

# Publicatieblad van de Europese Unie

# C 237



Uitgave  
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

64e jaargang

18 juni 2021

Inhoud

IV *Informatie*

INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN INSTANTIES VAN DE EUROPESE UNIE

**Europese Commissie**

2021/C 237/01

“Sociaal kopen — Gids voor de inachtneming van sociale overwegingen bij overheidsaanbestedingen (tweede editie)” ..... 1

NL



## IV

*(Informatie)*INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN  
INSTANTIES VAN DE EUROPESE UNIE

## EUROPESE COMMISSIE

**“Sociaal kopen — Gids voor de inachtneming van sociale overwegingen bij overheidsaanbestedingen  
(tweede editie)”**

(2021/C 237/01)

## INHOUDSTAFEL

	<i>Bladzijde</i>
Inleiding .....	4
Hoofdstuk 1 Definitie, doel en voordelen van maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten .....	4
1.1. Definitie van maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten .....	4
1.2. Het in kaart brengen van de sociale doelstellingen bij overheidsopdrachten .....	6
1.3. Doel en voordelen van MVOO .....	9
1.4. Wisselwerking met beleid en wetgeving op EU- en internationaal niveau .....	11
Hoofdstuk 2 Een organisatiestrategie voor sociaal kopen .....	16
2.1. Het creëren van engagement voor MVOO .....	16
2.2. Het vaststellen van de doelstellingen .....	17
2.3. Raadpleging van belanghebbenden .....	17
2.4. Het beoordelen van de risico's, het prioriteren van opdrachten en het vaststellen van streefcijfers .....	20
2.5. Het creëren van draagvlak voor MVOO in aanbestedingsprocedures en -beleid .....	22
2.6. Het monitoren en evalueren van de vorderingen .....	23
Hoofdstuk 3 Het vaststellen van de behoeften en het plannen van overheidsopdrachten .....	25
3.1. De rol van behoefteanalyses binnen MVOO .....	25
3.2. Marktdialoog .....	27
3.3. Soort opdracht .....	31
3.4. Het kiezen van een procedure .....	33
3.5. Het vaststellen van en kritisch bekijken van het bestek .....	35
3.6. Het gebruik van facultatieve velden in standaardformulieren .....	35
Hoofdstuk 4 De aanbestedingsprocedure .....	36
4.1. Het vaststellen van het voorwerp van de opdracht en het bepalen van de toepasselijke regels .....	36
4.2. De lichte regeling .....	38
4.3. Voorbehouden .....	41

---

4.4. Technische specificaties .....	43
4.5. Inachtneming van het sociaal en arbeidsrecht en de collectieve arbeidsovereenkomsten .....	46
4.6. Uitsluitings- en selectiecriteria .....	48
4.7. Gunningscriteria .....	51
4.8. Het evalueren van inschrijvingen en het verifiëren van MVOO-verbintenissen .....	54
4.9. Abnormaal lage inschrijvingen .....	57
Hoofdstuk 5 Het vaststellen en handhaven van de opdrachtvoorwaarden .....	58
5.1. MVOO-verbintenissen in de praktijk brengen .....	58
5.2. Contractuele uitvoeringsvoorwaarden .....	59
5.3. Aanbesteding van opdrachten met sociale resultaten .....	63
5.4. Controle van de naleving .....	64
5.5. Onderaanneming .....	65
5.6. Het ondervangen van problemen .....	67
5.7. Het trekken van lessen voor toekomstige opdrachten .....	68

De tweede editie van de gids is samengesteld in het kader van overeenkomst nr. SI2.801176 — 728/PP/GRO/SME/18/D/021a tussen de Europese Commissie en ICLEI — Lokale overheden voor duurzaamheid, met steun van Public Procurement Analysis (PPA).

Noch de Europese Commissie, noch enige persoon die optreedt in naam van de Commissie kan verantwoordelijk worden gesteld voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de gegevens in deze publicatie.

**Belangrijke opmerking**

Deze gids is bedoeld als leidraad voor aanbestedende diensten en het stimuleren van goede praktijken. De gids is een niet-bindend document dat geen afbreuk doet aan de rechten en verplichtingen uit hoofde van de EU-wetgeving. De gids is onderhevig aan veranderende aanbestedingspraktijken en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, het enige orgaan dat de bevoegdheid heeft om een bindende interpretatie van het Unierecht te geven.

De in dit document voorgestelde concepten, ideeën en oplossingen doen geen afbreuk aan de nationale wetgeving en moeten mogelijk worden aangepast op basis van de nationale rechtskaders.

Hoewel de informatie in deze gids zorgvuldig is gecontroleerd, aanvaardt de Europese Commissie geen enkele aansprakelijkheid met betrekking tot de specifieke zaken waarnaar verwezen wordt.

Meer informatie over de Europese Unie vindt u op internet (<http://europa.eu>).

## INLEIDING

Bij maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten (MVOO) draait het om het behalen van positieve sociale resultaten bij overheidsopdrachten. Aanbestedingen zijn van invloed op een groot aantal mensen: gebruikers van openbare diensten, personen die betrokken zijn bij productie en levering, of personeel van de aankooporganisatie. Naast de personen die rechtstreeks met MVOO te maken hebben, kunnen MVOO ook gevolgen hebben voor zowel de vraag- als de aanbodzijde van de bredere markt.

Door verstandig in te kopen kunnen aanbestedende diensten werkgelegenheidsmogelijkheden, om- en bijscholing van de beroepsbevolking, fatsoenlijk werk, sociale insluiting, gendergelijkheid en non-discriminatie, toegankelijkheid, ontwerpen voor iedereen en ethische handel stimuleren, alsmede een ruimere naleving van maatschappelijke normen nastreven. Voor sommige producten, werken en diensten kunnen de gevolgen hiervan bijzonder belangrijk zijn nu aanbestedende diensten een groot aandeel in de markt hebben, bijvoorbeeld in de weg- en waterbouwkunde, gezondheidszorg en het vervoer.

Teneinde de maatschappelijke uitdagingen het hoofd te kunnen bieden, moeten overheidsinstanties hun inspanningen opvoeren ten aanzien van alle (sociale/ethische, ecologische en economische) aspecten die samengaan met duurzaamheid. Aanbestedende diensten zijn grote investeerders in Europa en besteden momenteel meer dan 14 % van het bruto binnenlands product van de EU. Door hun koopkracht aan te wenden om voor goederen en diensten te kiezen die daadwerkelijk sociale resultaten opleveren, kunnen zij een grote bijdrage leveren aan duurzame ontwikkeling. Deze gids kan hen hierbij steunen door ook aandacht te besteden aan de sociale dimensie van duurzame overheidsopdrachten.

De huidige COVID-19-pandemie zal waarschijnlijk gevolgen hebben voor de werkgelegenheid, de ongelijkheid doen toenemen, de onzekerheid op de arbeidsmarkt verhogen, de arbeidsomstandigheden van werknemers wereldwijd doen verslechteren, de verstrekking van bepaalde diensten aan personen verder onder druk zetten en de kleinere ondernemingen treffen. In hun herstelstrategieën zullen de EU-lidstaten sociale insluiting en billijkheid moeten bevorderen door middel van onderwijs en vaardigheden, werkgelegenheid en sociale en territoriale cohesie, en erop moeten toezien dat de groene en de digitale transitie banen, duurzame groei en sociaal-economische veerkracht opleveren. Voor het verwezenlijken van deze doelstellingen vormen maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten een krachtig instrument binnen het instrumentarium van de nationale overheden in de EU.

Met dit document wordt beoogd aanbestedende diensten beter bekend te maken met de potentiële voordelen van MVOO en op praktische wijze toe te lichten welke mogelijkheden het EU-rechtskader te bieden heeft. Bij het opstellen van deze gids heeft de Commissie aanbestedende diensten uitgebreid geraadpleegd teneinde goede praktijken en voorbeelden van mogelijk te behalen resultaten in kaart te brengen. Deze voorbeelden komen verspreid in de tekst aan bod.

Deze gids is hoofdzakelijk samengesteld ten behoeve van aanbestedende diensten, maar ook in de hoop andere partijen die bij aanbestedingen betrokken zijn te inspireren, zoals leveranciers, dienstverleners, afnemers uit de particuliere sector en actoren van de sociale economie, met inbegrip van sociale ondernemingen, of ngo's.

In de hoofdstukken van deze gids komen alle aspecten van het aanbestedingsproces aan bod, ook de aspecten die verder reiken dan de inschrijvingsprocedure zelf. Er wordt toegelicht op welke manier sociale overwegingen in het hele proces kunnen worden meegenomen, met tal van praktijkvoorbeelden met betrekking tot aanbestedende diensten in de EU. In de hoofdstukken 2 tot en met 5 worden de meeste afdelingen gevolgd door een lijst van "goede praktijken". Deze hebben tot doel de tekst verder te verduidelijken door een concrete samenvatting te geven van de essentiële punten per afdeling, en door aan te geven wat de aanbestedende diensten in de praktijk kunnen doen om op maatschappelijk verantwoorde wijze het aanbestedingsproces aan te gaan.

## HOOFDSTUK 1

### *Definitie, doel en voordelen van maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten*

#### 1.1 . Definitie van maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten

Maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten (MVOO) hebben tot doel een positieve maatschappelijke impact van door de publieke sector afgenomen goederen, diensten en werken te realiseren. Hierbij staat centraal dat aanbestedende diensten niet alleen tegen de laagste prijs of tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding willen inkopen, maar ook willen waarborgen dat overheidsopdrachten maatschappelijke voordelen opleveren <sup>(1)</sup> en dat eventuele negatieve maatschappelijke gevolgen tijdens de uitvoering van de opdracht worden voorkomen of beperkt. Als aanbestedende dienst kunt u tijdens het gehele aanbestedingsproces sociale

<sup>(1)</sup> Onder meer met inachtneming van de verplichtingen en beginselen die zijn vastgelegd in het Verdrag en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zoals gelijkheid voor de wet en non-discriminatie.

doelstellingen in overweging nemen, mits deze niet-discriminerend zijn en verband houden met het voorwerp van de opdracht (?). In de Europese Unie moeten MVOO worden uitgevoerd overeenkomstig de richtlijnen inzake overheidsopdrachten van 2014 (?) en de in het EU-Verdrag (4) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde beginselen, alsook in overeenstemming met internationale overeenkomsten, zoals de Overeenkomst inzake overheidsopdrachten van de WTO(GPA), de bilaterale vrijhandelsovereenkomsten van de EU met hoofdstukken over aanbesteding (?) en het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (6).

MVOO kunnen een krachtig instrument vormen voor zowel het bevorderen van duurzame ontwikkeling als het verwezenlijken van internationale, nationale, regionale of lokale sociale doelstellingen. Bij MVOO worden overheidsopdrachten als strategisch instrument beschouwd voor het efficiënt en duurzaam besteden van overheidsmiddelen. Hierbij kunnen sociale overwegingen worden gecombineerd met groene (?) en circulaire (8) criteria en innovatiegericht aanbesteden (9) voor een meer holistische benadering van de duurzaamheid van overheidsopdrachten (10). Het verbeteren van de professionalisering van en steun aan aanbestedende diensten kan de succesvolle inzet van sociale overwegingen in hoge mate bevorderen, ook in combinatie met andere overwegingen op het gebied van duurzaamheid en kwaliteit (11).

Maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten helpen overheden hoogwaardige diensten en producten aan hun gemeenschappen te leveren, en aanvullende maatschappelijke en ethische voordelen te realiseren, zelfs bij een krappe begroting, en kunnen bijgevolg helpen de negatieve effecten van de COVID-19-pandemie te ondervangen. Voor het herstel van de pandemie zullen de EU-overheden alle beschikbare hulpmiddelen en instrumenten moeten inzetten om de negatieve sociaaleconomische effecten te bestrijden. De ongekeerd hoge financiële middelen vanuit de faciliteit voor herstel en veerkracht zullen veelal door middel van overheidsopdrachten worden ingezet. Het is dan ook van cruciaal belang dat aanbestedende diensten maximaal kunnen profiteren van de flexibiliteit van de regels inzake overheidsopdrachten om ervoor te zorgen dat deze middelen zodanig worden gebruikt dat hun gemeenschappen van de best mogelijke positieve sociale en economische resultaten zijn verzekerd. Teneinde de hersteleffecten van deze middelen optimaal te verzilveren, moet niet langer worden ingezet op de laagste prijs, maar moeten overwegingen meespelen met betrekking tot sociale integratie, gelijkheid, eerlijke en inclusieve werkgelegenheid en ethische handelsgoederen.

(?) Dit fundamentele vereiste voor MVOO wordt in afdeling 4.1 nader toegelicht; de gids voorziet daarnaast in een aantal voorbeelden.

(?) Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 1); Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PB L 28.3.2014, blz. 65); Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 243). Hierna “de richtlijnen inzake overheidsopdrachten” genoemd.

(4) Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

(6) De EU heeft in diverse internationale overeenkomsten toegezegd om bepaalde werken, leveringen, diensten en ondernemers van verschillende derde landen toegang te verlenen tot haar aanbestedingsmarkt. De enige plurilaterale overeenkomst binnen de WTO is de GPA, waarbij de aanbestedingsmarkt van de EU is opengesteld voor de andere partijen bij de overeenkomst. Daarnaast bevatten verscheidene vrijhandelsovereenkomsten van de EU hoofdstukken over aanbesteding. Zoals bepaald in artikel 25 van Richtlijn 2014/24/EU en artikel 43 van Richtlijn 2014/25/EU moeten aanbestedende diensten in de EU garanderen dat zij geen minder gunstige behandeling geven aan werken, leveringen, diensten en ondernemers van de ondertekenende partijen van deze overeenkomsten dan die welke zij aan werken, leveringen, diensten en ondernemers van de Unie geven, voor zover die vallen onder deze overeenkomsten. Afgezien van deze verplichting hebben ondernemers van derde landen die geen overeenkomst hebben inzake de openstelling van de aanbestedingsmarkt van de EU of waarvan de goederen, diensten en werken niet vallen onder een dergelijke overeenkomst, geen gewaarborgde toegang tot de aanbestedingsprocedures in de EU en kunnen zij worden uitgesloten. Meer informatie over de deelname van derde landen aan inschrijvingen vindt u in de “Richtlijnnoeren voor de deelname van inschrijvers en goederen uit derde landen aan de aanbestedingsmarkt van de EU” van de Europese Commissie, C/2019/5494 van 24.7.2019 ([https://ec.europa.eu/growth/content/new-guidance-participation-third-country-bidders-eu-procurement-market\\_nl](https://ec.europa.eu/growth/content/new-guidance-participation-third-country-bidders-eu-procurement-market_nl)).

(8) <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>

(7) Zie het handboek “Groen kopen! Een handboek over groene overheidsopdrachten” uit 2016 ([https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook\\_2016\\_nl.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_nl.pdf)), voor meer informatie over groene overheidsopdrachten.

(8) Zie de gids “Public Procurement for a Circular Economy” ([http://ec.europa.eu/environment/gpp/circular\\_procurement\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/circular_procurement_en.htm)), voor meer informatie over circulaire overheidsopdrachten.

(9) Zie de mededeling van de Commissie “Richtlijnnoeren inzake innovatiegericht aanbesteden” (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/NL/C-2018-3051-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>), voor meer informatie over innovatiegericht aanbesteden.

(10) In de mededeling van de Commissie aan de instellingen, getiteld “Succesvolle overheidsopdrachten in en voor Europa”, worden “de mogelijkheden om overheidsopdrachten in te zetten als een strategisch instrument ter ondersteuning van duurzame, sociale beleidsdoelstellingen en innovatie” onder de aandacht gebracht. Zie de mededeling op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0572&qid=1614271508942&from=NL> voor meer informatie.

(11) Zie Aanbeveling (EU) 2017/1805 van de Commissie van 3 oktober 2017 over de ontwikkeling van een architectuur voor de professionalisering van overheidsopdrachten, alsook *ProcurComp EU*, het Europees competentiekader voor aanbestedingsprofessionals: [https://ec.europa.eu/growth/content/european-commission-unveils-procurcompeu---european-competency-framework-public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/european-commission-unveils-procurcompeu---european-competency-framework-public-procurement_en) voor meer informatie over de professionalisering van overheidsopdrachten.

In deze gids worden verschillende voorbeelden gegeven van MVOO in de praktijk in de hele EU, waarbij verschillende benaderingen en het behalen van daadwerkelijke resultaten worden besproken die hopelijk als inspiratie kunnen dienen. Meer voorbeelden van goede praktijken in de EU en in derde landen vindt u in de twee verslagen “Making socially responsible procurement work — 71 good practice cases” <sup>(12)</sup> en “Buying for social impact — Good practice from around the EU” <sup>(13)</sup>, beide beschikbaar op de webpagina van de Commissie “Tools voor inkopers bij overheidsinstanties” <sup>(14)</sup>.

## 1.2. Het in kaart brengen van de sociale doelstellingen bij overheidsopdrachten

Aanbestedende diensten kunnen op een groot aantal verschillende manieren specifieke sociale overwegingen meenemen in hun aankoopbeslissingen. Hieronder ziet u niet-uitputtende lijst van sociale doelstellingen die u door middel van overheidsopdrachten kunt nastreven. Vergeet hierbij echter niet dat naleving van de verplichtingen op het gebied van sociaal en arbeidsrecht, uit hoofde van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten niet facultatief maar verplicht is <sup>(15)</sup>. In hoofdstuk 4 en 5 van de gids leest u hoe u deze kwesties aanpakt tijdens de verschillende fasen van het aanbestedingsproces. Het is aan u te kiezen welke van onderstaande sociale overwegingen van belang zijn voor uw aanbesteding, afhankelijk van uw doelstellingen en het voorwerp van de opdracht.

### Het stimuleren van werkgelegenheidskansen en sociale insluiting

MVOO kunnen ten goede komen aan:

- werkgelegenheidskansen voor jongeren en oudere werknemers;
- gendergelijkheid (bijvoorbeeld het bevorderen van het evenwicht tussen werk en privéleven, het terugdringen van sectorale en beroepssegregatie <sup>(16)</sup> en het waarborgen van gelijke behandeling op het werk;
- werkgelegenheidsmogelijkheden voor mensen die sociale uitsluiting ervaren als gevolg van langdurige werkloosheid, dakloosheid, discriminatie of andere vormen van kwetsbaarheid;
- participatie in de samenleving en werkgelegenheidsmogelijkheden voor personen met een handicap, onder meer door middel van inclusieve en toegankelijke werkomgevingen;
- een beter diversiteitsbeleid, sociale insluiting en werkgelegenheidsmogelijkheden voor mensen uit kansarme groepen (bv. arbeidsmigranten, personen die tot een raciale, etnische of religieuze minderheid behoren, laaggeschoolden, en mensen die het risico lopen op armoede en sociale uitsluiting), en
- het om- en bijscholen van alle werknemers.

