt u in de **initiatietekst** van de afdeling Overheidsopdrachten.

2. Duurzaamheidsoverwegingen

Tot 10 mei 2012 werden de gunningscriteria bijna uitsluitend geschikt geacht voor het opnemen van duurzaamheidsoverwegingen die gerelateerd zijn aan het milieu (groene overwegingen). Voor het integreren van sociale overwegingen bieden de overheidsopdrachtenrichtlijnen van 2004 weinig ruimte. Sociale overwegingen werden hoofdzakelijk verwezen naar de uitvoeringsvoorwaarden. Enkel overweging 46 van RI2004/18 bood een zeer beperkte en voorwaardelijke mogelijkheid tot het opnemen van een sociaal gunningscriterium.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in zijn arrest van 10 mei 2012 de deur geopend voor het opnemen van sociale gunningscriteria. Naar analogie met het EVN-*Wienström*-arrest wat milieugerelateerde criteria betreft, heeft het Hof het vereiste verband tussen het voorwerp van de opdracht en het sociale gunningscriterium soepel geïnterpreteerd. Het Hof gaf uitdrukkelijk aan dat het niet vereist is dat een gunningscriterium steeds een kenmerkende eigenschap van een product betreft in de zin van een element dat materieel in het product is opgenomen. Uiteraard is een verband nog steeds vereist, doch dit verband hoeft niet langer rechtstreeks te zijn, of te beantwoorden aan de nogal vage overweging 46 van de richtlijn.

¹⁵ Bij een openbare aanbesteding is dat wel het geval, de goedkoopste regelmatige inschrijver haalt de opdracht binnen. Er is dus eigenlijk slechts één gunningscriterium: de prijs.

In de Nederlandse koffiezaak had een Nederlandse provincie als technische specificatie geëist dat de te leveren koffie Fair Trade diende te zijn. Het Hof herkwalficeerde deze eis als uitvoeringscriterium.

De provincie wou echter nog een stap verder gaan in het verduurzamen van de opdracht door het opnemen van een sociaal gunningscriterium m.b.t de overige te leveren ingrediënten, andere dan koffie. D.m.v. een gunningscriterium kregen inschrijvers die ook Fair Trade suiker, melkpoeder en cacao voorstelden extra punten toebedeeld. Het Hof besloot dat er principieel geen bezwaar bestaat tegen het hanteren van dergelijk gunningscriterium.

De overheid wenst de levenskwaliteit in een asielcentrum te verhogen door het ontspanningsgedeelte te renoveren. Als gunningscriterium bij deze opdracht voor werken van een toch respectabele omvang, formuleert de aanbestedende overheid dat er extra punten toebedeeld zullen worden naargelang er op de werf personen uit kansengroepen zullen worden tewerkgesteld.

Uiteraard blijven de gunningscriteria ook nog steeds een geschikte plaats om milieugerelateerde overwegingen mee te laten spelen. Het gebruik van groene gunningscriteria maakt het mogelijk om innovatieve en groene inschrijvers een betere score toe te kennen bij de beoordeling. Goede voorbeelden van groene gunningscriteria zijn o.a.:

- Als minimumspecificatie wordt geëist dat het te leveren papier voor minstens 80% uit gerecycleerde papiervezels bestaat. Via een gunningscriterium worden er punten toebedeeld voor elke 5% dat het minimumpercentage wordt overtroffen.
- Printers die apart vervangbare kleurenpatronen hebben en dubbelzijdig kunnen afdrukken krijgen een betere score d.m.v. een groen gunningscriterium.
- Voor de aankoop van personenwagens wordt een ecoscore van 60 vereist. Hogere scores worden beloond met extra punten.
- Indien meer producten worden aangeboden van biologische oorsprong dan minimaal vereist in de technische specificaties kunnen extra punten worden toebedeeld.

Groene gunningscriteria kunnen ook handig van pas komen indien de aanbestedende overheid onvoldoende inzicht heeft in welke mate de markt groene oplossingen kan aanbieden. Zo kan men ervoor opteren om in de technische specificaties een minimumeis voorop te stellen waarvan men zeker is dat een groot deel van de markt eraan kan

voldoen, en vervolgens via de gunningscriteria de inschrijvers te belonen die deze minimumeis overtreffen (zie bijvoorbeeld het gunningscriterium m.b.t. de aankoop van papier hierboven).

Een overheid is er bijvoorbeeld van op de hoogte dat er een marktspeler is die grote bestelwagens aanbiedt met een CO₂ uitstoot die lager ligt dan 120g/km. Het is haar echter een raadsel of er nog andere bestelwagens op de markt zijn die aan deze toch wel erg scherpe drempel voldoen. Stel dat ze in de technische specificaties zou eisen dat de te leveren voertuigen maximaal 120g/km CO₂ mag uitstoten, neemt ze het risico dat er slechts met die ene eventuele inschrijver kan worden gecontracteerd. Hij is immers de enige die de strenge eis haalt, waardoor alle concurrentie wegvalt, een situatie die natuurlijk beter wordt vermeden. Om daaraan tegemoet te komen eist de aanbestedende overheid in de technische specificaties dat de bestelwagens een maximum CO₂ uitstoot van 150g/km mogen hebben. Per 10 g/km dat een inschrijver hieronder gaat, wordt hij beloond met extra punten bij de beoordeling. Op die manier is het mogelijk duurzaamheidsoverwegingen te laten spelen zonder de mededinging op het spel te zetten.

Voor de beoordeling van de verschillende offertes aan de hand van de gunningscriteria kan men gebruik maken van een aantal verschillende methodes. De door het bestuur **toe te kennen waarde van de verschillende gunningscriteria is niet zelden een bron van twijfel** bij het voeren van gunningsprocedures die de Europese drempelbedragen overschrijden. Enerzijds lijkt het aangewezen om de groene criteria een significante waarde mee te geven, het belang van ecologie mag immers niet worden onderschat. Anderzijds wenst men er toch ook over te waken dat de andere criteria niet worden ondergraven, en dan inzonderheid het prijscriterium. Het bepalen van de relatieve waarde van de gunningscriteria moet dan ook opdracht per opdracht gebeuren, en is de taak van het aanbestedend bestuur. Met de waarde van het gunningscriterium 'prijs' moet steeds zorgvuldig worden omgesprongen. Indien dit criterium een te hoog gewicht wordt toegeschreven heeft zulks tot gevolg dat het de andere criteria zal overstemmen. Indien het een te laag gewicht meekrijgt, bestaat er een risico dat de prijzen de hoogte ingaan en dat men ingevolge de andere criteria zal moeten gunnen aan een inschrijver die te duur is. De waarde van het gunningscriterium prijs moet dan ook steeds worden vastgesteld rekening houdende met de specificiteiten van iedere afzonderlijke opdracht.

Onder de Europese drempelbedragen hoeft dit probleem zich niet te stellen daar men er dan immers kan voor opteren om de waarde van de gunningscriteria niet expliciet vast te stellen, met als gevolg dat hun waarde gelijk is. Ook kan men ervoor opteren te werken met **grootteordes** (bv. zeer belangrijk, belangrijk, matig belangrijk en weinig belangrijk). Deze mogelijkheid bestaat zowel boven als onder de Europese drempelbedragen. Het gebruik maken van grootteordes heeft als belangrijke troef dat het motiveren veel flexibeler kan worden aangepakt. Alternatief kan in het bestek ook worden bepaald dat de criteria in volgorde van afnemend belang worden opgesomd. Het gebruik van een concrete

weging, bv. d.m.v. een percentage, kan eventueel vervelende problemen met zich mee kan brengen bij het motivering van de gunningsbeslissing. Cijfers zijn immers hard en kunnen slechts moeilijk worden verbloemd.

3. Valkuilen

Net zoals dat het geval is voor de technische specificaties en de uitvoeringsvoorwaarden dient er bij het formuleren van gunningscriteria over gewaakt te worden dat er niet gezondigd wordt tegen **de basisprincipes van de overheidsopdrachtenregelgeving**. Een gunningscriterium dat duidelijk geformuleerd werd met de bedoeling om één bepaalde marktpeler een voordeel te bieden, kan dus niet door de beugel.