### Het bieden van kansen voor organisaties van de sociale economie en sociale ondernemingen

Organisaties van de sociale economie en sociale ondernemingen <sup>(17)</sup> kunnen helpen de voornoemde werkgelegenheidsmogelijkheden en sociale insluiting te realiseren, waarmee uw uitgaven maatschappelijk rendement kunnen opleveren. Zo bieden de richtlijnen inzake overheidsopdrachten ruimte voor het bevorderen van sociale insluiting door opdrachten ten behoeve van arbeidsintegratie voor te behouden aan sociale ondernemingen of marktdeelnemers waarvan minstens 30 % van de werknemers personen met een handicap of kwetsbare werknemers zijn <sup>(18)</sup>. Daarnaast wordt in de richtlijnen het in percelen opsplitsen van opdrachten gestimuleerd, aangezien dit een mogelijk toegankelijker vorm is voor organisaties van de sociale economie en sociale ondernemingen <sup>(19)</sup>.

<sup>(12)</sup> [https://ec.europa.eu/growth/content/making-socially-responsible-public-procurement-work-71-good-practice-cases\\_nl](https://ec.europa.eu/growth/content/making-socially-responsible-public-procurement-work-71-good-practice-cases_nl)

<sup>(13)</sup> () <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/3498035f-5137-11ea-aece-01aa75ed71a1>

<sup>(14)</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers\\_nl](https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_nl)

<sup>(15)</sup> Artikel 18, lid 2, van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 36, lid 2, van Richtlijn 2014/25/EU, en artikel 30, lid 3, van Richtlijn 2014/23/EU. Deze reeks bepalingen wordt hierna “de sociale en milieuclausule” genoemd. Zie afdeling 4.5 voor meer informatie over dit onderwerp.

<sup>(16)</sup> Gendergelijkheid is een kernwaarde van de EU, een grondrecht en een kernbeginsel van de Europese pijler van sociale rechten. Krachtens de Verdragen is het een van de taken van de Unie bij elk optreden de gelijkheid van vrouwen en mannen te bevorderen. Hieronder valt bijvoorbeeld het begrip genderbalans, dat niet alleen betrekking heeft op de ondervertegenwoordiging van vrouwen op de arbeidsmarkt in door mannen gedomineerde sectoren als wetenschap, technologie, engineering en wiskunde (STEM), maar ook de ondervertegenwoordiging van mannen in sectoren als de gezondheids- en sociale zorg, kinderopvang en primair onderwijs.

<sup>(17)</sup> De sociale economie omvat verenigingen, stichtingen, coöperaties, onderlinge maatschappijen en sociale ondernemingen. Sociale ondernemingen zijn organisaties die, ongeacht hun rechtsvorm, het ondernemerschap combineren met een maatschappelijk doel. Deze ondernemingen beogen vooral een sociaal effect en niet zozeer een zo groot mogelijke winst voor de eigenaren of de aandeelhouders. Meer informatie vindt u op [https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy\\_nl](https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy_nl)

<sup>(18)</sup> De artikelen 20 en 77 van Richtlijn 2014/24/EU, de artikelen 38 en 94 van Richtlijn 2014/25/EU, en artikel 34 van Richtlijn 2014/23/EU. Zie afdeling 4.3 voor meer informatie over het voorbehouden van opdrachten.

<sup>(19)</sup> Artikel 46 van Richtlijn 2014/24/EU en artikel 65 van Richtlijn 2014/25/EU.



### Het stimuleren van fatsoenlijk werk

De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) omschrijft “fatsoenlijk werk” <sup>(20)</sup> als

“arbeid [...] die productief is en een eerlijk inkomen oplevert, in een veilige werkomgeving plaatsvindt onder sociale bescherming, betere vooruitzichten voor persoonlijke groei en sociale integratie biedt, mensen de vrijheid geeft om voor hun belangen op te komen, zich te organiseren en deel te nemen aan de besluitvorming die van invloed is op hun leven alsmede gelijke kansen voor en gelijke behandeling van alle vrouwen en mannen waarborgt”.

Volgens deze definitie en de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling <sup>(21)</sup> stimuleert de EU zowel binnen de EU als in de mondiale toeleveringsketens <sup>(22)</sup>:

- werkzekerheid;
- eerlijk loon;
- veilige arbeidsomstandigheden;
- sociale bescherming;
- gelijke kansen voor en gelijke behandeling van alle vrouwen en mannen;
- gendergelijkheid en non-discriminatie bij de toegang tot de arbeidsmarkt;
- sociale dialoog, en
- het waarborgen van de rechten van werknemers.

### Het waarborgen van de naleving van de arbeids- en sociale rechten

De EU streeft naar sociale vooruitgang en verbetering van de leef- en werkomstandigheden in Europa <sup>(23)</sup>. Overheidsopdrachten dragen bij aan dit streven door te waarborgen dat leveranciers:

- voldoen aan de toepasselijke verplichtingen op het gebied van het sociaal en arbeidsrecht uit hoofde van het Unierecht, interne recht of collectieve arbeidsovereenkomsten;
- de fundamentele IAO-verdragen naleven;
- het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen naleven, met inbegrip van het beginsel van gelijke beloning voor gelijk werk <sup>(24)</sup> en de bevordering van gendergelijkheid <sup>(25)</sup>;
- de wetten inzake veiligheid en gezondheid op de werkplek naleven, en
- zich inzetten voor de bestrijding van discriminatie op grond van bijvoorbeeld geslacht, leeftijd, handicap, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, seksuele geaardheid, alsook voor het scheppen van gelijke kansen.

### Toegankelijkheid en ontwerpen voor iedereen

Het inkopen van goederen, diensten en werken die voor iedereen toegankelijk zijn, ook voor personen met een handicap, is een fundamenteel aspect van MVOO en een verplicht onderdeel van overheidsopdrachten. In artikel 42 van Richtlijn 2014/24/EU, en artikel 60, lid 1, van Richtlijn 2014/25/EU staat het volgende: “[...] moeten deze technische specificaties, uitgezonderd in behoorlijk gemotiveerde gevallen, zodanig worden opgesteld dat rekening wordt gehouden met de criteria inzake toegankelijkheid voor personen met een handicap of de geschiktheid van het ontwerp voor alle gebruikers.”

Deze bepaling komt overeen met de verplichting van de nationale autoriteiten om het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD) <sup>(26)</sup> na te leven, waar de EU en alle lidstaten partij bij zijn. Het UNCRPD voorziet in verplichtingen inzake toegankelijkheid, en het hieraan verwante UNCRPD-comité heeft de toegankelijkheid bij overheidsopdrachten als een belangrijk aandachtspunt voor overheden aangemerkt <sup>(27)</sup>.

<sup>(20)</sup> <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>

<sup>(21)</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-holistic-approach-sustainable-development\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-holistic-approach-sustainable-development_en)

<sup>(22)</sup> [https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/employment-and-decent-work\\_en](https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/employment-and-decent-work_en)

<sup>(23)</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=157&langId=nl>

<sup>(24)</sup> Zie artikel 157 VWEU en Richtlijn 2006/54/EG.

<sup>(25)</sup> Het belang van gendergelijkheid komt naar voren in de politieke richtsnoeren van de Europese Commissie en in alle opdrachtbrieven aan de leden van de Europese Commissie [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf)

<sup>(26)</sup> In algemene opmerking nr. 2 van het UNCRPD is bepaald dat de staten die partij zijn als onderdeel van de herziening van wetgeving inzake toegankelijkheid onder meer moeten waarborgen dat hun procedures voor overheidsopdrachten voorzien in toegankelijkheidseisen. Voorts wordt gesteld dat het onaanvaardbaar is om overheidsmiddelen te gebruiken voor het creëren of in stand houden van ongelijkheid die onvermijdelijk voortvloeit uit ontoegankelijke diensten en voorzieningen, en dat overheidsopdrachten dienen te worden gebruikt voor de uitvoering van positieve actie overeenkomstig artikel 5, lid 4, van het UNCRPD teneinde toegankelijkheid en de facto gelijkheid te waarborgen voor personen met een handicap.

<sup>(27)</sup> Zie respectievelijk artikel 9 van en algemene opmerking nr. 2 bij het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

In het UNCRPD <sup>(28)</sup> wordt voorts het belang erkend “voor personen met een handicap [...] van individuele autonomie en onafhankelijkheid, met inbegrip van de vrijheid hun eigen keuzes te maken” en “dat personen met een handicap in de gelegenheid moeten worden gesteld actief betrokken te zijn bij de besluitvormingsprocessen over beleid en programma’s, met inbegrip van degenen die hen direct betreffen”. Met andere woorden:

- aanbestedende diensten moeten ernaar streven bij hun aankoopbeleid rekening te houden met personen met een handicap en hen te betrekken bij het aankoopproces. In hoofdstuk 3 van deze gids vindt u informatie over behoeftanalyses en het betrekken van leveranciers om doeltreffende openbare diensten te waarborgen, rekening houdend met de doelstellingen betreffende sociale en professionele insluiting, alsook de specifieke behoeften van uw gebruikers;
- aanbestedende diensten moeten in hun technische specificaties <sup>(29)</sup> bepalingen opnemen om voor personen met een handicap de toegang te garanderen tot bijvoorbeeld openbare diensten, openbare gebouwen, openbaar vervoer, openbare informatie en goederen en diensten op het gebied van ICT, waaronder webdiensten, en
- aanbestedende diensten kunnen gunningscriteria gebruiken om inschrijvingen te belonen die hogere toegankelijkheidseisen omvatten dan de technische specificaties;
- aanbestedende diensten kunnen uitvoeringsvoorwaarden opnemen om te waarborgen dat de ingekochte diensten zodanig worden uitgevoerd dat een toegankelijk resultaat op basis van het beginsel “ontwerpen voor iedereen” is verzekerd.

### Eerbiediging van de mensenrechten en de inachtneming van ethische handelskwesties

Overheidsopdrachten kunnen worden gebruikt om sociale kwesties binnen toeleveringsketens aan te kaarten, zoals mensenrechten <sup>(30)</sup> of de beginselen van eerlijke handel. De eerbiediging van de mensenrechten vormt een essentieel onderdeel van alle zakelijke relaties die een lidstaat aangaat, zoals uiteengezet in de leidende beginselen inzake bedrijfsleven en mensenrechten van de VN <sup>(31)</sup>. Daarnaast was het Hof van Justitie van de Europese Unie in 2012 van oordeel dat eerlijke handelsvoorwaarden een rol kunnen spelen bij aankoopbeslissingen <sup>(32)</sup>; dit komt tot uiting in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten <sup>(33)</sup>.

Het brede toepassingsgebied van overheidsopdrachten <sup>(34)</sup>, evenals het mondiale karakter van bepaalde toeleveringsketens, brengt het risico met zich mee dat uw overheidsopdracht hand in hand gaat met mensenrechtenschendingen. Gevallen als de brand in het Rana Plaza in Bangladesh zijn algemeen bekend, maar ook in Europa komen gevaarlijke en onmenselijke arbeidsomstandigheden voor. De richtlijnen inzake overheidsopdrachten schrijven de uitsluiting voor van ondernemers die bij rechterlijke beslissing veroordeeld zijn voor kinderarbeid en andere vormen van mensenhandel, en verplichten alle aanbestedende diensten te verifiëren dat de fundamentele IAO-verdragen <sup>(35)</sup> worden nageleefd. In de gids wordt onder meer bekeken hoe de mensenrechten in het kader van overheidsopdrachten kunnen worden beschermd door:

- de transparantie binnen de toeleveringsketens te vergroten, onder meer door toezicht te houden op onderaannemers en ondergeschikte onderaannemers;
- specifieke risico’s binnen de toeleveringsketens te analyseren;
- onderaannemers en ondergeschikte onderaannemers te verplichten maatregelen te treffen om de arbeidsomstandigheden van werknemers in de toeleveringsketen te verbeteren en potentiële of reeds vastgestelde mensenrechtenschendingen in het productieproces aan te pakken, en
- strikte gedragscodes voor leveranciers ten aanzien van maatschappelijke verantwoordelijkheid te stimuleren.

<sup>(28)</sup> [www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html](http://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html)

<sup>(29)</sup> Voor overheidsopdrachten en nutsvoorzieningen: zie respectievelijk artikel 42, lid 1, van Richtlijn 2014/24/EU, en artikel 60, lid 1, van Richtlijn 2014/25/EU.

<sup>(30)</sup> Dit heeft onder meer betrekking op de naleving van de verplichtingen en beginselen uit hoofde van het Verdrag en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, alsook de Verklaring betreffende de fundamentele principes en rechten op het werk van de IAO, het Internationaal Statuut van de Rechten van de Mens en de VN-Verklaring over de rechten van inheemse volken.

<sup>(31)</sup> De leidende beginselen inzake bedrijfsleven en mensenrechten van de VN bestaan uit een reeks richtsnoeren die de lidstaten en bedrijven moeten naleven om in het kader van bedrijfsactiviteiten begane mensenrechtenschendingen te voorkomen, in kaart te brengen en te verhelpen. Deze beginselen zijn in juni 2011 door de Mensenrechtenraad van de VN goedgekeurd en zijn te raadplegen op: [www.business-humanrights.org/en/un-guiding-principles](http://www.business-humanrights.org/en/un-guiding-principles)

<sup>(32)</sup> Zaak C-368/10 Europese Commissie/Koninkrijk der Nederlanden, punten 91 en 92.

<sup>(33)</sup> Overweging 97 en artikel 67, lid 3, punt a), van Richtlijn 2014/24/EU, overweging 102 en artikel 82, lid 3, punt a), van Richtlijn 2014/25/EU, overweging 64 en artikel 41 van Richtlijn 2014/23/EU.

<sup>(34)</sup> De term “overheidsopdracht(en)” wordt in dit document gebruikt om te verwijzen naar allerhande overheidsopdrachten en -concessies.

<sup>(35)</sup> Artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

## Het leveren van hoogwaardige maatschappelijke, gezondheids-, onderwijs- en culturele diensten

De richtlijnen inzake overheidsopdrachten voorzien in een “lichte regeling” voor specifieke maatschappelijke, gezondheids-, onderwijs- en culturele diensten, naast een aantal andere categorieën <sup>(36)</sup>. Aanbestedende diensten worden aangemoedigd rekening te houden met “de noodzaak de kwaliteit, continuïteit, toegankelijkheid, betaalbaarheid, beschikbaarheid en volledigheid van de diensten, de specifieke behoeften van verschillende categorieën gebruikers, met inbegrip van achtergestelde en kwetsbare groepen, de betrokkenheid en inspraak van gebruikers en de innovatie te verzekeren” <sup>(37)</sup>. Ook bij de aankoop van sociale diensten kunnen kwaliteitsnormen worden toegepast, zoals het facultatieve Europees kwaliteitskader voor sociale diensten uit 2010 <sup>(38)</sup>. In afdeling 4.2 wordt toegelicht hoe aanbestedende diensten de lichte regeling hebben toegepast om maatschappelijke voordelen te behalen.

### Het vaststellen en verwezenlijken van slimme MVOO-doelstellingen in Nantes (Frankrijk)

#### Doelstelling van de overheidsopdracht

De stad Nantes past sinds 2001 maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten (MVOO) toe. In 2017 heeft de stad een regeling ter bevordering van maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten (SPAR) ingevoerd om te zorgen voor meer samenhang tussen de talrijke initiatieven die in de voorgaande vijftien jaar waren ontwikkeld, alsook om de koppeling tussen aankoopactiviteiten en -initiatieven ter ondersteuning van kmo's te versterken.

#### Aanpak

De SPAR-regeling omvat een aantal interne richtsnoeren voor de uitvoering van maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten en brengt de op lokaal niveau beschikbare praktische methoden en steun onder de aandacht. Daarnaast omvat de regeling een SPAR-governancestructuur voor toezicht op de ontwikkeling en uitvoering van en controle op maatregelen met betrekking tot verantwoorde overheidsopdrachten:

- Op politiek niveau worden alle gekozen leden van de raad van de metropool Nantes in kennis gesteld van aankomende investeringen, zodat zij gezamenlijk kunnen beoordelen welke sociale en milieuclausules hiermee moeten samengaan. Deze leden voeren ook regelmatig beoordelingen uit van de gevolgen van de SPAR-regeling.
- Op technisch niveau werkt het overheidsopdrachtenteam binnen ieder directoraat samen met een netwerk van MVO-ambassadeurs. De aanbestedende diensten ondersteunen de operationele directoraten bij het opnemen van sociale en milieuclausules in hun aankoopbeleid en het beoordelen van de kwaliteit van de ontvangen inschrijvingen.

#### Resultaten

Een aantal belangrijke MVOO-resultaten die in de afgelopen twee jaar in Nantes zijn behaald:

- de opnemings van bepalingen inzake sociale insluiting in 143 opdrachten voor werken en 1 918 opdrachten voor diensten, ofwel 326 448 arbeidsuren voor mensen die moeilijk toegang tot de arbeidsmarkt krijgen;
- speciale aandacht voor overheidsopdrachten met een bepaling inzake sociale insluiting, teneinde meer mensen te kunnen bereiken (bv. opdrachten voor werken bereikten voorheen meer werkloze mannen dan vrouwen);
- bepalingen met betrekking tot de bestrijding van discriminatie in verschillende proefoverheidsopdrachten, als gevolg waarvan aan Nantes een diversiteitslabel is toegekend;
- het gebruik van voorbehouden overheidsopdrachten waarbij Nantes in voorkomend geval inschrijvingen kan beperken tot beschermde werkplaatsen.

#### Geleerde lessen

Het in samenwerking met alle belanghebbenden vaststellen, controleren en actualiseren van de maatschappelijke en milieugerelateerde criteria in het beleid betreffende overheidsopdrachten, is van cruciaal belang voor het welslagen van maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten. Dit vereist het in kaart brengen van specifieke hulpmiddelen en de inzet van passende controle-instrumenten.