Niet tegenstaande de soepele interpretatie van het vereiste verband tussen het voorwerp van de opdracht en de sociale gunningscriteria waarvan sprake in het arrest van 10 mei 2012, moeten er bij het **opnemen van sociale gunningscriteria** toch bepaalde limieten in acht genomen worden. Zo moet het geformuleerde criterium nog steeds een zeker verband houden met het voorwerp van de opdracht en mag het bijvoorbeeld niet het algemene inkoopbeleid van de deelnemers betreffen. Ga ook na of de sociale overweging die u als gunningscriterium wil integreren niet beter in de uitvoeringsvoorwaarden kan opgenomen worden. Dit is bijvoorbeeld veelal het geval voor eisen m.b.t de verpakking van de aangekocht goederen of het materieel dat bij de uitvoering van de opdracht wordt aangewend.

VI DE UITVOERINGSVOORWAARDEN

1. Algemeen

De uitvoeringsvoorwaarden zijn de voorwaarden of contractsbepalingen die de opdrachtnemer in acht moet nemen bij het uitvoeren van de opdracht. Hoewel ook deze steeds in verband moeten staan met het voorwerp van de opdracht, en dan meer bepaald met de uitvoering ervan, wordt dit verband toch soepeler geïnterpreteerd. Uitvoeringsvoorwaarden kunnen bijvoorbeeld afspraken omtrent de aansprakelijkheid en het risico, de leveringsdatum en de betaling omvatten.

2. Duurzaamheidsoverwegingen

Net zoals de andere gunningsfasen kunnen ook de uitvoeringsvoorwaarden aangewend worden om duurzaamheidsdoelen na te streven. Enkele voorbeelden:

- De goederen moeten geleverd worden buiten het spitsuur. Dit om verkeershinder en uitstoot van fijn stof te verminderen.
- De verpakking van verbruiksgoederen (bv. mineraalwater) moet herbruikbaar zijn.
- De verpakking van het te leveren goed moet biologisch afbreekbaar zijn.
- Voor opdrachten van meubilair kan er geëist worden dat er tot 10 jaar na de levering reserveonderdelen verkrijgbaar blijven.
- Aan een cateraar kan men opleggen om te voorzien in herbruikbaar bestek, servies, glaswerk en tafellinnen om de afvalproductie te beperken.
- Bij het oprichten van een kantoorgebouw kan er van de aannemer worden geëist dat gedurende de werken, er minstens één of meerder personen uit een kansengroep wordt tewerkgesteld op de werf.

Uit het laatste voorbeeld blijkt ook dat de uitvoeringsvoorwaarden aangewend kunnen worden om via de overheidsopdracht, op een secundaire manier, **sociale doelstellingen** na te streven. De soepelere band met het voorwerp van de opdracht maakt dit mogelijk. Concreet kunnen dergelijke uitvoeringsvoorwaarden tot doel hebben dat er op de werkplek in een beroepsopleiding wordt voorzien, of dat de arbeidsparticipatie van moeilijk in het arbeidsproces te integreren personen wordt bevorderd. Ook het bestrijden van de werkloosheid kan doeltreffend via uitvoeringsvoorwaarden gebeuren. Merk wel op dat dergelijke uitvoeringsvoorwaarden vooral doeltreffend zijn bij contracten die een lange of middellange looptijd hebben. Het spreekt voor zich dat ook milieugebonden doelstellingen met een minder strikt verband met het voorwerp van de opdracht een plaats vinden in de uitvoeringsvoorwaarden.

Het onderhoudscontract van een groot provinciaal domein loopt af. Het provinciebestuur wenst bij het sluiten van het nieuwe contract als secundaire doelstelling het aantal langdurig werklozen te verminderen. In de uitvoeringsvoorwaarden van het 4-jarige contract wordt daarom bepaald dat de opdrachtnemer, gedurende de looptijd ervan, steeds twee langdurig werklozen tewerkstelt op het domein.

In de uitvoeringsvoorwaarden kunnen ook een aantal IAO-conventies worden opgenomen, die de opdrachtnemer gedurende de gehele uitvoeringstermijn dient na te leven. Als ze worden opgenomen in het bestek is dat meestal met het oogmerk te sensibiliseren, zowel naar de opdrachtnemer als naar de onderaannemers en de leveranciers van de opdrachtnemer toe.