### 1.3. Doel en voordelen van MVOO

De kerndoelstelling van MVOO is het waarborgen van de naleving van de wettelijke verplichtingen op sociaal gebied. Krachtens de richtlijnen inzake overheidsopdrachten zijn de EU-lidstaten verplicht “passende maatregelen” te nemen om te waarborgen dat ondernemers bij de uitvoering van de overheidsopdrachten voldoen aan de toepasselijke verplichtingen op

<sup>(36)</sup> Titel III (de artikelen 74 tot en met 77) van Richtlijn 2014/24/EU, Titel III (de artikelen 91 tot en met 94) van Richtlijn 2014/25/EU, artikel 19 van Richtlijn 2014/23/EU.

<sup>(37)</sup> Artikel 76 van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 93 van Richtlijn 2014/25/EU.

<sup>(38)</sup> Een facultatief Europees kwaliteitskader voor sociale diensten, SPC/2010/10/8 final

het gebied van het milieu-, sociaal en arbeidsrecht uit hoofde van het Unierecht, nationale recht of collectieve arbeidsovereenkomsten en de bepalingen van internationaal milieu-, sociaal en arbeidsrecht<sup>(39)</sup>. Hoewel de lidstaten deze bepaling op verschillende manieren hebben omgezet, is het duidelijk dat de sociale verplichtingen in het kader van overheidsopdrachten niet mogen worden genegeerd, al was het alleen al om oneerlijke concurrentie te voorkomen door marktdeelnemers die deze voorschriften niet naleven.

Uit Verklaring 22 bij het Verdrag van Amsterdam, betreffende personen met een handicap, blijkt reeds dat de instellingen van de Unie bij het vaststellen van maatregelen tot de geleidelijke totstandbrenging van de interne markt, rekening moeten houden met de behoeften van personen met een handicap<sup>(40)</sup>. Krachtens het Verdrag van Lissabon moet de Unie zich inzetten voor “een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang”, en is onder meer het volgende bepaald: “De Unie bestrijdt sociale uitsluiting en discriminatie, en bevordert sociale rechtvaardigheid en bescherming, de gelijkheid van vrouwen en mannen, de solidariteit tussen generaties en de bescherming van de rechten van het kind”<sup>(41)</sup>. De omvang van overheidsopdrachten en het belang ervan voor de interne markt maken deze opdrachten tot een belangrijk instrument voor het verwezenlijken van deze ambities. MVOO kunnen ook een bijdrage leveren aan in internationaal verband aangelegane verplichtingen, zoals de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling<sup>(42)</sup>. Het realiseren van duurzame ontwikkeling vereist dat ondernemers luisteren naar en rekening houden met de standpunten en rechten van personen, gemeenschappen en het maatschappelijk middenveld<sup>(43)</sup> — een onderwerp dat verder wordt uitgelicht in de hoofdstukken 2 en 3.

Naast de in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten en andere wetgeving vastgestelde verplichtingen, helpen MVOO aanbestedende diensten bij:

### **Het herkennen van nalevingsrisico's op het gebied van sociaal en arbeidsrecht**

Organisaties die zich actief bezighouden met MVOO zullen eerder nalevingsrisico's herkennen ten aanzien van wetgeving die rechtstreeks betrekking heeft op henzelf of op leveranciers. Het laatste wat overheidsorganen willen is in het nieuws te komen naar aanleiding van illegale of onethische werkwijzen in willekeurig welke fase van hun toeleveringsketens. Met MVOO-beleid en -acties kunt u eenvoudiger risico's in de toeleveringsketen vaststellen en deze tijdens het beheer van aanbestedingen en contracten tot een minimum beperken.

### **Het stimuleren van maatschappelijk bewuste markten**

MVOO kunnen de vraag naar meer verantwoorde en duurzamere productie en stimulansen creëren en aanzwengelen. Aanbestedende diensten kunnen innovatie en verhoogde mededinging stimuleren door de markt uit te dagen om met nieuwe en meer maatschappelijk duurzame oplossingen te komen. Daarnaast kunnen MVOO de ontwikkeling stimuleren van ondernemingen die, naast het leveren van economische prestaties, streven naar een positief effect voor de samenleving als geheel, zoals sociale ondernemingen. Zo kan het opnemen van ICT-producten die toegankelijk zijn voor personen met een handicap bevorderlijk zijn voor het op de markt brengen van betere en betaalbaardere producten.

### **Het tonen van maatschappelijk bewuste governance**

U kunt MVOO inzetten om op de maatschappelijke waarden en behoeften in te spelen, alsook op de toenemende behoefte van het publiek dat overheden op maatschappelijk verantwoorde wijze handelen. MVOO kunnen dan ook bevorderlijk zijn voor het publieke vertrouwen in de overheid. Daarnaast kunnen MVOO een positief effect hebben op het personeel dat de opdracht uitvoert en meerwaarde voor hun gemeenschappen creëert.

### **Het stimuleren van integratie en insluiting**

MVOO stimuleren de integratie en insluiting in marktactiviteiten van veelal gemarginaliseerde groepen in de maatschappij (zoals personen met een handicap, mensen die het risico lopen op armoede en sociale uitsluiting, en minderheden). MVOO kunnen ondernemingen die eigendom zijn van dergelijke groepen mensen kansen bieden, evenals opleidingen en werkgelegenheid. Daarnaast laten MVOO zien hoe sociale en economische overwegingen elkaar wederzijds kunnen versterken, bijvoorbeeld door middel van sociale ondernemingen die publieke diensten leveren op een manier die meerwaarde creëert in de vorm van sociale resultaten en effecten.

<sup>(39)</sup> Artikel 18, lid 2, van Richtlijn 2014/24/EU; artikel 36, lid 2, van Richtlijn 2014/25/EU; artikel 30, lid 3, van Richtlijn 2014/23/EU.

<sup>(40)</sup> Het Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, Verklaring 22.

<sup>(41)</sup> Artikel 3, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

<sup>(42)</sup> <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html> en de discussienota van de Europese Commissie “Naar een duurzaam Europa in 2030” COM(2019) 22 van 30 januari 2019.

<sup>(43)</sup> In Verklaring 22 betreffende personen met een handicap bij het Verdrag van Amsterdam was reeds het volgende vastgesteld: “De Conferentie komt overeen dat de instellingen van de Gemeenschap bij het vaststellen van maatregelen krachtens artikel 100 A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap rekening houden met de behoeften van personen met een handicap.”

## Het waarborgen van effectieve overheidsuitgaven

Het volume van de overheidsopdrachten en de door de begrotingsdiscipline opgelegde beperkingen op rechtstreekse sociale interventie kunnen overheidsopdrachten tot een interessant platform maken om de sociale doelstellingen te bevorderen. Strategische overheidsopdrachten bieden mogelijkheden om met de bestaande, geplande begrotingen positieve en innovatieve bijdragen te leveren aan maatschappelijke uitdagingen.

### 1.4. Wisselwerking met beleid en wetgeving op EU- en internationaal niveau

Deze gids is gericht op de eisen en mogelijkheden in het kader van MVOO uit hoofde van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten. Ook een groot aantal andere instrumenten op EU- en nationaal niveau zijn echter van belang voor de manier waarop u MVOO toepast. In deze afdeling komt een aantal van de belangrijkste wetten en beleidsmaatregelen aan bod die van invloed zijn op MVOO.

De arbeids- en non-discriminatiewetgeving op EU-niveau heeft tot doel werknemers in heel Europa te beschermen. Werknemers hebben krachtens deze wetgeving rechten op het gebied van gelijke behandeling en non-discriminatie<sup>(44)</sup>, informatie over hun arbeidsvoorwaarden en het combineren van werk en privéleven<sup>(45)</sup>, niet-standaardarbeidsovereenkomsten<sup>(46)</sup>, de regulering van werktijden, gezondheid en veiligheid op het werk, en het informeren en raadplegen van werknemers<sup>(47)</sup>.

Uit deze wetgeving vloeien verplichtingen voort voor aannemers en onderaannemers in de EU, en de aanbestedende diensten moeten erop toezien dat deze bepalingen in alle bedrijven worden uitgevoerd. Hieronder en in de hoofdstukken 4 en 5 vindt u nadere informatie over de desbetreffende wetgeving.

De Europese Commissie overlegt en werkt samen met verschillende belanghebbenden in de EU-lidstaten waar het de bevordering van hoogwaardige en fatsoenlijke werkpraktijken in het kader van overheidsopdrachten betreft. In de afgelopen jaren hebben Europese sociale partners — vakbonden en werkgeversorganisaties — verschillende sectorale gidsen uitgebracht over aanbesteden tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding, veelal met financiële steun van de Commissie. Deze gidsen hebben betrekking op overheidsopdrachten op het gebied van cateringdiensten<sup>(48)</sup>, particuliere beveiliging<sup>(49)</sup> en schoonmaakdiensten<sup>(50)</sup>. In de gidsen worden de voordelen benadrukt van het inkopen van diensten op basis van kwaliteitscriteria en tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding. In de gidsen komen bovendien verschillende specifieke voorbeelden aan bod op het gebied van beveiligings-, schoonmaak- en cateringdiensten, waaruit blijkt dat een op kwaliteitscriteria gebaseerde benadering billijke arbeidsvoorwaarden voor werknemers vergt. Er bestaat ook een gids over overheidsopdrachten met betrekking tot ingenieursdiensten, inclusief aanwijzingen voor het rekening houden met sociale overwegingen<sup>(51)</sup>.

## De Europese pijler van sociale rechten

In 2017 hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie de totstandbrenging van de Europese pijler van sociale rechten aangekondigd. Deze pijler omvat beginselen voor een eerlijkere en inclusievere Europese Unie waarbij sociale prioriteiten bovenaan de agenda van Europa staan<sup>(52)</sup>.

<sup>(44)</sup> () Zie met betrekking tot werkgelegenheid onder meer Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (PB L 204 van 26.7.2006, blz. 23); Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie (PB L 141 van 27.5.2011, blz. 1); Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22); Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16).

<sup>(45)</sup> Zie onder meer Richtlijn 92/85/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 inzake de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid op het werk van werkneemsters tijdens de zwangerschap, na de bevalling en tijdens de lactatie (PB L 348 van 28.11.1992, blz. 1); Richtlijn 2010/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG van de Raad (PB L 180 van 15.7.2010, blz. 1).

<sup>(46)</sup> Zie onder meer Richtlijn 2008/104/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendarbeid (PB L 327 van 5.12.2008, blz. 9); Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PB L 175 van 10.7.1999, blz. 43).

<sup>(47)</sup> In het werkdocument van de diensten van de Commissie, SWD(2016) 50 final van 8 maart 2016, vindt u een overzicht van de Europese sociale wetgeving. De na deze datum ontwikkelde initiatieven komen in de volgende alinea's aan bod.

<sup>(48)</sup> "Choosing best value in contracting food services" [https://contract-catering-guide.org/wp-content/uploads/2019/09/Catering-Services\\_Best-Value-Guide\\_EN\\_Web.pdf](https://contract-catering-guide.org/wp-content/uploads/2019/09/Catering-Services_Best-Value-Guide_EN_Web.pdf)

<sup>(49)</sup> "Buying quality private security services" [http://www.securebestvalue.org/wp-content/uploads/2014/11/Best-Value-Manual\\_Final.pdf](http://www.securebestvalue.org/wp-content/uploads/2014/11/Best-Value-Manual_Final.pdf)

<sup>(50)</sup> "De beste waar voor zijn geld kiezen — Een gids voor privé- en overheidsorganisaties die schoonmaakdiensten uitbesteden" <http://www.cleaningbestvalue.eu/nederlands.html>

<sup>(51)</sup> "How to derive MEAT criteria — Introducing quality criteria into public procurement" [https://www.efcanet.org/sites/default/files/2020-01/MEAT%20booklet\\_final.pdf](https://www.efcanet.org/sites/default/files/2020-01/MEAT%20booklet_final.pdf)

<sup>(52)</sup> [https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights\\_nl](https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights_nl)

In januari 2020 heeft de Europese Commissie de mededeling “Een sterk sociaal Europa voor rechtvaardige transities”<sup>(53)</sup> uitgebracht, met daarin een aanzet tot een actieplan voor de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten. In de mededeling noemt zij voorts maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten als instrument om bestaande fondsen te besteden op een manier die inclusie en mogelijkheden op de arbeidsmarkt ondersteunt.

Daarnaast is er op EU-niveau concrete wetgeving vastgesteld op basis waarvan het streven naar een rechtvaardigere en inclusievere Europese Unie in de praktijk wordt gebracht waar het overheidsopdrachten betreft. Richtlijn (EU) 2019/1152 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie heeft tot doel te waarborgen dat alle werknemers, onder wie werknemers met atypische vormen van werk, toegang hebben tot informatie over hun arbeidsvoorwaarden en niet geconfronteerd worden met oneerlijke voorwaarden. In de richtlijn is specifiek vastgesteld dat alle werknemers in de EU vanaf uiterlijk 2022:

- toegang hebben tot schriftelijke informatie over de essentiële aspecten van hun arbeidsvoorwaarden vanaf de aanvang van de arbeidsrelatie;
- een proeftijd hebben van maximaal zes maanden, tenzij sprake is van uitzonderlijke omstandigheden;
- aanvullend werk mogen zoeken, met een verbod op exclusiviteitsbedingen, zonder nadelig behandeld te mogen worden, en met voorwaarden voor het gebruik van onverenigbaarheidsbeperkingen;
- vooraf en binnen een redelijke termijn door hun werkgever in kennis worden gesteld van een werkopdracht;
- een schriftelijk antwoord ontvangen op een verzoek om een overgang naar een zekerdere vorm van werk, en
- recht hebben op kosteloze verplichte opleidingen die de werkgever verplicht is te verstrekken.

Daarnaast moeten de lidstaten voorschriften hanteren om misbruik van oproepovereenkomsten te voorkomen, zoals regelingen waarbij geen gegarandeerde arbeidstijd met werknemers is overeengekomen (ook wel “nulurencontracten” genoemd). Werknemers kunnen zich beroepen op een uitgebreid systeem van handhavingsbepalingen in het geval van niet-naleving door de werkgever.

Overheidsopdrachten kunnen bepalingen omvatten die moeten garanderen dat werkgevers (zowel aannemers als onderaannemers) deze voorwaarden naleven, en die voorzien in passende sancties in het geval van niet-naleving.

Richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad, die de lidstaten uiterlijk op 2 augustus 2022 in intern recht moeten omzetten, voorziet in een aantal nieuwe minimumrechten op het gebied van verlof om gezinsredenen en flexibele werkregelingen, met inbegrip van:

- vaderschapsverlof: vaders/gelijkwaardige tweede ouders kunnen minstens tien dagen vaderschapsverlof opnemen rond het tijdstip van de geboorte van het kind tegen een betalingsniveau dat minstens even hoog is als de uitkering bij ziekte;
- het aanscherpen van het bestaande recht op ouderschapsverlof van vier maanden, door toe te staan dat de ene ouder twee van de vier maanden ouderschapsverlof aan de andere ouder overdraagt tegen een passend niveau van betaling. Ouders hebben daarnaast het recht een verzoek in te dienen voor het op flexibele wijze opnemen van ouderschapsverlof;
- het recht op zorgverlof voor werknemers om persoonlijke zorg of steun te verlenen aan een familielid of aan een persoon die deel uitmaakt van hetzelfde huishouden als de werknemer. Werkende mantelzorgers hebben recht op vijf dagen zorgverlof per jaar;
- verlenging van het bestaande recht voor werkende ouders met kinderen tot de leeftijd van acht jaar alsook mantelzorgers om te verzoeken om flexibele werkregelingen (vermindering van werkuren, flexibele werkschema's en flexibiliteit met betrekking tot de werkplek).

Zoals eerder vermeld kunnen overheidsopdrachten bepalingen omvatten die moeten garanderen dat werkgevers, met inbegrip van zowel aannemers als onderaannemers, deze voorwaarden naleven.

Ook andere aankomende initiatieven van de Commissie op het gebied van duurzaamheid en arbeidsrechten (bv. het voorstel voor een richtlijn betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie<sup>(54)</sup>) kunnen in de nabije toekomst van invloed zijn op de uitvoering van overheidsopdrachten.

<sup>(53)</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, “Een sterk sociaal Europa voor rechtvaardige transities” 14 januari 2020, COM(2020) 14 final.

<sup>(54)</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 28 oktober 2020 inzake een voorstel betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie COM(2020) 682 final. Dit wetgevingsvoorstel moet door de EU-medewetgevers worden goedgekeurd en op nationaal niveau worden omgezet.

## De Europese toegankelijkheidswet

In Richtlijn (EU) 2019/882 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten <sup>(55)</sup> — ook bekend als de Europese toegankelijkheidswet — zijn gemeenschappelijke normen en verplichtingen vastgesteld om de toegankelijkheidsvoorschriften voor bepaalde producten en diensten te harmoniseren. Hierdoor zijn personen met een handicap en oudere volwassenen verzekerd van toegang tot producten en diensten. Deze richtlijn is ook in overeenstemming met de verplichting uit hoofde van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap tot het bevorderen van de naleving van de toegankelijkheidsverplichtingen door de verdragsluitende staten. De richtlijn helpt voorts ervoor te zorgen dat personen met een handicap in de gelegenheid worden gesteld actief betrokken te zijn bij de besluitvormingsprocessen over beleid en programma's, met inbegrip van de processen die hen direct betreffen. De richtlijn bestrijkt de volgende producten en diensten <sup>(56)</sup>:

- computers en besturingssystemen;
- betaalterminals en geldautomaten;
- ticket- en incheckautomaten;
- interactieve informatieverstrekende zelfbedieningsterminals;
- smartphones;
- tv-apparatuur voor digitale televisiediensten;
- telefoniediensten en gerelateerde apparatuur;
- toegang tot audiovisuele mediadiensten, zoals uitrustingen voor televisie-uitzendingen en gerelateerde consumentenapparatuur;
- bepaalde diensten met betrekking tot personenvervoer per vliegtuig, bus, trein en over water;
- bankdiensten voor consumenten;
- e-boeken;
- e-handel;
- het beantwoorden van het gemeenschappelijk Europees noodnummer “112”.

De verplichte toegankelijkheidsvoorschriften voor deze producten en diensten gelden vanaf 2025 <sup>(57)</sup>.