3. Valkuilen

In de uitvoeringsvoorwaarden mogen **geen vermomde technische specificaties, selectiecriteria of gunningscriteria** verscholen zitten. Hoewel de band met het voorwerp enigszins soepeler is dan bij de technische vereisten en de gunningscriteria, moet er wel over gewaakt worden dat ze **verband houden met de uitvoering van de opdracht**.

Vergeet ook niet dat het voldoen aan de uitvoeringsvoorwaarden in principe niet vooraf aan de sluiting van het contract kan worden gecontroleerd. Het belang van de uitvoeringsvoorwaarden speelt pas bij de uitvoering. Met de gunningsprocedure an sich hebben ze immers weinig te maken. In Nederland noemt men ze dan ook terecht 'contractbepalingen'. Het ontbreken van een voorafgaande controle kan dan ook tot gevolg hebben dat grondig overwogen en doordachte uitvoeringsvoorwaarden hun nuttig effect mislopen als ze niet kunnen worden afgedwongen door een adequaat **controle- en sanctiemechanisme**. Bij contracten die een aanzienlijke periode overspannen is het daarbij van belang dat er regelmatige controles plaatsvinden, zodat eventuele inbreuken tijdens de uitvoering van de opdracht tijdig kunnen worden vastgesteld. De opgenomen sancties moeten een reëel karakter hebben. De overtreding van de uitvoeringsvoorwaarden van een opdracht voor werken met een waarde van vier miljoen euro kan niet passend worden gesanctioneerd door een boete van honderd euro per dag. De grootte van de opdracht en de grootte van de sanctie moeten dus in een redelijke verhouding staan.

Een ruim scala aan instrumenten

I ALGEMEEN OVERZICHT

Zowel binnen de EU, als binnen de Federale en de Vlaamse overheid groeide al een hele tijd geleden het besef dat het merendeel van de aankopers niet of slechts weinig vertrouwd is met het thema 'duurzame overheidsopdrachten' en de talloze, interessante mogelijkheden die het biedt. Zelfs in het geval ze beschikken over enige vertrouwdheid met het thema, opteren een heel aantal aankopers ervoor om toch geen duurzaamheidsoverwegingen op te nemen. Een spijtige zaak, maar desalniettemin begrijpelijk. Het uitschrijven van een overheidsopdracht op zich is immers, omwille van de complexe regelgeving, al geen sinecure. In het bijzonder voor mensen die niet dagelijks met de materie bezig zijn, is het een hele opdracht. Daarenboven kunnen er bij het plaatsen en uitvoeren van een opdracht zaken mislopen, waardoor aankopers hun opdrachtdocumenten zo sober mogelijk proberen te houden. Geen wonder dus dat duurzaamheidsoverwegingen niet zelden, maar toch onterecht, achterwege worden gelaten.

Om aan de hierboven omschreven noden tegemoet te komen, werden door de verschillende bestuursniveaus tal van documenten, handleidingen en instrumenten ontwikkeld. Met de instrumenten wordt getracht de belemmeringen die de opname van duurzaamheidsoverwegingen in overheidsopdrachten beletten, uit de wereld te helpen. De documenten werden dan ook opgesteld met volgende doelen:

- Duurzame overheidsopdrachten meer in de kijker zetten en bekendheid laten verwerven.
- Sensibiliseren van aankopers en aantonen welke resultaten er kunnen geboekt worden.
- Informeren over de mogelijkheden van duurzaam aanbesteden voor een divers aantal werken, leveringen en diensten. De documenten trachten te voorzien in een antwoord op volgende vragen: *Wat zijn de mogelijkheden voor de verschillende productgroepen? Welke duurzame alternatieven heeft de markt te bieden? Welke zijn de te verwachten budgettaire implicaties? Welke labels en standaarden bestaan er voor de verschillende productgroepen?*
- Praktische informatie bieden omtrent duurzaam aanbesteden: *Wat neem ik op? Wanneer? Hoe? Waarvoor moet ik uitkijken? Welke handelswijze verdient de voorkeur in welke situatie?*
- Een aantal misverstanden uit de wereld helpen en aantonen hoe duurzaamheidsoverwegingen kunnen worden opgenomen, zonder enige juridische risico's.