### Het verbeteren van de toegankelijkheid van waterfonteinen in Baskenland (Spanje)

#### Inleiding/doelstelling van de overheidsopdracht

Teneinde het probleem van kunststofafval aan te pakken en de uitgaven met betrekking tot flessenwater terug te dringen, besloot Mutualia, een aanbieder van sociale en gezondheidsdiensten met zeventien servicecentra in Baskenland, op de openbare watervoorziening aangesloten waterfonteinen te installeren, waarmee wordt voorzien in leidingwater en het niet langer nodig is flessenwater te kopen. Het doel was hoogwaardig drinkwater te kunnen aanbieden bij verschillende temperaturen.

#### Aanpak

De aanbesteding, die onder de EU-drempel lag, is gegund aan de economisch meest voordelige inschrijving op basis van prijs (50 %) en kwaliteit (50 %). De kwaliteitscriteria hadden onder meer betrekking op toegankelijkheidsaspecten, zoals de hoogte van de fonteinen en het gebruiksgemak voor mensen met beperkte mobiliteit.

Mutualia kende meer punten toe aan het bedrijf dat waterapparatuur aanbood die gemakkelijk te gebruiken is door mensen met visuele beperkingen of beperkte mobiliteit van hun handen of armen.

#### Resultaten

In januari 2019 heeft Mutualia veertig nieuwe waterfonteinen in haar zeventien servicecentra geplaatst en haar personeel voorzien van herbruikbare waterflessen. Mutualia bespaart naar schatting jaarlijks 17 000 EUR aan waterverbruik voor patiënten, werknemers en bezoekers. Als gevolg van de opgenomen toegankelijkheidsvoorschriften heeft de winnende inschrijver grotere knoppen toegepast om het type water aan te duiden. Daarnaast staan de glazen op een handige plek waar mensen in een rolstoel gemakkelijker een glas kunnen pakken en vullen. Naast de plaats van

<sup>(55)</sup> Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten (PB L 151 van 7.6.2019, blz. 70).

<sup>(56)</sup> Artikel 2 van Richtlijn (EU) 2019/882.

<sup>(57)</sup> De richtlijn voorziet in vrijstellingen voor stedelijke, voorstedelijke en regionale vervoersdiensten, alsook voor door micro-ondernemingen verleende diensten (ondernemingen met minder dan tien werknemers en een jaaromzet of een jaarlijks balanstotaal van ten hoogste 2 miljoen EUR).

de glazen zelf heeft Mutualia ook rekening gehouden met de hoogte waarop de glazen moeten worden gevuld, waarbij zij meer punten toekende aan machines met een lagere vulpositie.

### Geleerde lessen

Door toegankelijkheidscriteria op te nemen kon Mutualia verzekeren dat alle patiënten en bezoekers van het gezondheidscentrum de gekochte waterfonteinen kunnen gebruiken. Door iedereen toegang te geven tot de bijvulstations helpen deze stations niet alleen om ervoor te zorgen dat mensen goed gehydrateerd blijven, maar zijn zij ook goed voor een jaarlijkse besparing van circa 17 000 EUR en een sterke afname van kunststofafval.

Bron:

[https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news\\_alert/Issue\\_91\\_Case\\_Study\\_173\\_Mutualia.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue_91_Case_Study_173_Mutualia.pdf)

Krachtens artikel 42, lid 1, van Richtlijn 2014/24/EU, en artikel 60, lid 1, van Richtlijn 2014/25/EU, moeten middels een rechtshandeling van de Unie vastgestelde toegankelijkheidsvoorschriften in de technische specificaties worden opgenomen indien de aanbesteding is bedoeld voor gebruik door natuurlijke personen, hetzij door het grote publiek, hetzij door het personeel van de aanbestedende dienst. Voorts vereisen Richtlijn 2014/24/EU en Richtlijn 2014/25/EU dat, indien middels een rechtshandeling van de Unie verplichte toegankelijkheidsvoorschriften zijn vastgesteld, de technische specificaties, voor zover het de criteria voor toegankelijkheid van personen met een handicap of het ontwerp voor iedereen betreft, onder verwijzing naar de desbetreffende criteria worden vastgesteld. Bij de Europese toegankelijkheidswet moeten verplichte toegankelijkheidsvoorschriften voor de onder de werkingssfeer ervan vallende producten en diensten worden vastgesteld. Deze toegankelijkheidsvoorschriften waarborgen dat producten zodanig worden ontworpen en geproduceerd dat zij het te verwachten gebruik door personen met een handicap zoveel mogelijk bevorderen. De voorschriften moeten, waar mogelijk in of op het product, vergezeld gaan van toegankelijke informatie over de manier waarop zij werken en over hun toegankelijkheidsfuncties. In de aanbestedingsstukken mag u verwijzen naar de door Europese normalisatieorganisaties ontwikkelde geharmoniseerde normen of technische specificaties voor toegankelijkheidsvoorschriften betreffende de levering van producten of diensten, zoals de norm NEN 17161:2019 inzake toegankelijkheid.

Voor niet onder de werkingssfeer van de Europese toegankelijkheidswet vallende producten en diensten zijn de toegankelijkheidsvoorschriften van deze wet niet bindend. Indien in de Europese toegankelijkheidswet of andere EU-wetgeving echter toegankelijkheidsvoorschriften en -verplichtingen zijn vastgesteld voor producten en diensten waarvan de kenmerken, onderdelen en functies aan de overeenkomstige toegankelijkheidsvoorschriften van de Europese toegankelijkheidswet voldoen, worden deze kenmerken, onderdelen en functies ook geacht te voldoen aan de andere wetgeving, tenzij anders bepaald. Aanbestedende diensten mogen in ieder geval besluiten toegankelijkheidsvoorschriften toe te passen die verder gaan dan de in de EU-wetgeving opgenomen toegankelijkheidsvoorschriften. De Europese toegankelijkheidswet omvat ook vrijwillige toegankelijkheidsvoorschriften voor de gebouwde omgeving die worden gebruikt door afnemers van onder de richtlijn Europese toegankelijkheid vallende diensten. De lidstaten kunnen naleving van deze voorschriften vereisen <sup>(58)</sup>.

### De herziene richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers

Een ter beschikking gestelde werknemer is een werknemer die gedurende een bepaalde periode werkt op het grondgebied van een EU-lidstaat die niet de staat is waar die werknemer gewoonlijk werkt <sup>(59)</sup>. Er zijn circa drie miljoen ter beschikking gestelde werknemers <sup>(60)</sup> in de EU, van wie een groot aantal zich bezighoudt met openbare diensten en werken. De richtlijn terbeschikkingstelling werknemers <sup>(61)</sup> is in 1996 vastgesteld en in 2018 ingrijpend gewijzigd. De richtlijn heeft tot doel een goed evenwicht te garanderen tussen de vrijheid van grensoverschrijdende dienstverlening en de bescherming van werknemers. Met de herziening uit 2018 is het beginsel van gelijkheid tussen de positie van ter beschikking gestelde werknemers en werknemers uit het gastland aangescherpt, onder meer waar het gelijke beloning betreft. Krachtens de herziene richtlijn terbeschikkingstelling werknemers <sup>(62)</sup> genieten ter beschikking gestelde werknemers de verplicht gestelde <sup>(63)</sup> arbeidsvoorwaarden in het gastland met betrekking tot:

- a) maximale werk- en minimale rustperioden;
- b) minimumaantal betaalde jaarlijkse verlofdagen;

<sup>(58)</sup> Overweging 49 en artikel 4, lid 4, van en bijlage III bij Richtlijn (EU) 2019/882.

<sup>(59)</sup> Artikel 2 van Richtlijn 96/71/EG.

<sup>(60)</sup> Bron: "Posting of workers - Report on A1 Portable Documents issued in 2018", Europese Commissie, directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie, november 2019, beschikbaar op: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22302&langId=en>

<sup>(61)</sup> Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB L 18 van 21.1.1997, blz. 1), zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2018/957.

<sup>(62)</sup> Richtlijn (EU) 2018/957 moet op 30 juli 2020 in intern recht zijn omgezet en kan tot die datum niet worden toegepast. Waar het de sector wegvervoer betreft, blijven de voorschriften van de richtlijn terbeschikkingstelling werknemers uit 1996 van kracht totdat een nieuwe handhavingrichtlijn tot wijziging van Richtlijn 2006/22/EG is vastgesteld. Zie de praktische gids van de Europese Commissie betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers (2019) voor meer informatie: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21472&langId=en>

<sup>(63)</sup> De arbeidsvoorwaarden die voortvloeien uit wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen en/of universeel of algemeen geldende collectieve arbeidsovereenkomsten en scheidsrechterlijke uitspraken.



- c) beloning, inclusief vergoedingen voor overwerk; dit punt is niet van toepassing op aanvullende bedrijfspensioenregelingen;
- d) voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers, inzonderheid door uitzendbedrijven;
- e) gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk;
- f) beschermende maatregelen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van zwangere of onlangs bevallen vrouwen, van kinderen en jongeren;
- g) gelijke behandeling van mannen en vrouwen, alsmede andere bepalingen inzake non-discriminatie;
- h) de voorwaarden van huisvesting van werknemers, indien de werkgever huisvesting ter beschikking stelt aan werknemers die zich niet op hun gewone werkplaats bevinden;
- i) toeslagen of vergoeding van uitgaven voor reis-, maaltijd- en verblijfkosten voor werknemers die beroepshalve van huis zijn.

Na twaalf maanden — of op gemotiveerd verzoek van de werkgever na achttien maanden — zijn alle verplicht gestelde voorwaarden uit hoofde van de arbeidswetgeving van het gastland van toepassing op de ter beschikking gestelde werknemer, met uitzondering van a) bepaalde voorwaarden met betrekking tot de sluiting en de beëindiging van de arbeidsovereenkomst, met inbegrip van concurrentiebedingen, en b) aanvullende bedrijfspensioenregelingen.

Aanbestedende diensten moeten zich bewust zijn van deze voorschriften bij het beoordelen van inschrijvingen en het toezien op de naleving van de arbeidswetgeving.

### **De IAO-verdragen**

De fundamentele verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) worden expliciet in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten <sup>(64)</sup> benoemd, en de nationale wet- en regelgeving inzake overheidsopdrachten schrijft veelal naleving van de IAO-verdragen voor. De acht fundamentele verdragen hebben betrekking op:

1. de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht;
2. het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen;
3. gedwongen of verplichte arbeid;
4. de afschaffing van gedwongen arbeid;
5. minimumleeftijd;
6. de ernstigste vormen van kinderarbeid;
7. gelijke beloning;
8. discriminatie (in arbeid en beroep).

#### **Het oprichten van een taskforce voor het houden van toezicht op de arbeidsomstandigheden bij leveranciers in de stad Kopenhagen (Denemarken)**

##### **Doelstelling van de overheidsopdracht**

De stad Kopenhagen bindt de strijd aan met sociale dumping door arbeidsclausules op te nemen in overeenkomsten teneinde rechtvaardige arbeidsomstandigheden te waarborgen voor alle werknemers in dienst van zijn leveranciers en onderleveranciers.

##### **Aanpak**

- 1) Eerlijk loon en rechtvaardige arbeidsomstandigheden;
- 2) eerlijke mededinging voor alle ondernemingen;
- 3) meer stage- en leerlingplaatsen voor jongeren in het onderwijs.

Werknemers van leveranciers en onderleveranciers van de gemeente Kopenhagen die in Denemarken werkzaam zijn, hebben in overstemming met zowel de arbeidsclausule als de richtlijn recht op minimumloon, inclusief vergoedingen voor overwerk, maximale werk- en minimale rustperiodes, en een minimumaantal betaalde vakantiedagen.

<sup>(64)</sup> () Bijlage X bij Richtlijn 2014/24/EU, bijlage XIV bij Richtlijn 2014/25/EU, bijlage X bij Richtlijn 2014/23/EU.

## Resultaten

Kopenhagen heeft een taskforce in het leven geroepen die bestaat uit negen mensen die toezicht houden op naleving van de arbeidsclausules door al zijn leveranciers, met inbegrip van onderaannemers. De taskforce heeft het recht te allen tijde een bezoek te brengen aan welke werkplek dan ook in Denemarken. Hierbij houden zij nauwlettend toezicht op het loon en de arbeidsomstandigheden bij leveranciers in verschillende sectoren, zoals de bouw, schoonmaakdiensten en vervoer. Op jaarbasis worden er circa 600 nalevingscontroles uitgevoerd. Ongeveer een derde hiervan bestaat uit inspecties ter plaatse, en de rest betreft onderzoek naar de arbeidsomstandigheden van specifieke werknemers aan de hand van stukken met betrekking tot loon, werktijden, belasting enz.

De taskforce voert zijn controles uit aan de hand van een op risico gebaseerde aanpak, waarbij de focus ligt op terreinen waar het risico op misstanden het hoogst is. In het geval van een inbreuk gaat de taskforce het gesprek aan met de werkgever. Indien zich geen verbetering voordoet, moet de werkgever een boete betalen en heeft de gemeente het recht de overeenkomst te ontbinden.

## Geleerde lessen

Gebleken is dat controles in de vorm van bezoeken door interne medewerkers doeltreffender zijn dan het uitbesteden van het toezicht op de arbeidsomstandigheden. Over het algemeen wordt de hoofdaannemer verantwoordelijk gehouden voor alle inbreuken betreffende de toeleveringsketen. De meeste inbreuken vinden verderop in de toeleveringsketen plaats en hebben betrekking op onderaannemers en ondergeschikte onderaannemers. Bij een vermoeden van een contractbreuk is het van cruciaal belang informatie te verzamelen over de identiteit van de werknemers ter plaatse alsook over hun exacte werktijden. Dit blijkt soms lastig te zijn. De stad Kopenhagen heeft een proefproject opgestart waarbij werknemers zich bij aankomst bij en vertrek van de werkplek moeten melden met behulp van een ID-kaart. Met dit systeem is het eenvoudiger zich te richten op overeenkomsten met een verhoogd risico op sociale dumping, aangezien hiermee informatie over het aantal werknemers, het soort werk, de arbeidsvorm, de werktijden enz. in kaart kunnen worden gebracht.

## De richtlijn betalingsachterstanden <sup>(65)</sup>

Minder dan 40 % van de bedrijven in de EU wordt binnen de contractuele termijn betaald. De gevolgen van betalingsachterstanden reiken verder dan de betreffende contractuele relaties, aangezien ze ook gevolgen hebben voor de economie als geheel. Wanneer bedrijven te laat worden betaald, heeft dat gedwongen ontslagen tot gevolg, lopen de betalingen aan leveranciers vertraging op en worden investeringsplannen uitgesteld. De hele toeleveringsketen komt hiermee in het gedrang en boet in aan veerkracht.

Overeenkomstig de richtlijn betalingsachterstanden gelden tijdige betalingen als verplichting <sup>(66)</sup>. Deze verplichting is van toepassing op handelstransacties tussen overheidsinstanties en ondernemingen en tussen ondernemingen onderling. Aanbestedende diensten moeten hun aannemers stipt betalen door de betalingen te doen binnen de krachtens deze richtlijn voorgeschreven termijn van dertig dagen (waar van toepassing kan deze termijn worden verlengd tot zestig dagen voor uitsluitend overheidsorganisaties die gezondheidszorg verstrekken) <sup>(67)</sup>. Daarnaast kunnen aanbestedende diensten tijdens de procedure voor het plaatsen van overheidsopdrachten maatregelen treffen om de kans op stipte betaling tijdens de uitvoering van de opdracht te vergroten. Meer informatie over dit onderwerp vindt u in afdeling 5.5.

## HOOFDSTUK 2

### *Een organisatiestrategie voor sociaal kopen*

#### 2.1. Het creëren van engagement voor MVOO

MVOO vereisen leiderschap en engagement in alle beheerstructuren, uiteenlopend van politiek niveau tot belangrijke beleidsmakers en budgethouders. In dit hoofdstuk wordt besproken hoe dit engagement kan worden gerealiseerd en wordt een aantal voorbeelden gegeven.

#### Het uitlichten voor de voordelen en kansen

In zowel kleine als grote gemeenschappen kunnen MVOO helpen meetbare vooruitgang te boeken bij het verwezenlijken van sociale doelstellingen, bijvoorbeeld bij de bescherming van de mensenrechten, het bevorderen van gelijkheid en het creëren van hoogwaardige werkgelegenheid en sociale insluiting. In beginsel moet het dan ook eenvoudig zijn op hoog niveau steun voor de uitvoering van MVOO te vinden.

<sup>(65)</sup> Zie [https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/late-payment\\_nl](https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/late-payment_nl) voor meer informatie.

<sup>(66)</sup> Richtlijn 2011/7/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties (PB L 48 van 23.2.2011, blz. 1).

<sup>(67)</sup> Artikel 4 van Richtlijn 2011/7/EU.

MVOO kunnen bovendien bijdragen tot het realiseren van mondiale doelstellingen. Zo worden overheden in de VN-doelstelling voor duurzame ontwikkeling nr. 12 — bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen — opgeroepen duurzame praktijken bij overheidsopdrachten te bevorderen ten behoeve van de agenda voor duurzame ontwikkeling (Doelstelling 12.7) <sup>(68)</sup>.

### **Uitdagingen en zorgen**

Bij de uitvoering van een MVOO-strategie moet u oplossingen zoeken voor de mogelijke zorgen van leiders, managers en budgethouders, onder meer waar het de vermeende extra kosten en middelen betreft die nodig zijn voor sociaal kopen.

Een doeltreffende manier om de voordelen van MVOO aan te tonen is door voorbeelden uit uw eigen organisatie of andere aanbestedende diensten te laten zien. Deze gids bevat een groot aantal casestudies van kosteneffectieve en maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten.

Daarnaast is het van belang de kosten van niet-handelen — bijvoorbeeld in de vorm van reputatierisico's — niet-naleving van de wetgeving, niet-behaalde doelstellingen, of de indirecte kosten van maatschappelijke problemen voor de publieke sector te benadrukken.

### **Goede praktijk**

- Zorg voor een hoge mate van steun voor MVOO door de verplichtingen en kansen die hiermee samengaan te ondersteunen, alsook de risico's van niet-handelen. Onderbouw uw standpunten met behulp van praktijkvoorbeelden van sociale overheidsopdrachten die reeds door uw of andere organisaties zijn uitgevoerd.

## **2.2. Het vaststellen van de doelstellingen**

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 brengen overheidsopdrachten mogelijk een groot aantal verschillende sociale overwegingen met zich mee. Het tot stand brengen van een MVOO-strategie kan helpen de aandachtspunten van sociaal kopen duidelijk in beeld te brengen.

### **Het identificeren van bestaande doelstellingen**

Het kan nuttig zijn MVOO-doelstellingen te baseren op bestaande Europese, nationale of lokale prioriteiten, zoals sociale insluiting of het scheppen van werkgelegenheidsmogelijkheden voor kansarme groepen. Hierbij is het zaak deze prioriteiten in kaart te brengen en de mogelijke bijdrage van MVOO in overweging te nemen.

### **Het in kaart brengen van uw aankoopbeleid en -activiteiten**

Als inkoper hanteert u mogelijk al een bepaald aankoopbeleid, bijvoorbeeld een groen of duurzaam beleid, of op specifieke sectoren gerichte innovatie- of industriële strategieën. Het is van belang de bestaande aankoopdoelstellingen en -activiteiten in kaart te brengen en vast te stellen welke mogelijkheden er zijn om MVOO op deze doelstellingen af te stemmen.

Door bestaande prioriteiten te identificeren en uw huidige aankoopbeleid en -activiteiten in kaart te brengen, kunt u de relevantste sociale doelstellingen bepalen. Het binnen de bestaande beleidsmaatregelen en -prioriteiten verankeren van MVOO-doelstellingen kan helpen draagvlak te creëren voor sociaal kopen en de aandacht en beschikbare middelen voor MVOO doen toenemen.

### **Goede praktijk**

- Het is van belang goed inzicht te hebben in de bestaande sociale doelstellingen van uw organisatie en na te gaan op welke wijze deze stroken met de huidige beleidsmaatregelen en -praktijken. Hierbij dient u de mogelijke synergieën, tekortkomingen of belemmeringen met betrekking tot het realiseren van sociale doelstellingen door middel van overheidsopdrachten te identificeren.

## **2.3. Raadpleging van belanghebbenden**

Bij doeltreffende MVOO is een groot aantal belanghebbenden betrokken en raadpleging is dan ook een cruciale stap bij het tot stand brengen van een organisatiestructuur voor sociaal kopen.

<sup>(68)</sup> Zie <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/>

## **Raadpleging van belanghebbenden betreffende MVOO-strategieontwikkeling binnen het aanbestedingsbureau van het Duitse federale ministerie van Binnenlandse Zaken**

### **Doelstelling van de overheidsopdracht**

De afdeling Kenniscentrum voor duurzame aanbestedingen van het Duitse federale ministerie van Binnenlandse Zaken (KNB) heeft samen met de Duitse Federale Vereniging voor Informatietechnologie, Telecommunicatie en Nieuwe Media (Bitkom) gewerkt aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijke strategie voor de aankoop van duurzame ICT-producten en -diensten. Het hoofddoel van dit gezamenlijke initiatief is aanbestedende diensten en leveranciers in staat te stellen om samen te werken bij het waarborgen van sociale normen en fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden in de mondiale toeleveringsketen van ICT-producten.

### **Aanpak**

Een delegatie van Bitkom, bestaande uit leveranciers van uiteenlopende omvang en productportefeuilles uit de ICT-sector, heeft tussen 2017 en 2019 samen met KNB na onderhandelingen de derde versie van de verbintenisverklaring gesloten. Volgens deze verklaring kunnen aanbestedende diensten in de federale regering, de regeringen van de deelstaten en de lagere overheden, controleren of grote contracten tot in de derde fase van de toeleveringsketen transparant zijn, en nagaan of de sociale arbeidsnormen ten aanzien van de productie in het kader van de aanbesteding zijn nageleefd. De verklaring heeft betrekking op de naleving van de IAO-kernverdragen en de IAO-verdragen nrs. 1, 102, 131, 155 en 170. Na akkoord van de ontwerpversie werd er een raadpleging van belanghebbenden gehouden. De deskundigen van Bitkom en KNB nodigden hiertoe meer dan twintig vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, kerken en andere aanbestedende diensten uit om hun mening te geven over de verklaring en deel te nemen aan een vervolgbijeenkomst. KNB en Bitkom hebben een aantal voorstellen onmiddellijk in de praktijk uitgewerkt en een aantal andere voorstellen komt in aanmerking voor een nadere evaluatie of is verworpen. Na de publicatie van de nieuwe verklaring in mei 2019 hebben KNB en Bitkom de belanghebbenden uitgenodigd voor een vervolgbijeenkomst om een toelichting te geven op de beslissingen betreffende hun voorstellen en inbreng.

### **Resultaten**

Naar aanleiding van de raadpleging van belanghebbenden werd een geactualiseerde verbintenisverklaring uitgebracht. Een groot aantal voorstellen van de belanghebbenden is hierin verwerkt en deze voorstellen hebben geholpen om bepaalde aspecten van de verklaring te verduidelijken. Dit proces heeft KNB en Bitkom bovendien geholpen de verklaring te koppelen aan de monitoringactiviteiten van het maatschappelijk middenveld. De geactualiseerde verklaring, die bedrijven aan striktere controlevereisten onderwerpt dan voorheen, dient als voorbeeld voor de inkoop van ICT-producten en -diensten door entiteiten uit de publieke sector in Duitsland, die de verklaring kunnen gebruiken om te helpen waarborgen dat leveranciers de opdrachten op transparante wijze en met inachtneming van de sociale arbeidsnormen uitvoeren. Bij grote contracten kan deze transparantie reiken tot de derde fase van de toeleveringsketen.

### **Geleerde lessen**

Het bij het proces betrekken van de belanghebbenden was arbeidsintensief, met name waar het de evaluatie van de ingediende opmerkingen betrof. Dit proces, met name de feedback over de begrijpelijkheid en duidelijkheid van de norm, was echter in veel opzichten nuttig. Op basis van dit proces kregen de partijen inzicht in de standpunten en behoeften van alle belanghebbenden.

Raadplegingen van belanghebbenden kunnen bestaan uit enquêtes of vraaggesprekken, het organiseren van workshops, seminars en vergaderingen waarbij interne en externe belanghebbenden worden samengebracht en een op samenwerking gerichte aanpak wordt gestimuleerd met betrekking tot sociale verantwoordelijkheid op basis van participatieve dialoog. Raadplegingen moeten goed toegankelijk zijn, ook voor personen met een handicap.

### **Het vaststellen van een referentiekader voor sociale overheidsopdrachten**

Het raadplegen van belanghebbenden kan een referentiekader creëren voor de huidige praktijken inzake sociale overheidsopdrachten. Omvatten sommige uitnodigingen tot inschrijving bijvoorbeeld al sociale vereisten? Is de markt in staat in deze behoeften te voorzien? In welke mate komen de huidige verwachtingen overeen met de beste praktijken in de markt?

### **Het verzamelen van feedback en deskundige inzichten**

Door de belanghebbenden te betrekken bij de ontwikkeling van de strategie wordt dit proces inhoudelijk aangevuld en verbeterd, en kunnen de verbintenissen ter verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie worden bevorderd.

De volgende belanghebbenden kunnen worden geraadpleegd:

- aanbestedende diensten — aankoopdeskundigen met de nodige vaardigheden voor het voorbereiden en evalueren van uitnodigingen tot inschrijving;
- gebruikers — met inbegrip van werknemers en burgers, evenals het maatschappelijk middenveld (bv. personen met een handicap en hun vertegenwoordigende organisaties) die de vraag naar goederen en diensten bepalen en van invloed zijn op de maatschappelijke verwachtingen;
- sociale partners — werkgeversorganisaties en vakbonden, die de best mogelijke arbeidsvoorwaarden voor werknemers kunnen waarborgen, alsook naleving van de nationale wetgeving en collectieve arbeidsovereenkomsten, zowel vóór als tijdens uitvoering van de contracten;
- ondernemingen (met inbegrip van organisaties van de sociale economie en sociale ondernemingen) — potentiële aannemers en onderaannemers die inzichten bieden in de huidige praktijken, toeleveringsketens en mogelijkheden voor verbetering;
- andere organen die inzichten in arbeidsvraagstukken kunnen verschaffen;
- internationale organisaties, zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) kunnen richtsnoeren vaststellen en om informatie worden gevraagd;
- beroeps- of brancheorganisaties die informatie kunnen verspreiden en inzichten van marktdeelnemers kunnen verzamelen, en
- andere relevante externe organisaties — met inbegrip van ngo's en groepen burgers die een rol spelen bij het promoten van sociale verantwoordelijkheid en technische deskundigheid bieden (op het gebied van toegankelijkheid bijvoorbeeld), waarvan de betrokkenheid de transparantie en verantwoording van de MVOO-strategie kan bevorderen.

### **Het identificeren van kansen ter ondersteuning van sociale ondernemingen in Söderhamn (Zweden)**

#### **Doelstelling van de overheidsopdracht**

Naar aanleiding van een formeel voorstel van de gemeenteraad heeft de stad Söderhamn besloten te onderzoeken of het mogelijk is ervoor te zorgen dat bij minstens twee overheidsopdrachten sociale criteria centraal staan en dat deze opdrachten gericht zijn op de ondersteuning van sociale insluiting en sociale ondernemingen.

#### **Aanpak**

Hiertoe werd een behoefteanalyse uitgevoerd en een dialoog met sociale ondernemingen gestart om de behoeften van de inkopers af te stemmen op de bij de sociale ondernemingen beschikbare diensten. Deze behoefteanalyse en dialoog met sociale ondernemingen hebben geresulteerd in een inschrijving voor de wekelijkse of tweewekelijkse levering van manden vers fruit aan medewerkers van de gemeente. Alleen sociale ondernemingen mochten deelnemen aan en inschrijven op deze opdracht met een waarde onder de drempel voor toepassing van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten.

#### **Resultaten**

De winnende inschrijver levert ecologische, lokaal vervaardigde fruitmanden die door een op werkgelegenheid gerichte sociale onderneming worden geproduceerd. De leverancier kon een langdurig werkloze in dienst nemen om de fruitmanden af te leveren. De manden hebben dezelfde prijs als de manden van een commercieel bedrijf dat ze aan de particuliere sector levert. Daarnaast ontving de leverancier voorheen een financiële vergoeding van de gemeente van 60 000 EUR per jaar, die nu niet meer nodig is.

In 2016 had de winnende leverancier vier werknemers in dienst en in 2019 waren dit er negen. Na het binnenhalen van deze oorspronkelijke opdracht heeft de sociale onderneming een centrum opgezet voor het verlenen van ondersteuning aan de gemeente bij het opstarten van andere sociale ondernemingen, waarbij overheidsopdrachten als een van de strategieën voor groei worden ingezet. In samenwerking met negen andere sociale ondernemingen is er bovendien een landelijke vereniging in het leven geroepen om alle Zweedse op werkgelegenheid gerichte sociale ondernemingen op één website onder te brengen.

#### **Geleerde lessen**

Ook kleine overheidsopdrachten kunnen zeer effectief zijn. In dit geval liep de opdracht uit op zowel commercieel als sociaal succes voor de leverancier. Ondanks de geringe omvang van de opdracht, waren er alsnog tijd, moeite, ondersteuning en richtsnoeren van de kant van de inkoop nodig.

Raadplegingen van belanghebbenden zijn in alle fasen van de strategieontwikkeling van groot belang, vanaf het maken van de eerste afspraken over de doelstellingen, tot het vaststellen van de streefcijfers en de uitvoering en monitoring van de MVOO. Een organisatorische aanpak ten aanzien van MVOO is alleen doeltreffend als de belanghebbenden de aard van het probleem begrijpen, inzicht hebben in hun rol bij de oplossing ervan, en zich realiseren welke positieve effecten hun handelen kan hebben.

### **Goede praktijk**

- Het is van belang zowel de interne als externe belanghebbenden te raadplegen zodat u de belemmeringen en kansen in het kader van sociaal kopen scherper in beeld kunt krijgen en de betrokkenheid van de belanghebbenden bij MVOO-activiteiten kunt vergroten.

## **2.4. Het beoordelen van de risico's, het prioriteren van opdrachten en het vaststellen van streefcijfers**

Gelet op de beperkte middelen waar de meeste aanbestedende diensten over beschikken, is het niet mogelijk alle sociale kwesties in verband met alle producten en diensten in één keer aan te pakken. Daarnaast brengen niet alle producten en diensten dezelfde mate van sociale effecten en risico's met zich mee. Het kan dan ook nuttig zijn prioriteit toe te kennen aan een kleinere groep producten en diensten waarbij MVOO de grootste effecten op uw sociale doelstellingen kunnen hebben.

### **Het beoordelen van de risico's**

Door de aankooppraktijken van uw organisatie aan een risicobeoordeling te onderwerpen kunt u de sociale effecten beoordelen die samenhangen met de verschillende aankoopcategorieën. Zo komt er in sommige sectoren een groter aantal kwetsbare werknemers of meer genderongelijkheid voor. Bepaalde producten bevatten grondstoffen of ingrediënten uit conflictgebieden of gebieden met lage arbeidsnormen.

Met behulp van een risicobeoordeling kunt u gebeurtenissen of omstandigheden identificeren die mogelijk voorkómen dat uw overheidsopdracht aan de sociale doelstellingen voldoet. De risico's worden aan de hand van twee factoren beoordeeld: hoe waarschijnlijk is het dat deze gebeurtenissen of omstandigheden zich zullen voordoen? In welke mate zijn ze van invloed op de sociale doelstellingen indien ze zich voordoen?

Factoren die worden meegenomen in de risicobeoordeling van producten en diensten:

- Essentiële arbeidsvoorwaarden — is er een risico dat in een bepaalde sector de IAO-verdragen of de desbetreffende nationale of EU-normen niet worden nageleefd? Vormen slechte omstandigheden een bekend probleem binnen het productieproces (van bijvoorbeeld textiel, elektronica, tegels) of de dienstverlening (bijvoorbeeld sociale dumping in de horeca, de schoonmaaksector of de bouw)?
- Personeel — wat voor soort arbeid wordt voor de levering van producten of diensten ingezet en welke risico's gaan hiermee samen? Wordt in een sector bijvoorbeeld gebruikgemaakt van atypische vormen van arbeid, zoals nulurencontracten, niet-standaard arbeidsovereenkomsten, werknemers zonder papieren, migrerende arbeiders, of is er sprake van verschillende behandeling van werknemers op basis van geslacht, ras of andere factoren?
- Continuïteit van de diensten — bestaat er een risico dat een verandering van dienstenaanbieder of wijziging van de voorwaarden van een bestaand contract van negatieve invloed is op de gebruikers van de diensten? Een baten- en risicoanalyse moet de mogelijke effecten bestrijken op de veiligheid en het welzijn van de mensen die de diensten gebruiken, alsook die van hun verzorgers. Dit is met name van belang voor sociale diensten die gericht zijn op hulp aan mensen in een kwetsbare situatie, ouderen of personen met een handicap.
- Verband met het voorwerp van de opdracht — de sociale vereisten moeten in voldoende mate in verband staan met de *specifieke* producten of diensten die worden ingekocht (zie hoofdstuk 4). Voor lange en complexe toeleveringsketens, bijvoorbeeld in de ICT-sector, kan het lastiger zijn dit verband aan te tonen. U moet derhalve nagaan in welke fase van de toeleveringsketen het mogelijk is de risico's te beoordelen.

Een van de manieren om risico's te beoordelen is het gebruik van rangschikking — op basis van een numerieke schaal — om de waarschijnlijkheid van het optreden van risico's te bepalen en de eventuele gevolgen ervan te evalueren. Deze rangschikking kan ook deel uitmaken van de raadpleging van belanghebbenden. Producten en diensten met een hoge rangschikking in termen van waarschijnlijkheid en gevolgen waarbij u een verband met het voorwerp van de opdracht kunt vaststellen, moeten als prioriteit worden gesteld.

Risicobeoordelingen zijn ook van belang voor individuele inschrijvingen. Hiermee kunt u punten in de toeleveringsketen of dienstverlening identificeren waar zich een hoog risico voordoet en waarborgen dat het evenredigheidsbeginsel wordt nageleefd (ofwel, dat de vereisten in de inschrijving geschikt zijn om specifieke sociale doelstellingen te realiseren en niet verder gaan dan nodig is).

Lange en complexe mondiale toeleveringsketens zijn ondoorzichtig en maken het de aanbestedende diensten soms lastig om toegang te krijgen tot informatie. Een groot aantal ngo's maakt deze informatie echter beter toegankelijk, zoals Electronics Watch <sup>(69)</sup> of Swedwatch <sup>(70)</sup>. Hoewel een deel van deze informatie gericht is op de detailhandel en overheidsconsumptie, is de informatie alsnog bijzonder relevant voor vergelijkbare producten die door de publieke sector worden ingekocht. De informatie kan helpen bij het vaststellen van sociale risico's waarvoor controle-instrumenten en -programma's beschikbaar zijn waarmee beperkingen van de mededinging kunnen worden voorkomen.

### **Het beoordelen van de risico's met betrekking tot overheidsopdrachten door het Noorse Bureau voor overheidsmanagement en e-overheid (Difi)**

#### **Doelstelling van de overheidsopdracht**

Het Noorse Bureau voor overheidsmanagement en e-overheid (Difi) heeft een lijst van producten met een hoog risico voor aanbestedende diensten uitgebracht, teneinde deze diensten meer bewust te maken van de noodzaak zorgvuldig na te gaan of de mensenrechten worden nageleefd. Deze lijst helpt aanbestedende diensten bij het toewijzen van geschikte middelen om de inschrijvingen te beoordelen en toezicht te houden op de MVOO-criteria tijdens de aanbestedingsfase. De lijst bestrijkt verschillende sectoren, zoals de sector bouwmaterialen, elektronica en ICT, meubelen, kantoorbenodigdheden, textiel en levensmiddelen, en alle lagen van het productieproces, vanaf de grondstoffenwinning tot de uiteindelijke assemblage.

#### **Aanpak**

Voor de gegevens ten behoeve van de risicobeoordelingen maakt Difi gebruik van verslagen, artikelen, films en academisch onderzoek. Daarnaast zijn er vraagesprekken gevoerd met leveranciers, en tot op zekere hoogte met vertegenwoordigers van sectororganisaties en -initiatieven, teneinde meer inzicht in de toeleveringsketens te verkrijgen. Om de toeleveringsketens in kaart te brengen worden gegevens uitgewisseld aangezien de mate van transparantie en traceerbaarheid vaak beperkt is.