Onder de volgende titels vindt u een overzicht van de instrumenten en documenten die het meest relevant zijn voor de aankopers van de Vlaamse overheid en de Vlaamse lokale besturen. Er wordt kort uitgelegd vanuit welke optiek ze werden geschreven, hoe u ze nuttig kunt gebruiken, van wie ze uitgaan, voor wie ze zijn bedoeld en waar u ze kunt vinden. Merk op dat de Vlaamse en Federale documenten volledig compatibel zijn met de documenten die van Europese oorsprong zijn.

II PRODUCTFICHES

1. Algemeen

Aankopers die duurzaamheidsoverwegingen willen laten meespelen bij het uitschrijven van een opdracht komen meteen oog in oog te staan met het probleem van de praktische toepassing ervan. Dikwijls is de welwillendheid wel aanwezig, maar maakt onzekerheid en aarzeling zich meester bij de opmaak van het bestek, met als gevolg dat men de duurzaamheidsoverwegingen dikwijls gewoon achterwege laat. Dergelijke reactie is zeer begrijpelijk, het ontwikkelen van passende besteksbepalingen is immers geen evidentie en onzorgvuldig gebruik ervan kan mogelijk later nog onprettige gevolgen hebben, en in het slechtste geval zelfs leiden tot gerechtelijke procedures.

Om hieraan een mouw te passen nam de Europese Commissie het initiatief tot het ontwikkelen van een **GPP-toolkit**. De tweede en derde module van de toolkit voorzien in juridische ondersteuning die daarnaast ook goede voorbeelden omvatten over hoe en waar duurzaamheidscriteria kunnen verwerkt worden in een overheidsopdracht, zonder dat het Europese overheidsopdrachtenrecht met de voeten wordt getreden.

De toolkit bespreekt de duurzaamheidsoverwegingen doorheen elke fase van de overheidsopdracht.

- Omschrijving van het voorwerp van de opdracht
- Omschrijving van de technische specificaties
- Omschrijving van de selectiecriteria of technische capaciteit
- Omschrijving van de gunningscriteria
- Omschrijving van de uitvoeringsvoorwaarden

Hoewel de Europese richtlijnen voor een groot deel zijn omgezet in de Belgische overheidsopdrachtenregelgeving, zijn de GPP-criteriasets van de Commissie toch niet perfect bemeaten op het gebruik door Belgische aankopers. De Belgische regelgeving, alsook de lokale Belgische markt, hebben immers hun eigen specifieke kenmerken, die door de Commissie niet in rekening werden genomen bij het ontwikkelen van de GPP-criteria.

Om tegemoet te komen aan de noden van de Belgische aankopers, ontwikkelde de **Programmatorische Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling (PODDO)**, zich baserend op de GPP criteriasets en in samenwerking met de Vlaamse overheid, een aantal productfiches die de aankopers moeten begeleiden bij het uitschrijven van duurzame overheidsopdrachten. Om deze fiches te voorzien van een breder draagvlak en beter af te stemmen op de Belgisch/Europese realiteit, werden ze steeds opgesteld in overleg met de stakeholders¹⁶ van de desbetreffende productgroep. Op het ogenblik zijn er ook binnen de Vlaamse overheid een aantal productfiches in ontwikkeling.

Ook deze fiches bespreken – net als deze handleiding– de duurzaamheidsoverwegingen doorheen elke fase van de overheidsopdracht, en voorzien daarnaast in nog heel wat nuttige info en voorbeeldbestekbepalingen:

.....
¹⁶ Belangengroepen, NGO's, belangrijke marktspelers, vakorganisaties, andere overheden, ...

- Marktinformatie met een overzicht in welke mate de Belgische markt in duurzame oplossingen kan voorzien.
- Pasklare technische specificaties, gunningscriteria en uitvoeringsvoorwaarden ter opname in uw bestek.
- Concrete beschrijving hoe de duurzaamheidsoverwegingen in het bestek ingeschreven kunnen worden.

2. Gebruik

Op dit moment, zijn er voor de volgende productgroepen fiches voorhanden:

- drukwerk,
- matrassen,
- meubelen,
- papier,
- textiel en kleding,
- voeding en catering,
- pc's, laptops en beeldschermen,
- printers en kopieermachines,
- toners.

Voor andere productgroepen kunt u terugvallen op de criteriasets die de Europese Commissie voorziet. Wat betreft een aantal productgroepen zoals hout, compostvaten en vuilniszakken, schoonmaakproducten en reinigingsdiensten, groenbeheer en kleine kantooormaterialen zijn er zoals al gesteld productfiches in ontwikkeling.

De logische opbouw van de fiches werkt het gebruiksgemak in de hand. Toch is het raadzaam om de fiches te gebruiken in combinatie met de algemene informatie uit deel II van dit document. Voor het ontwikkelen van uitvoeringsbepalingen met een sociaal oogmerk, slaat u er bij voorkeur de Leidraad voor de integratie van sociale criteria in overheidsopdrachten op na 'Leidraad voor de integratie van sociale criteria in overheidsopdrachten'.

3. Vindplaats

De productfiches vindt u op de website "Gids voor duurzaam aankopen" van de federale overheid: www.gidsvoorduurzameaankopen.be/node/34.

Wie zich wil verdiepen in de criteriasets die ontwikkeld werden door de Europese Commissie kan terecht op volgende webstek: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm.

III LEIDRAAD VOOR DE INTEGRATIE VAN SOCIALE CRITERIA IN OVERHEIDSOPDRACHTEN

1. Algemeen

Zoals al vermeld werd in deel II van dit document, werd aan het sociale luik door Europa voorheen minder aandacht besteed. Het recente arrest van 10 mei van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het voorstel voor de nieuwe overheidsopdrachtenrichtlijn¹⁹ lijken alvast de voorbodes van een onafwendbare kentering. De Vlaamse overheid onderkende het aanzienlijke belang van het in rekening brengen van sociale doelstellingen bij het uitschrijven van overheidsopdrachten reeds enige tijd geleden. Bij de opmaak van het Vlaams Actieplan Duurzame Overheidsopdrachten 2009–2011 luidde de vijfde krachtlijn dan ook erg toepasselijk “inhaalbeweging voor het sociale luik binnen overheidsopdrachten”. Deze krachtlijn vond concrete uitwerking in het ontwikkelen van een leidraad voor de integratie van sociale criteria in overheidsopdrachten.

Deze leidraad is opgebouwd vanuit verschillende beleidsmatige doelstellingen. Het nuttig aanwenden ervan moet enerzijds de sociale rechtvaardigheid, de gelijke kansen en behandeling en de evenredige participatie en de diversiteit bevorderen. Anderzijds moet hij ook zorgen voor de creatie van duurzame werkgelegenheid en de promotie van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO).

De voornaamste doelstelling van de sociale leidraad is het **faciliteren van het integreren van sociale doelstellingen** in overheidsopdrachten. Een uitvoerige belichting van de diverse aankoopmogelijkheden en goede praktijken, zowel inhoudelijk als juridisch-technisch, en het voorzien van een uitgebreid aantal diverse voorbeelden moet de drempel voor het integreren van sociale overwegingen sterk verlagen. Daar het opstellen van de sociale clausules quasi altijd wat creativiteit en maatwerk vereist, werden er enkel voorbeeldclausules, maar geen standaardclausules voorzien.

De leidraad is een **levend document**. Het deelthema maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten is immers, meer nog dan duurzame overheidsopdrachten in het algemeen, onderhevig aan evolutie. Op basis van ervaringen en verder onderzoek zullen de diverse delen regelmatig worden bijgewerkt.

2. Gebruik

De sociale leidraad werd hoofdzakelijk ingedeeld in twee grote delen:

- Het eerste deel is van een informatieve, verklarende aard. Zowel de regelgeving, de beleidsinstrumenten als de definities van sociale begrippen (bijvoorbeeld: Maatschappelijk verantwoord ondernemen, Sociale Economie, Gelijke Kansen, Sociale Rechtvaardigheid...) zijn immers complex en het doorgronden ervan vergt een aanzienlijke tijdsinvestering, die aankopers in veel gevallen niet kunnen opbrengen. Het eerste deel tracht aan deze problemen tegemoet te komen door de

¹⁹ COM(2011) 896 final. De geïnteresseerden kunnen de integrale tekst downloaden via volgende link: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:NL:PDF>.

voornaamste wetgeving, het voornaamste beleid en de definities te bundelen in een hapklare brok informatie. Wie het eerste deel doorneemt, ondergaat als het ware een spoedcursus.