#### **Resultaten**

De Difi-lijst van hoge risico's voorziet in nuttige informatie over de risico's binnen productgroepen, alsook binnen de specifiek selecteerde productcategorieën. De lijst kan als leidraad dienen met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel waar het de keuze van de productgroepen en specifieke productcategorieën betreft bij het gebruik van MVOO-instrumenten tijdens het plannen van de aanbestedingsactiviteit. Daarnaast kan de lijst leveranciers van producten met een hoog risico helpen met voorrang na te gaan of in de mondiale toeleveringsketens de mensenrechten worden nageleefd. Meer informatie over de lijst van hoge risico's vindt u hier: <https://www.anskaffelser.no/public-procurement/socially-responsible-public-procurement/information-about-high-risk-products>

#### **Geleerde lessen**

Aan het verkrijgen van toegang tot informatie over toeleveringsketens kleeft per definitie een aantal problemen. Meestal is er sprake van een gebrek aan transparantie vanwege de complexe en dynamische aard van de keten, vanaf de grondstoffenwinning tot de productiefase en de aankomst van de producten in Europa, ook waar het diensten van binnen- en buitenlandse marktdeelnemers betreft. De Difi-lijst van hoge risico's is een nuttig hulpmiddel voor aanbestedende diensten die moeten beslissen welke producten te kiezen in het kader van MVOO. Het gebruik van de lijst kan het risico doen afnemen dat zich mensenrechtenschendingen binnen de toeleveringsketen van producten met een hoog risico voordoen. Deze lijst is echter niet uitputtend. Producten die zich niet op de lijst bevinden kunnen alsnog een hoog risico opleveren. In dat geval moeten de aanbestedende diensten nader onderzoek verrichten naar de risico's op mensenrechtenschendingen die samenhangen met de betreffende producten en diensten.

### **Het prioriteren van opdrachten**

Niet alle opdrachten leveren dezelfde mogelijkheden op voor het verwezenlijken van sociale doelstellingen. Een prioriteringstoets kan helpen opdrachten met de hoogst mogelijke effecten vast te stellen. Voor het prioriteren van opdrachten kunt u de volgende vragen in overweging nemen:

- Welke sociale risico's of mogelijke maatschappelijke voordelen gaan samen met de opdracht, en hoe belangrijk zijn deze?
- Zijn de opdrachten van een voldoende omvang en duur om van invloed te kunnen zijn op de leverancierspraktijken? Zo niet, zijn er andere overheidsorganen waar u mee kunt samenwerken om de vraag in de categorie te bundelen?

<sup>(69)</sup> Electronics Watch is een onafhankelijke organisatie met deskundigen op het gebied van mensenrechten en mondiale toeleveringsketens, die tot doel heeft inkopers uit de publieke sector en maatschappelijke organisaties in de elektronica-industrie samen te brengen. Meer informatie vindt u op: <http://electronicswatch.org/en>

<sup>(70)</sup> Swedwatch is een onafhankelijke organisatie die zich richt op schendingen van de mensenrechten en milieuaantasting in verschillende sectoren, zoals de levensmiddelen-, metaal-, hout-, delfstoffen- en textielsector. Meer informatie vindt u op: <https://swedwatch.org/en/teman/public-procurement/>

- Zijn er beschikbare en betaalbare alternatieven die op sociaal vlak de voorkeur genieten? Zou het opnemen van sociale overwegingen de mededinging overmatig beperken?
- Hoe lang is de toeleveringsketen van een bepaald product? Hoe kan de overheidsopdracht het punt waar het risico zich in de toeleveringsketen voordoet doeltreffend aanpakken, of hoe kunnen de voordelen worden gerealiseerd?
- Kunnen de sociale doelstellingen rechtstreeks worden nagestreefd aan de hand van controleerbare aankoopcriteria? Zo niet, is er een doeltreffendere manier om het beleid uit te voeren met behulp van andere hulpmiddelen die de aanbestedende dienst ter beschikking staan?
- Hoe zichtbaar zal de maatregel op sociaal terrein zijn? Kan de maatregel helpen bewustwording te creëren over sociale kwesties binnen de toeleveringsketens onder het personeel, de leveranciers, en misschien zelfs het grote publiek? Is er sprake van reputatierisico's indien er op dit gebied geen maatregelen worden getroffen?
- Zijn er mogelijkheden om opdrachten voor te behouden aan sociale organisaties die rechtstreeks steun verlenen aan werkgelegenheid voor personen met een handicap of kansarme personen?

Een aanvullende overweging bij het prioriteren van opdrachten, vooral in het geval van verplichte MVOO, is de aanbestedingsdrempel waarbij sociale vereisten moeten worden opgenomen. De richtlijnen inzake overheidsopdrachten zijn alleen van toepassing op inschrijvingen waarvan de waarde de aanbestedingsdrempels overschrijdt die op basis van de aard van de opdracht en het aankooporgaan zijn vastgesteld <sup>(71)</sup>. U kunt MVOO ook toepassen op opdrachten met een waarde onder deze drempels, alsook op opdrachten die buiten het toepassingsgebied van de richtlijnen vallen.

### Het vaststellen van streefcijfers

Met het vaststellen van streefcijfers geeft u blijk van uw verbintenis tot het realiseren van sociale doelstellingen, wordt de motivatie bevorderd en wordt een kader gecreëerd om de vorderingen te meten.

In iedere relevante product- of dienstencategorie stelt u per sociale doelstelling een specifiek streefcijfer vast. Doeltreffende streefcijfers zijn per definitie meetbaar (kwantificeerbaar), haalbaar (ze zijn vastgesteld aan de hand van het huidige referentiekader), en gaan vergezeld van een datum waarop ze verwezenlijkt moeten zijn.

### Goede praktijken

- Het is van belang inzicht te krijgen in de sociale effecten van uw opdracht door een risicobeoordeling uit te voeren. Waar nodig raadpleegt u hiertoe deskundigen binnen andere afdelingen van uw organisatie (zoals de afdeling personeelszaken), vakbonden, leveranciers of onafhankelijke ngo's, teneinde een beter inzicht te krijgen in de toeleveringsketens en arbeidsomstandigheden die samenhangen met de producten en diensten die u aankoopt.
- U dient een MVOO-strategie te ontwikkelen met daarin de aankoopcategorieën en specifieke opdrachten waarbij u prioriteit zult toekennen aan MVOO. Voor iedere prioriteit stelt u een meetbaar en haalbaar streefcijfer vast dat op een specifieke datum verwezenlijkt moet zijn.

### 2.5. Het creëren van draagvlak voor MVOO in aanbestedingsprocedures en -beleid

Bij het creëren van draagvlak voor MVOO in aanbestedingsprocedures en -beleid dient u rekening te houden met de volgende aspecten:

- het wet- en regelgevingskader — met inbegrip van de manier waarop MVOO aan de wetgeving inzake overheidsopdrachten op EU- en nationaal niveau en de internationale verplichtingen van de EU voldoen;
- het institutioneel kader — met inbegrip van de vraag of de overheidsopdracht centraal of decentraal wordt uitgevoerd, alsook de vraag wat dit inhoudt voor het beheer en monitoren van MVOO;
- de beheerstructuur — met inbegrip van de totstandbrenging van nieuwe structuren om de opnemings van MVOO aan te sturen, zoals een werkgroep van onder meer belangrijke belanghebbenden, of het vermelden van MVOO-voortrekkers binnen de desbetreffende afdelingen;
- het vaststellen van verantwoordelijkheden — onder meer door leiders, deskundigen en inkopers aan te wijzen die zich in de juiste positie bevinden om acties in gang te zetten en de verwezenlijking van de streefcijfers te waarborgen;
- toegang tot expertise — onder meer door deskundigen binnen uw organisatie te betrekken bij kwesties die van belang zijn voor MVOO, door samen te werken met interne of externe afdelingen of organisaties, en door contact op te nemen met organisaties die u kunnen adviseren over of begeleiden bij de uitvoering van MVOO-maatregelen;
- de beschikbaarheid van professionele capaciteit en hulpmiddelen — ga na of het nodig is activiteiten voor capaciteitsopbouw uit te voeren of duidelijke richtsnoeren en criteria te verstrekken.

<sup>(71)</sup> De huidige drempels kunt u raadplegen op: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds\\_nl](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_nl)



## Het creëren van draagvlak voor MVOO door middel van communicatie

Om binnen de organisatie draagvlak voor MVOO te creëren, moet u de doelstellingen ervan breed uitdragen. U dient erop toe te zien dat de taken en verantwoordelijkheden van het personeel expliciet worden benoemd. De interne communicatieactiviteiten kunnen seminars, nieuwsbrieven of mededelingen op het intranet van uw organisatie omvatten.

Ook externe communicatie is van essentieel belang. Door de sociale doelstellingen voorafgaand aan de bekendmaking van de uitnodiging tot inschrijvingen kenbaar maken, krijgen de leveranciers de tijd om hierop te reageren. Daarnaast creëert het aan het publiek bekendmaken van de doelstellingen een grotere mate van publieke verantwoording, als gevolg waarvan mensen worden aangespoord meer acties in gang te zetten. Deze aanpak kan ook helpen consensus te bereiken over de praktijken betreffende het hanteren van sociale overwegingen.

Tot slot kan het delen van kennis over goede praktijken (of vermijdbare risico's) met andere aanbestedende diensten de leerprocessen over MVOO versnellen. Deze kennisdeling kan op lokaal, regionaal, nationaal of zelfs internationaal niveau plaatsvinden. Met name het delen van kennis binnen de EU kan helpen de door de aanbestedende diensten in heel Europa vereiste normen op te trekken en ervoor te zorgen dat sociale verantwoordelijkheid de norm wordt.

### Het Procura+-netwerk voor de maatschappelijk verantwoorde aankoop van ICT-producten

#### Doelstelling van de overheidsopdracht

Het Procura+-netwerk heeft de "Interest Group on Socially Responsible Public Procurement", een belangengroep voor maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten, in het leven geroepen om de uitwisseling met betrekking tot aankoopactiviteiten te bevorderen en aanbestedende diensten te helpen bij de aankoop van hardwareproducten in de ICT-branche. Onder meer aanbestedende diensten uit heel Europa, met inbegrip van de Greater London Authority, de stad Stockholm, de gemeenteraad van Barcelona, het Schotse aanbestedingskenniscentrum Advanced Procurement for Universities and Colleges (APUC) en de stad Haarlem zijn lid van deze belangengroep.

#### Aanpak

De leden van de belangengroep delen berichten en kennis over MVOO via periodieke fysieke en virtuele bijeenkomsten. Met de hulp van Electronics Watch en ICLEI Europa ontwikkelt de groep criteria, specificaties en bepalingen die erop gericht zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid een rol toe te bedelen in de hele toeleveringsketen van ICT-producten.

#### Resultaten

Door ervaringen en voorbeelden van beste praktijken uit te wisselen kunnen de deelnemende aanbestedende diensten hun MVOO-expertise en kennis uitbreiden. De groep fungeert tevens als platform voor aankomende uitnodigingen tot inschrijving en voor het vergemakkelijken van de uitwisseling van informatie tussen aanbestedende diensten, leveranciers en potentiële wederverkopers over hun respectieve behoeften en mogelijkheden. De groep heeft gezamenlijk een reeks specifieke criteria ontwikkeld: "How to procure fair ICT hardware – criteria set for socially responsible public procurement". Dit document bevat selectiecriteria, technische specificaties, gunningscriteria en contractuele uitvoeringsvoorwaarden. De criteria zijn ambitieus aangezien ze verder strekken dan smelterijen en ook betrekking hebben op de fase van de winning van grondstoffen.

#### Geleerde lessen

Contact met andere aanbestedende overheidsdiensten en het delen van marktinzichten is zinvol omdat aanbestedende diensten op deze manier gemeenschappelijke behoeften kunnen identificeren en strategieën kunnen ontwikkelen om op maatschappelijk verantwoorde wijze vervaardigde producten te kopen die het best op deze behoeften aansluiten.

### Goede praktijk

- Integreer uw MVOO-strategie in uw aankoopactiviteiten. Stel verantwoordelijkheden vast, overweeg een beheersgroep in het leven te roepen en maak uw doelstellingen in het kader van sociale overheidsopdrachten breed bekend, zodat het personeel en de leveranciers weten welke verwachtingen u hebt en andere aanbestedende diensten worden aangemoedigd vergelijkbare maatregelen te treffen.

## 2.6. Het monitoren en evalueren van de vorderingen

### Het verzamelen van gegevens betreffende de uitvoering van MVOO

Een doeltreffende uitvoering van MVOO vergt de totstandbrenging van een monitoringsysteem om de vorderingen bij het realiseren van de streefcijfers te meten. De monitoringsystemen variëren van eenvoudige databanken voor het registreren van het gebruik van sociale criteria, tot gespecialiseerde systemen die zijn gekoppeld aan platforms voor elektronische aanbesteding.

## Het integreren van MVOO-monitoring in de bestaande rapportagesystemen in Vlaanderen (België)

### Doelstelling van de overheidsopdracht

De Vlaamse overheid zet zich al in sinds 2008 in voor het toepassen van duurzame overheidsopdrachten (DOA). In dat jaar maakte ze het streven bekend om tegen 2020 haar overheidsopdrachten voor 100 % in de vorm van DOA uit te voeren. Gedurende de periode 2009-2015 werden er twee actieplannen vastgesteld om de vorderingen op weg naar dit streefcijfer aan te sturen, waarna DOA onderdeel werd van een geïntegreerde strategie betreffende overheidsopdrachten. Hierin zijn minimale duurzaamheidscriteria vastgesteld voor negen productgroepen in combinatie met richtsnoeren, en voorgestelde criteria voor nog eens zeventien productgroepen. De ingekochte producten moeten aan deze criteria voldoen willen ze door de Vlaamse overheid als duurzaam worden aangemerkt.

### Aanpak

In 2017 werd het monitoren van DOA opgenomen als onderdeel van het beheersysteem voor overheidsopdrachten van de Vlaamse overheid. Alle opdrachten ter waarde van 30 000 EUR of meer moeten in dit beheersysteem worden geregistreerd en onderstaande negen DOA-vragen moeten worden beantwoord:

1. Het gebruik van essentiële duurzaamheidscriteria: volledig opgenomen in het aanbestedingsdocument/niet of slechts deels opgenomen in het aanbestedingsdocument/de aanbesteding heeft geen betrekking op een productgroep waarvoor essentiële criteria zijn vastgesteld
2. Het gebruik van andere duurzaamheidscriteria: een of meer andere duurzaamheidscriteria in het aanbestedingsdocument/geen andere duurzaamheidscriteria in het aanbestedingsdocument
3. Certificaten inzake milieubeheer: relevant en opgenomen in het aanbestedingsdocument/relevant maar niet opgenomen in het aanbestedingsdocument vanwege specifieke redenen/niet relevant
4. Toegang beperkt tot sociale ondernemingen: ja/nee
5. Deel van de uitvoeringsfase van de opdracht voorbehouden aan sociale ondernemingen: ja/nee
6. Gebruik van een non-discriminatiebepaling: ja/nee
7. Gebruik van een sociale clausule in het aanbestedingsdocument gericht op werkgelegenheid, onderwijs en opleidingen: ja/nee
8. Gebruik van een ethische bepaling: relevant en opgenomen in het aanbestedingsdocument/relevant maar niet opgenomen in het aanbestedingsdocument vanwege specifieke redenen/niet relevant — de opdracht heeft geen betrekking op producten met een hoog risico
9. Innovatiegerichte overheidsopdrachten: de innovatie bevindt zich in de precommerciële fase van onderzoek en ontwikkeling/de innovatie bevindt zich in zowel de precommerciële als de commerciële fase/de innovatie bevindt zich in de commerciële fase/innovatie speelt geen rol

### Geleerde lessen

Om de doeltreffendheid van het instrument te waarborgen moet het gebruik ervan worden gemonitord. Na een daling van het gerapporteerde gebruik van DOA tussen 2015 en 2016 te hebben opgemerkt, was de Vlaamse overheid in staat een aantal grote belemmeringen ten aanzien van haar streefcijfer voor 2020 weg te nemen, onder meer door duurzaamheidsbepalingen op te nemen in de aanbestedingsmodellen en vast te stellen welke kaderovereenkomsten in de toekomst moeten worden aangepast.

#### Bronnen :

[http://www.procuraplus.org/fileadmin/user\\_upload/Procura\\_\\_case\\_studies/Procuraplus\\_case\\_study\\_Flanders.pdf](http://www.procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Procura__case_studies/Procuraplus_case_study_Flanders.pdf) en <https://overheid.vlaanderen.be/monitoring-duurzame-overheidsopdrachten%20>

De meest doeltreffende aanpak bestaat uit het koppelen van de monitoring van MVOO aan bestaande rapportage- en controleprocedures. Hiertoe zult u waarschijnlijk aanpassingen in uw systemen moeten doorvoeren, zoals het toevoegen bestaande rapportage- en controleprocedures. Hiertoe zult u waarschijnlijk aanpassingen in uw systemen moeten doorvoeren, zoals het toevoegen van nieuwe gegevensvelden in de monitoringsoftware. Daarnaast kunt u overwegen over te gaan op externe, onafhankelijke controles van de MVOO-prestaties, onder meer door de aanbestedende dienst af te zetten tegen eerdere prestaties of de prestaties van andere organisaties.

### Het evalueren en verbeteren van MVOO

De monitoringresultaten moeten periodiek worden geëvalueerd om te waarborgen dat er vorderingen worden gemaakt bij het realiseren van de streefcijfers en dat de acties de gewenste bijdrage aan de doelstellingen leveren.

Wanneer de organisatie haar doelstellingen behaalt, bespreekt u dit met collega's en met externe partijen. Het proces van raadplegingen en het vaststellen van streefcijfers begint dan opnieuw, dit ter waarborging van de continue verbetering van de sociale doelstellingen.

Structurele veranderingen op de markt zijn niet mogelijk als positieve resultaten in een vacuüm plaatsvinden. MVOO kunnen helpen aantonen dat de markt in staat is aan hogere normen te voldoen, en kennisgeving van dit feit kan tot bredere belangstelling onder de belanghebbenden leiden.

### **Goede praktijk**

- Het is van belang de uitvoering van MVOO te monitoren en periodiek de resultaten ervan te evalueren om te waarborgen dat er vorderingen worden gemaakt en dat de nodige aanpassingen in de strategie of aankooppraktijken worden doorgevoerd.