- Het tweede deel is eerder praktisch van aard. Er wordt ook hier, consequent met de ander documenten, gebruik gemaakt van hetzelfde stramien in fasen (omschrijving opdracht, technische specificaties, selectiecriteria, gunningscriteria, uitvoeringsvoorwaarden). Naast een omschrijving van de mogelijkheden die elk van deze fasen biedt, is dit deel ook doorspekt met goede voorbeelden die u zeker zullen inspireren.

3. Vindplaats

U vindt de leidraad op de website van het Departement Werk en Sociale Economie (<http://werk.be/beleidsthemas/maatschappelijk-verantwoord-ondernemen/mvo-beleid/de-overheid-als-pionier>) en op de portaalsite van Bestuurszaken (www.bestuurszaken.be/handleidingenVlaamseoverheid).

IV ANDERE INSTRUMENTEN

1. Het webluik duurzame overheidsopdrachten op de portaalsite van Bestuurszaken

Het webluik duurzame overheidsopdrachten vormt een uitstekend vertrekpunt voor aankopers die zich aan het duurzaamheidsverhaal willen wagen. Als aankoper vindt u er al het nodige om op een doordachte en veilige manier duurzame overheidsopdrachten uit te schrijven:

- Nuttige handleidingen van zowel Europese als Vlaamse oorsprong;
- Steekkaarten met snel toegankelijke informatie over duurzaamheidswebsites en hun nuttig gebruik (bv. de Gids voor duurzame aankopen, de GPP-toolkit, Ecoscore, ...);
- Een aantal studies omtrent duurzaam aankopen. De website duurzame overheidsopdrachten beperkt zich tot de voor de Vlaamse aankopers meest relevante studies. Wie op zoek is naar een ruimere collectie studies, omtrent quasi alle productgroepen, kan terecht op [volgende website](#);
- Enkele 'acties' om aan te tonen welke de positieve resultaten van goed uitgevoerde duurzame overheidsopdrachten kunnen zijn;
- Informatie over het beleid dat gevoerd wordt op de verschillende reguleringsniveaus;
- Een uitgebreide reeks nuttige links.

2. Het centraal aanspreekpunt duurzame overheidsopdrachten

Binnen de afdeling Overheidsopdrachten werd een centraal aanspreekpunt duurzame overheidsopdrachten opgericht dat o.m. instaat voor het onderhoud van de website, het ter beschikking stellen van informatie e.d.m. Individuele aankopers kunnen bij het centraal aanspreekpunt terecht voor individuele aankopersbegeleiding.

Indien u als aankoper van de Vlaamse overheid in het kader van duurzame overheidsopdrachten nog een vraag hebt waar geen enkel van de voorziene documenten een antwoord op biedt, kunt u deze vraag voorleggen aan het centraal aanspreekpunt. De medewerkers van de afdeling Overheidsopdrachten zorgen ervoor dat er een diepgaand advies op maat wordt verstrekt.

Opgelet, het centraal aanspreekpunt voorziet enkel in een dienstverlening t.a.v. de entiteiten van de Vlaamse overheid. Lokale besturen kunnen terecht bij het steunpunt duurzame overheidsopdrachten dat werd opgericht binnen de VVSG (zie verder).

Het centraal aanspreekpunt is steeds bereikbaar via het emailadres duurzaamaanbesteden@vlaanderen.be en op het telefoonnummer 0491/96.86.63.

3. Steunpunt duurzame overheidsopdrachten

Lokale besturen kunnen met hun vragen rond duurzaam aankopen terecht bij het **Steunpunt duurzame overheidsopdrachten** dat met steun van de Vlaamse overheid opgericht werd binnen de VVSG. Het steunpunt stimuleert lokale besturen om duurzaam aan te kopen. Naast gemeenten horen ook OCMW's, politiezones en autonome gemeentebedrijven tot de doelgroep.