## HOOFDSTUK 3

### ***Het vaststellen van de behoeften en het plannen van overheidsopdrachten***

#### **3.1. De rol van behoefteanalyses binnen MVOO**

Het uitvoeren van een behoefteanalyse kan de eerste fase van de aankoopcyclus voor MVOO vormen, nog vóór de aanvang van de aanbestedingsprocedure. Behoefteanalyses hebben tot doel te waarborgen dat er daadwerkelijk vraag is naar bepaalde producten, diensten of werken, en na te gaan hoe op de meest maatschappelijk verantwoorde wijze in die behoeften kan worden voorzien. Door de daadwerkelijke behoeften te analyseren in termen van resultaten kunnen de reikwijdte en aard van de vereisten worden bepaald, met een flexibelere en mogelijk kosteneffectievere marktrespons tot gevolg. In het kader van MVOO hebben behoefteanalyses betrekking op:

- de garantie dat de ingekochte goederen of diensten aan de sociale vereisten voldoen;
- een vormgeving van aanbestedingen en opdrachten die ruimte biedt aan flexibiliteit in de tijd en waarborgt dat een breed scala aan organisaties, met inbegrip van organisaties van de sociale economie en sociale ondernemingen, non-profitinstellingen of vrijwilligersorganisaties, kan deelnemen, en
- het vergroten van de sociale effecten en resultaten. Hiertoe dient te worden nagegaan of de opdracht mogelijkheden biedt voor het bevorderen van relevante sociale en ethische resultaten.

Voorbeelden van manieren waarop behoefteanalyses van invloed kunnen zijn op de sociale effecten en resultaten in het kader van overheidsopdrachten:

- Een lokale autoriteit kiest voor flexibelere en gevarieerdere mobiliteitsopties om ouderen en personen met een handicap meer keuzevrijheid van vervoer te geven.
- Een lokale autoriteit verstrekt persoonsgerichte sociale en zorgdiensten waarbij specifiek rekening wordt gehouden met het genderspect (<sup>72</sup>).
- Een overheidsdienst neemt in een bouwovereenkomst een bepaling op over werkgelegenheids- en opleidingsmogelijkheden voor werkloze en kansarme mensen.
- Een ziekenhuis vraagt een leverancier van medische apparatuur om transparantie binnen zijn toeleveringsketen te waarborgen om de arbeidsomstandigheden van zijn werknemers te monitoren en controleren in samenwerking met organisaties uit het maatschappelijk middenveld.

Door gebruik te maken van behoefteanalyses kan mogelijk geld worden bespaard en maatschappelijk rendement worden gerealiseerd, wat het tot een essentieel onderdeel van de voorbereidende fase van een aanbestedingsprocedure maakt. Dit kan een culturele verschuiving binnen een organisatie vereisen, waarbij niet langer in termen van het aantal ingekochte producten wordt gedacht, maar de focus ligt op de manier waarop op duurzame wijze sociale resultaten kunnen worden bereikt.

#### **Raadpleging van gebruikers**

De gebruikers van een product, dienst of werk zijn vaak niet de mensen die deze hebben ingekocht. Het gaat hierbij mogelijk om andere personen binnen dezelfde organisatie, werknemers van een ander overheidsorgaan of burgers (bv. ziekenhuispatiënten, bewoners, scholieren en studenten). Door middel van raadplegingen kunnen maatschappelijke vraagstukken in kaart worden gebracht en kan worden gewaarborgd dat de aanbesteding gericht is op het realiseren van maximale positieve sociale effecten. Onderstaande werkwijzen kunnen van pas komen voor het raadplegen van gebruikers alvorens de aanbestedingsprocedure in gang te zetten:

- een (online-)enquête uitvoeren voor het vaststellen van de behoeften en voorkeuren van gebruikers;
- bestaande gebruikspatronen observeren en analyseren;
- alle belanghebbenden voor een bijeenkomst uitnodigen om de huidige praktijken te evalueren en samen plannen te ontwikkelen voor betere sociale resultaten in de volgende aanbesteding, en/of
- alle gebruikers uitnodigen voor demonstraties door leveranciers in het kader van voorafgaande marktconsultatie (zie afdeling 3.2);
- de enquête toegankelijk maken voor personen met een handicap.

<sup>(72)</sup> Een behoefteanalyse kan tevens gebaseerd zijn op een genderanalyse. EIGE omschrijft dit als een kritische analyse van de manier waarop verschillen in genderrollen, activiteiten, behoeften, kansen en rechten van invloed zijn op mannen, vrouwen, meisjes en jongens in een bepaalde situatie of context. Genderanalyse betreft de studie van de betrekkingen tussen vrouwen en mannen, hun toegang tot en controle over middelen en de beperkingen die zij ten opzichte van elkaar ondervinden, zie: EIGE, Gender mainstreaming, concepts and definitions

## Het raadplegen van gebruikers met speciale mobiliteitsbehoeften in de stad Rotterdam (Nederland)

### Doelstelling van de overheidsopdracht

In Rotterdam maken 30 000 burgers met speciale behoeften gebruik van vervoersdiensten. Er zijn verschillende diensten voor verschillende doelgroepen, wat in het verleden tot versplinterde en soms ontoereikende diensten heeft geleid. De stad Rotterdam is overgegaan tot het integreren van alle mobiliteitsdiensten, exploiteert zijn wagenpark nu op efficiëntere wijze, en kan als gevolg hiervan vervoersdiensten aanbieden die optimaal aansluiten op de behoeften van zijn klanten.

### Aanpak

Rotterdam heeft uitgebreid klantgericht onderzoek verricht naar de onvervulde behoeften en wensen van klanten die om multidisciplinaire oplossingen vragen. De stad heeft hiertoe een innovatieve aanbestedingsprocedure ingezet op basis van toezeggingen vooraf, waarin vóór de aanvang van de aanbestedingsprocedure de sociale behoeften en gewenste resultaten aan de markt werden medegedeeld, en werd overeengekomen de nieuw te creëren dienst af te nemen indien deze aan de specificaties zou voldoen. Aan de markt dialoog namen onder meer vertegenwoordigers van groepen eindgebruikers deel die rechtstreekse feedback leverden.

### Resultaten

De winnende inschrijver was een consortium van verschillende marktpartijen, waaronder kmo's, dat nu een gebruikersgerichte vervoersdienst biedt met mechanismen ten behoeve van continue verbetering. De dienst biedt mogelijkheden voor mobiliteitsaanpassingen (met inbegrip van een persoonlijk mobiliteitsbudget), zodat Rotterdam op dagelijkse basis rekening kan houden met de persoonlijke voorkeuren en kenmerken van de gebruikers. Daarnaast voorziet de dienst in persoonlijke ondersteuning en begeleiding, zodat gebruikers kunnen leren hoe ze zelfstandiger kunnen reizen en hun autonomie kunnen vergroten. De bestuurders onderhouden bovendien rechtstreeks contact met welzijnsorganisaties zodat de behoeften van de klant kunnen worden gemonitord en hierop kan worden ingespeeld. De gekochte voertuigen zijn vrijwel geheel emissievrij (elektrisch) en het jaarlijkse maatschappelijk rendement van investeringen bedraagt meer dan twee miljoen EUR.

### Geleerde lessen

Het is van belang de complexiteit van een betekenisvolle dialoog niet te onderschatten, noch de middelen die hiervoor nodig zijn. Dit proces moet in een vroeg stadium worden opgestart zodat u alle benodigde gedetailleerde informatie van gebruikers en leveranciers kunt krijgen, de juridische aspecten van uw aanpak kunt beoordelen en kunt waarborgen dat de aangepaste oplossing zo nauw mogelijk aansluit op de behoeften van de gebruikers.

## Het formuleren van een behoeftebepaling

Op basis van de tijdens de raadpleging van gebruikers verzamelde gegevens moet het mogelijk zijn een eenvoudige behoeftebepaling te formuleren, met daarin de reden voor de aanschaf of de reden voor eventuele alternatieven voor de aanschaf.

De behoeftebepaling kan worden gebruikt om zowel de businesscase voor de aanbesteding te ontwikkelen als om leveranciers op de hoogte te houden gedurende de fase van voorafgaande marktconsultatie en inschrijving. Belangrijke belanghebbenden, zoals gebruikers van de diensten, burgers of ngo's, kunnen worden gevraagd de behoeftebepaling vanuit sociaal oogpunt te evalueren, hier vraagtekens bij te plaatsen en te onderschrijven.

### Goede praktijk

- Het opstellen van een behoefteanalyse moet een van de eerste activiteiten van uw aanbestedingsproces vormen. Het raadplegen van collega's en eindgebruikers helpt te waarborgen dat u het juiste product of de juiste dienst aankoopt op een manier die positieve sociale resultaten kan opleveren.

## Voorbeeld van MVOO in een behoeftebepaling

Een aanbestedende dienst wil een overeenkomst voor dagelijkse schoonmaakdiensten in alle gemeentegebouwen verlengen.

Om te voldoen aan de verbintenissen op het gebied van sociaal beleid en na raadpleging van de huidige werknemers en andere belanghebbenden, eist de aanbestedende dienst dat de opdracht wordt uitgevoerd op basis van de volgende sociale overwegingen:

- eerlijke bezoldiging van de werknemers, ook voor eventueel overwerk;
- loopbaanontwikkeling, met inbegrip van opleidingen en aangepaste roosters voor het volgen van trainingen;

- een gezond evenwicht tussen werk en privéleven door gebruik te maken van voltijd- en deeltijdcontracten met gezinsvriendelijke roosters en diensten;
- gezondheid op het werk door het gebruik van niet-schadelijke schoonmaakproducten.

### 3.2 . Marktdialoog

Vóór aanvang van de aanbestedingsprocedure wordt over het algemeen een marktconsultatie ingezet om potentiële leveranciers en relevante producten en diensten in kaart te brengen. Leveranciers worden zo tijdig in kennis gesteld om zich voor te kunnen bereiden op de inschrijving; reguliere en sociale ondernemingen kunnen bijvoorbeeld partnerschappen vormen ter verhoging van de sociale resultaten.

Sommige procedures — met name concurrentiegerichte dialogen of mededingingsprocedures met onderhandeling — kunnen ook meer gelegenheid tot dialoog met inschrijvers bieden tijdens de aanbestedingsprocedure. Na afloop van een aanbesteding moeten de inschrijvers worden uitgenodigd om de resultaten na te bespreken, zodat zij advies kunnen krijgen over hoe zij de sociale aspecten beter in een volgende inschrijving kunnen integreren.

Met een marktdialoog in het kader van MVOO:

- kunnen potentiële inschrijvers en oplossingen met positieve sociale effecten in kaart worden gebracht;
- kan de capaciteit op de markt worden opgebouwd om te voorzien in de sociale behoeften en vereisten;
- kan worden gewaarborgd dat de aanbesteding en de opdracht zo worden vormgegeven dat de sociale criteria relevant zijn, verband houden met het voorwerp van de opdracht en haalbaar en niet-discriminerend zijn;
- kunnen leveranciers inschrijvingen indienen met sterke sociale elementen, en
- kunnen leveranciers na afronding van het proces feedback krijgen.

Marktdialoog leidt tot een betere planning en een beter beheer van MVOO, vooral wanneer de dialoog plaatsvindt in het kader van een behoeftanalyse. Deze activiteiten geven de aanbestedende diensten bovendien een beter inzicht in het vermogen van potentiële inschrijvers om aan de sociale doelstellingen en ambities te voldoen. De dialoog kan uw betrouwbaarheid en geloofwaardigheid onder de leveranciers verhogen, en veel partijen zijn blij met de kans om voor aanvang van de aanbestedingsprocedure een reactie te kunnen geven op de sociale vereisten. Samengevat kan een marktdialoog bevorderlijk zijn voor het creëren van voorwaarden die nodig zijn voor de uitvoering van MVOO, zowel intern binnen de organisatie van de aanbestedende diensten als extern op de markt.

#### 3.2.1. Voorafgaande marktconsultatie

De EU-regels voorzien specifiek in voorafgaande marktconsultaties met leveranciers <sup>(73)</sup>: “Vóór de aanvang van een aanbestedingsprocedure kunnen aanbestedende diensten, ter voorbereiding van de aanbesteding, marktconsultaties houden om de ondernemers op de hoogte te brengen van hun aanbestedingsplannen en voorwaarden.” In de regels wordt tevens gesteld dat u in het kader van een marktconsultatie advies van onafhankelijke deskundigen of instanties of van marktdeelnemers kunt inwinnen, mits dit advies niet leidt tot vervalsing van de mededinging en geen aanleiding geeft tot schending van de beginselen van non-discriminatie en transparantie.

In de praktijk is het van cruciaal belang dat voorafgaande marktconsultaties ruim van tevoren en op transparante wijze bekend worden gemaakt. Daarnaast wordt alle informatie die u tijdens de marktconsultatie aan de deelnemers verstrekt, ook beschikbaar gesteld aan andere ondernemers die niet aan de consultatie kunnen deelnemen, en geldt er een passende termijn voor het indienen van inschrijvingen. Aanbestedende diensten zijn verplicht erop toe te zien dat alle inschrijvers in de aanbestedingsprocedure op dezelfde wijze worden behandeld zodat marktconsultatie niet tot een oneerlijk voordeel of nadeel voor de inschrijver leidt <sup>(74)</sup>.

#### 3.2.2. Het voorbereiden op de voorafgaande marktconsultatie

De eerste stap in het proces betreffende voorafgaande marktconsultatie is het vaststellen van de gewenste resultaten van de opdracht, met inbegrip van de sociale resultaten. Ook het selecteren van het juiste team binnen uw organisatie voor de contacten met de markt is een belangrijke voorbereidende activiteit. Hiertoe betreft u aankoopmedewerkers, technisch personeel, managers en, in voorkomend geval, eindgebruikers bij het proces, alsook interne en externe deskundigen met specialistische kennis van de sociale elementen van de opdracht.

<sup>(73)</sup> Artikel 40 van Richtlijn (EU) 2014/24. Een gelijksoortige bepaling voor opdrachten met betrekking tot nutsvoorzieningen is opgenomen in artikel 58 van Richtlijn 2014/24/EU.

<sup>(74)</sup> In sommige gevallen is marktconsultatie vóór de aanvang van de aanbestedingsprocedure weliswaar nuttig voor de voorbereiding van de aanbesteding, maar leidt dit onvermijdelijk tot vervalsing van de mededinging. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de consultatie ertoe leidt dat een of twee mededingers bepaalde voordelen hebben ten opzichte van potentiële inschrijvers die niet aan de consultatie hebben deelgenomen. In deze specifieke omstandigheden, wanneer er geen andere minder ingrijpende maatregelen kunnen worden getroffen om mededinging op gelijke voorwaarden te waarborgen (bijvoorbeeld door het delen van bepaalde informatie met alle inschrijvers of een passende formulering van de aanbestedingsvoorwaarden), is het mogelijk noodzakelijk over te gaan tot uitsluiting van kandidaten of inschrijvers die betrokken waren bij de voorbereiding van de aanbestedingsprocedure teneinde deze vervalsing te verhelpen.

Vervolgens voert u een marktanalyse uit om na te gaan hoe de leveranciers kunnen voorzien in de sociale behoeften in het kader van de geplande producten, diensten of werken. Relevante vragen zijn:

- Is de markt volwassen genoeg om te voldoen aan de sociale vereisten? Zijn de bestaande leveranciers in staat te voorzien in de sociale behoeften, of zijn er nieuwkomers in de markt die sociale innovaties te bieden hebben?
- Is de markt technisch gezien in staat te voldoen aan de sociale vereisten? Kunnen leveranciers bijvoorbeeld tegemoetkomen aan de vraag naar informatie over de arbeidsomstandigheden binnen de toeleveringsketen, of aan bepalingen met betrekking tot het scheppen van werkgelegenheid ten behoeve van de gemeenschap? Hoe worden deze verbintenissen geverifieerd en afgedwongen?
- Hoeveel leveranciers kunnen de gewenste producten, diensten en werken leveren? Houdt de marktcapaciteit in dat de aanbesteding gepaard zal gaan met concurrentie, of creëren de sociale vereisten mogelijk beperkingen ten aanzien van de inschrijvingen?
- Kunnen de sociale vereisten ertoe leiden dat leveranciers met verschillende bedrijfsmodellen, zoals organisaties van de sociale economie en sociale ondernemingen, hun krachten op sociale en innovatieve wijze bundelen? Hoe gaat dit in zijn werk en hoe kan de vormgeving van de aanbesteding hieraan bijdragen?
- Hanteren leveranciers verschillende werkwijzen of leveren ze andere goederen of diensten in verschillende geografische gebieden, en hoe is dit van invloed op de sociale aspecten van de inschrijving?

Bureauonderzoek en analyse van de betreffende markt kunnen maatschappelijk verantwoorde oplossingen aan het licht brengen die reeds beschikbaar zijn, of het kan blijken dat leveranciers werken aan nieuwe producten en benaderingen die in de sociale behoeften voorzien.

Tot slot kunt u voordat u overgaat tot een rechtstreekse marktconsultatie, contact opnemen met collega's bij andere aanbestedende diensten zodat u weet wat zij inkopen om de sociale problemen aan te pakken en welke lessen zij hieruit hebben getrokken. Als u van andere aanbestedende diensten hoort wat wel en niet werkt, kunt u ook besluitvormers en uw meer risicomijdende collega's ervan overtuigen zich in te zetten voor een nieuwe, sociale benadering van overheidsopdrachten.

### 3.2.3. **Het verzamelen van marktkennis**

Er bestaan verschillende strategieën en methoden om marktkennis te verzamelen. De inzet hiervan is in hoge mate afhankelijk van de beschikbare tijd en middelen, alsook van het vereiste niveau van sociale innovatie.

#### **Leveranciers- en marktverkenningss enquêtes**

Enquêtes zijn een nuttig middel om op redelijk korte termijn informatie te verkrijgen, en de mate van belangstelling alsook het vermogen van leveranciers voor het leveren van sociale oplossingen te peilen. Enquêtes moeten zo breed mogelijk worden bekendgemaakt in de hoop een zo hoog mogelijke deelname van leveranciers te bewerkstelligen.

Een analyse van de ontvangen antwoorden moet helpen de reikwijdte en vervolgstappen van de aanbestedingsstrategie en -procedure te bepalen. Hierbij moet u in gedachten houden dat u de gegevens niet mag gebruiken om al dan niet opzettelijk directe of indirecte voordelen aan potentiële leveranciers te verlenen. Het is zaak om bij deze aanpak dergelijke voordelen op transparante wijze te vermijden.