Het Steunpunt brengt kennis en praktijkervaring bijeen, stimuleert onderlinge uitwisseling en verspreidt informatie. Het werkt tevens mee aan studie- en vormingsmomenten, en zal waar nuttig beleidsgerichte aanbevelingen formuleren. Het Steunpunt netwerkt met andere overheidsinstanties en organisaties actief op vlak van overheidsopdrachten en verduurzaming ervan.

Het steunpunt is bereikbaar via de telefoonnummers 02 211 56 08 en 02 211 55 66. Voor meer info zie www.vvsg.be/Werking_Organisatie/Overheidsopdrachten/Pages/Steunpunt.aspx.

4. "Groen kopen!" en "Sociaal kopen!"

Deze documenten gaan uit van de Europese Commissie en vormen afzonderlijke handleidingen voor het succesvol verwerken van groene en sociale criteria in overheidsopdrachten, zonder de Europese regelgeving met de voeten te treden. Ze zijn als

het ware de Europese tegenhanger van de handleiding die voor u ligt. Deze handleiding is dan ook voor een groot deel gebaseerd op deze Europese instrumenten zodat een maximale compatibiliteit kan worden gegarandeerd. Daar waar dat nodig en/of nuttig was in het kader van de Belgische reglementering en de Vlaamse context, werd dit document aanzienlijk uitgebreid.

Geïnteresseerden die aanvullende informatie wensen, of nog vragen hebben bij een van de punten die hoger in dit document werden besproken, doen er zeker goed aan deze Europese documenten er even op na te slaan. U vindt beide handleidingen hier (www.bestuurszaken.be/handleidingenEuropa) terug op de website van het Departement Bestuurszaken.

5. Diverse websites

- De [Milieukoopwijzer](#) van de Bond Beter Leefmilieu biedt aankopers heldere en overzichtelijke informatie aan voor het verduurzamen van hun overheidsopdrachten. Het gebrek aan concreet bruikbare productinformatie vormt immers meestal één van de voornaamste hinderpalen bij het milieuverantwoord aankopen. Het is een praktische gids die aangeeft welke producten het meest milieubesparend zijn en waar ze kunnen worden verkregen.
- Ook de Europese Commissie voorziet in een [website rond Green public procurement](#). U vindt er onder meer de GPP-toolkit, studies, informatie omtrent de wettelijke omkadering en uiteraard alle informatie over het Europese beleid.
- In Nederland is men eveneens zeer actief in het verduurzamen van het aankoopbeleid. Een afzonderlijke segment 'duurzaam inkopen' van de website van het [Nederlandse expertisecentrum aanbesteden](#) spitst zich toe op duurzaam aankopen en bevat heel wat nuttige informatie van erg diverse aard (juridisch, criteria, documentatie, handleidingen).
- Het [sustainable procurement resource center](#) is een toegangspoort voor aankopers, beleidsmakers, onderzoekers en andere belanghebbenden naar een uitgebreide verzameling van nieuwsberichten, beleidsstrategieën, instrumenten en handleidingen, studies en verslagen, voorbeeldprojecten en initiatieven en tal van andere informatie. Aankopers die graag op de hoogte blijven van de laatste evoluties op het gebied van duurzaam aanbesteden doen er goed aan deze website af en toe te consulteren. Ook wie op zoek is naar inspiratie voor het verduurzamen van zijn opdracht vindt er waarschijnlijk zijn gading in de talloze 'Good practice cases'.



COLOFON

Verantwoordelijke uitgever

Luc Lathouwers
Secretaris-generaal
Departement Bestuurszaken, Vlaamse overheid
Boudewijngebouw
Boudewijnlaan 30, bus 30
1000 Brussel

Contact

Departement Bestuurszaken
Afdeling Overheidsopdrachten
Boudewijnlaan 30 bus 31
1000 Brussel
T 02 553 76 57
overheidsopdrachten@vlaanderen.be
www.bestuurszaken.be/overheidsopdrachten

Depotnummer

D/2012/3241/267

Versiebeheer

Versie 1.0 (augustus 2012)

Verschijningsdatum

November 2012