#### **Vooraankondigingen**

Een vooraankondiging (*Prior Information Notice*, PIN) is een veelgebruikte methode om de markt in een vroeg stadium in kennis te stellen van het voornemen een opdracht of raamovereenkomst te gunnen, en kan worden gebruikt voor het opstarten van een marktconsultatie. Een PIN wordt gepubliceerd op de website van Tenders Electronic Daily (TED) en bereikt daarmee ook ondernemers buiten uw eigen regio, die de sociale aspecten mogelijk anders benaderen.

Een PIN houdt geen verplichting tot het opstarten van een aanbestedingsprocedure en gunnen van een opdracht in, maar waar mogelijk bevat de aankondiging de details en het tijdschema voor de geplande aanbesteding, zodat de deelnemers weten waar zij rekening mee moeten houden. Zorg ervoor dat u in de PIN aangeeft in welke vorm u een reactie wenst te ontvangen: door het invullen van een enquête, door het ontvangen van individuele reacties, of door deelname aan een marktconsultatie.

#### **Indicatieve aanbestedingsplannen**

Indicatieve aanbestedingsplannen stellen leveranciers vooraf in kennis van aankomende mogelijkheden om inschrijvingen in te dienen, zodat zij voldoende tijd hebben om een inschrijving van goede kwaliteit te plannen, voor te bereiden en in te dienen. Deze plannen kunnen een behoeftebepaling bevatten die leveranciers specifiekere informatie verschaft over uw sociale behoeften en vereisten.

#### **Bijeenkomsten met inkopers/leveranciers**

Bijeenkomsten waar potentiële inkopers potentiële leveranciers ontmoeten:

## **De stad Haarlem (Nederland) raadpleegt de markt over maatschappelijk verantwoorde ICT-oplossingen**

### **Doelstellingen van de overheidsopdracht**

In 2019 heeft de stad Haarlem een bijeenkomst tussen inkopers, leveranciers en wederverkopers van ICT-producten en -diensten georganiseerd. Deze voorafgaande marktconsultatie had tot doel de huidige marktsignalen te evalueren en na te gaan in welke mate de markt klaar is voor de opnemings van maatschappelijk verantwoorde gunningscriteria en contractbepalingen in een aankomende opdracht voor ICT-hardware.

### **Aanpak**

In aanloop naar de bijeenkomst met inkopers had de stad Haarlem alle gegadigden voor de bijeenkomst gevraagd vooraf een aantal vragen te beantwoorden. Leveranciers werd onder meer gevraagd:

1. Welke informatie willen zij ontvangen in de aanbestedingsstukken van de aanbestedende diensten waarop zij hun voorgestelde oplossingen voor verbeteringen op het gebied van verantwoordingsplicht in de toeleveringsketen kunnen baseren?
2. Welke normen ten aanzien van maatschappelijke verantwoordelijkheid kan de aanbestedende dienst als acceptabele minimumnorm verwachten van een geschikte leverancier voor deze aanbesteding?
3. Is de leverancier bereid om op verzoek informatie aan de aanbestedende dienst te verstrekken over zijn programma met betrekking tot verantwoordingsplicht?
4. Spelen de nalevingsgegevens met betrekking tot mensenrechten- en arbeidsnormen een rol bij het nemen van aankoopbeslissingen? Hoe kan dit worden geverifieerd?
5. Treft het bedrijf of de toeleveringsketen van de leverancier maatregelen om de gevolgen voor de mensenrechten en arbeidsnormen aan te pakken bij de winning van grondstoffen voor de productie? En ook hier: hoe kan dit worden geverifieerd?
6. Heeft de leverancier een toeleveringsketen die a) aan alle vereisten voldoet en b) op korte termijn na gunning van de opdracht kan worden ingezet?

Tijdens de bijeenkomst konden leveranciers pitches/korte presentaties geven om de aanbestedende diensten een beeld te geven van de huidige stand van zaken en de mogelijkheden met betrekking tot de aankomende aanbesteding. Een van de hoogtepunten van de bijeenkomst was de zogeheten World Café Session, waar aanbestedende diensten en leveranciers rechtstreeks diepgaande gesprekken konden hebben over thema's die gedurende de dag aan de orde waren gesteld. In het kader van dit evenement werden andere aanbestedende diensten uitgenodigd om hun organisatie te vertegenwoordigen en met leveranciers ideeën uit te wisselen, waardoor het gevoel van betrokkenheid nog verder werd vergroot.

### **Resultaten**

Door in aanloop naar de bijeenkomst met de inkoper informatie te delen over de aankomende aanbesteding van de stad Haarlem en de aanverwante belangrijkste vragen, konden leveranciers en wederverkopers zich goed voorbereiden. Dit is met name belangrijk voor sectoren met complexe toeleveringsketens en zeer geavanceerde criteria, aangezien van één enkele vertegenwoordiger niet kan worden verwacht dat hij of zij een compleet overzicht van alle bedrijfsactiviteiten heeft. Het "World Café" heeft Haarlem nieuwe inzichten verschaft met betrekking tot de aankomende aanbesteding, door niet alleen de toepassing van de nieuwe criteria voor maatschappelijke verantwoordelijkheid te stimuleren, maar deze bovendien te combineren met een circulair aanbestedingsmodel.

### **Geleerde lessen**

Bijeenkomsten met de inkoper zijn met name succesvol wanneer de aanbestedende dienst een duidelijke doelstelling of vastgestelde behoefte aan de markt kan voorleggen. Deze moeten vooraf kenbaar worden gemaakt zodat leveranciers de gelegenheid krijgen hun eigen standpunt hierin te bepalen. Het is zaak een balans te vinden tussen het verstrekken van informatie, eventueel over de gedurende de dag besproken thema's, en te voorkomen dat leveranciers worden overstelpd met informatie. Om de belangrijkste inzichten te verkrijgen moet u ruimte creëren voor directe uitwisselingen, en niet alleen voor grootschalige bijeenkomsten.

- stellen inkopers in staat hun behoeften te bespreken, met inbegrip van sociale vereisten;
- stellen leveranciers in staat informatie over hun producten en diensten te verstrekken, alsook over de manier waarop zij opdrachten op maatschappelijk verantwoorde wijze kunnen uitvoeren, en
- stellen andere belanghebbenden, waaronder sociale partners of ngo's, in staat een deskundige inbreng te leveren.

Een groot aantal aanbestedende diensten organiseert bijeenkomsten met inkopers waarbij leveranciers worden uitgenodigd een open dag bij te wonen en daar de mensen te ontmoeten die verantwoordelijk zijn voor de aanschaf van specifieke goederen en diensten. Leveranciers kunnen hier meer informatie krijgen over mogelijke aanbestedingen en een beter begrip opdoen van aanbestedingsbeleid en -procedures. In sommige gevallen kunnen leveranciers bovendien gevraagd worden hun oplossingen en aanpak te presenteren.

#### 3.2.4. *Dialogo tijdens en na de gunningsprocedure*

##### **Dialogo met de leveranciers tijdens de aanbestedingsprocedure**

Hoewel bij de communicatie met inschrijvers gedurende het formele aanbestedingsproces voorzichtigheid geboden is, is het altijd mogelijk contact te hebben met inschrijvers over de sociale aspecten van hun inschrijvingen. Dit is met name het geval bij bepaalde procedures, zoals concurrentiegericht dialogen, mededingingsprocedures met onderhandeling of procedures onder de lichte regeling (zie de afdelingen 3.4 en 4.1.1). In deze procedures is het mogelijk om de sociale aspecten van de oorspronkelijke inschrijvingen te verbeteren door feedback te geven op basis van de gunningscriteria voor de aanbesteding.

#### **Het verzamelen van marktkennis betreffende maatschappelijk verantwoorde werkkleding in Gent (België)**

##### **Doelstelling van de overheidsopdracht**

In 2014 heeft de stad Gent zijn aanbestedingsbeleid geactualiseerd met de opnemings van sociale doelstellingen, zoals het stimuleren van werkgelegenheid voor achtergestelde groepen, het bevorderen van lokale economische groei en het integreren van internationale normen en de beginselen van eerlijke handel. In 2016 startte de stad Gent samen met de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) zijn zoektocht naar de aankoop van maatschappelijk verantwoordere werkkleding. Het belangrijkste doel hiervan was garanties betreffende internationale arbeidsverdragen in te bouwen en de transparantie in de gehele toeleveringsketen van textiel te vergroten.

##### **Aanpak**

Gent heeft de aanbesteding in drie fasen uitgevoerd: ten eerste werd er een analyse verricht van eerdere overheidsopdrachten, waarbij gezocht werd naar beste praktijken in de regio Vlaanderen wat betreft de opnemings van duurzaamheid in de specificaties voor werkkleding. Vervolgens hebben Gent en de VVSG een uitgebreid marktonderzoek verricht om de rijpheid van de markt, de transparantie van de toeleveringsketens en de mogelijkheid van keurmerken in de sector te beoordelen, en standpunten van de leveranciers verzameld over de vraag naar duurzame producten en het gebruik van sociale clausules in overheidsopdrachten. De stad Gent kwam tot de conclusie dat de markt niet klaar was om de vereiste milieu- en maatschappelijke prestaties te leveren en riep in de derde fase een toolbox voor maatschappelijk verantwoorde werkkleding voor de leveranciers in het leven die hen van richtsnoeren voorzagen om verbeteringen te realiseren gedurende de uitvoering van opdrachten. De stad heeft de raamovereenkomst in vijf percelen opgesplitst die onderhevig zijn aan verschillende niveaus van maatschappelijke en milieuprestaties, waarbij in de toolbox ieder niveau is aangegeven, alsook de bewijsmiddelen die de inschrijvers moesten overleggen. De toolbox zet daarnaast de route richting maatschappelijk verantwoordere werkkleding uiteen, waar leveranciers zich aan verbinden via contractbepalingen.

##### **Resultaten**

Waar mogelijk wordt de ingekochte werkkleding nu van biologisch en "fair trade"-katoen en gerecycled polyester vervaardigd. De mate van sociale overwegingen is afhankelijk van de categorie kleding en de verschillende geformuleerde ambities. De leveranciers waren gevraagd de transparantie in de toeleveringsketen te waarborgen, maar in één categorie was deze transparantie van een hoger niveau dan in andere. Het algemene doel was de aannemer aan te sporen deel te nemen aan een proces van continue verbetering van sociale voorwaarden gedurende de uitvoering van de raamovereenkomst. De leveranciersprestaties worden door derde partijen in samenwerking met de stad Gent geverifieerd met het oog op het realiseren van verbeteringen.

##### **Geleerde lessen**

De markt is bereid continu samen te werken ten behoeve van betere arbeidsomstandigheden in de toeleveringsketen, maar leveranciers moeten worden betrokken en hiertoe worden aangespoord en ondersteund. Contractbepalingen vormen slechts onderdeel van de oplossing; om hierin te slagen zijn dialoog en samenwerking met leveranciers van essentieel belang, en dit moet van start gaan vóór aanvang van de aanbestedingsprocedure en worden voortgezet gedurende de uitvoering van een opdracht.



### ***Nabespreking met leveranciers na aanbesteding***

Stel afgewezen inschrijvers in een nabespreking in kennis van de redenen waarom hun voorstel niet voldeed en licht toe hoe het voorstel zich verhiel tot de sociale criteria. Bij een nabespreking kunnen de zorgen van de inschrijver aan de orde worden gesteld, kan feedback worden verzameld over de aanbestedingsprocedure (met inbegrip van de sociale criteria) en kunnen leveranciers worden gestimuleerd hun sociale aspecten voor een volgende aanbesteding te verbeteren. Daarnaast kunt u in het kader van een evaluatie met de winnende inschrijver de sterke en zwakke punten van de sociale elementen van de inschrijving en de uitvoering en monitoring van de opdracht bespreken.

#### **3.2.5. *Het beheersen van risico's in het kader van de marktdialoog***

De marktdialoog moet met zorg worden uitgevoerd op een manier waarbij geen vervalsing van de mededinging optreedt. Een aantal potentiële risico's zijn:

- een oneerlijk voordeel ten aanzien van een specifieke leverancier, bijvoorbeeld door het bestek af te stemmen ten gunste van één potentiële leverancier of oplossing;
- het handelen op een manier waardoor een of meer leveranciers worden benadeeld, of
- het niet beschermen van de intellectuele-eigendomsrechten of commercieel gevoelige informatie van een leverancier.

Een aantal stappen om de risico's in het kader van de marktdialoog te helpen beheersen:

- plan hoe en wanneer u contact met de markt wilt leggen;
- zorg dat het proces duidelijk is voor alle leveranciers en leid de verwachtingen in goede banen;
- behandel alle leveranciers op dezelfde manier en zonder onderscheid;
- voorzie alle leveranciers van dezelfde informatie;
- leg de bijeenkomsten vast;
- zorg ervoor dat dezelfde informatie beschikbaar is als onderdeel van de aanbestedingsstukken, en
- zorg voor een passende termijn voor de ontvangst van inschrijvingen, ook die van inschrijvers die niet betrokken zijn bij de marktconsultatie.

Marktconsultatie kan een afschrikwekkend vooruitzicht zijn, maar kan grote maatschappelijke voordelen opleveren als het proces op transparante wijze vorm kan geven aan de markt voor het leveren van nieuwe oplossingen die daadwerkelijk tegemoetkomen aan de behoeften van de gebruikers.

### ***Goede praktijken***

- Zorg ervoor dat u onderzoek naar de markt hebt verricht voordat u contact zoekt met leveranciers. Hoe meer u weet over sociale innovatie en mogelijkheden voor verbetering, hoe realistischer uw behoeftebepaling, met een productieve en zinvolle dialoog tot gevolg.
- Een doeltreffende marktdialoog vergt tijd en middelen, maar hiervoor zijn verschillende opties mogelijk. Ga na welke methode strookt met uw middelen, de omvang en waarde van de aanbesteding en de betreffende sociale risico's.

### **3.3. Soort opdracht**

De vormgeving van de opdracht kan een cruciale rol spelen bij het bepalen van de sociale effecten van de aanbesteding.

#### **Omvang en duur van de opdracht**

Zorg ervoor dat de omvang van de opdracht geen belemmering vormt voor deelname door organisaties die een maatschappelijke waarde kunnen leveren, zoals kmo's, organisaties van de sociale economie en sociale ondernemingen. Kleinere opdrachten, onder meer bij de opsplitsing van opdrachten in percelen, zijn mogelijk beter toegankelijk voor organisaties die nu al maatschappelijke voordelen realiseren, aangezien deze kleinere omvang mogelijk beter geschikt is voor hun productiecapaciteit. Opdrachten van een te kleine omvang leiden echter mogelijk tot een te klein aantal potentiële inschrijvers, waardoor de speelruimte voor investeringen in sociale resultaten wordt beperkt. Let wel dat een opdracht niet mag worden gesplitst om de EU-verplichtingen te omzeilen, tenzij objectieve redenen dit rechtvaardigen <sup>(75)</sup>.

<sup>(75)</sup> Artikel 5, lid 3, van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 16, lid 3, van Richtlijn 2014/25/EU, artikel 8, lid 4, van Richtlijn 2014/23/EU.

Ook de duur van de opdracht kan een belangrijke rol spelen bij het vaststellen van de omvang van het maatschappelijk rendement. Voor aannemers kan het lastig zijn te investeren in korte opdrachten van een jaar of korter en hier sociale resultaten mee te behalen. Dit is met name het geval bij de invoering van nieuwe methoden of systemen, bijvoorbeeld voor het monitoren van de naleving van de mensenrechten in de toeleveringsketen of voor het opleiden van voorheen werkloze medewerkers. Het kost tijd voordat dergelijke initiatieven zijn ingebed en aantoonbaar resultaat opleveren. Hier moet u rekening mee houden bij het bepalen van de duur van de opdracht. Als de duur van de opdracht niet voldoet, kan dit ook negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit en continuïteit van een dienst. Dit heeft mogelijk weer nadelige gevolgen voor bepaalde begunstigen van de dienst (zoals mensen in een kwetsbare situatie). Een mogelijkheid is om de opdracht te vernieuwen/verlengen op voorwaarde dat specifieke sociale resultaten zijn behaald en de opdracht over het algemeen naar tevredenheid is uitgevoerd.

### Het gebruik van percelen

Volgens de EU-regels kunnen opdrachten in afzonderlijke percelen worden verdeeld en moeten de aanbestedende diensten een toelichting geven indien ze ervoor kiezen dit niet te doen <sup>(76)</sup>. Het gebruik van percelen in MVOO maakt ook de inschrijving van kleinere ondernemingen, organisaties van de sociale economie en sociale ondernemingen mogelijk, die anders mogelijk niet in staat zouden zijn alle aspecten van een grote opdracht uit te voeren. Daarnaast kan het aantal te gunnen percelen per individuele inschrijver worden beperkt op basis van vooraf vastgestelde objectieve en niet-discriminerende criteria <sup>(77)</sup>. Het gebruik van percelen kan u helpen te waarborgen dat meerdere organisaties worden betrokken bij het realiseren van maatschappelijke voordelen.

Aanbestedende diensten kunnen beslissen hoe ze de percelen willen verdelen, bijvoorbeeld op basis van:

- het soort te leveren prestaties;
- de omvang van de individuele opdrachten, of
- het geografische gebied van de te leveren prestaties.

Door middel van voorafgaande marktconsultatie (zie afdeling 3.2) kunt u informatie verkrijgen over de manier waarop u opdrachten in percelen kunt verdelen op een manier die het best op de markt aansluit en de beste prijs-kwaliteitverhouding oplevert.

U kunt inschrijvingen op zowel samengevoegde als individuele percelen accepteren. In het eerste geval moet u in de aankondiging van de opdracht aangeven welke percelen mogen worden samengevoegd. U kunt er ook voor kiezen het aantal percelen waarop een leverancier mag inschrijven te beperken of een maximumaantal percelen vast te stellen dat per leverancier kan worden gegund.

De beslissing een opdracht niet in percelen te verdelen kan aangewezen zijn wanneer de verdeling in percelen zou leiden tot:

- beperking van de mededinging;
- het risico dat de uitvoering van de opdracht buitensporig technisch moeilijk of duur wordt, of
- verzwakking van de uitvoering van de opdracht doordat de werkzaamheden van de verschillende aannemers voor de percelen gecoördineerd moeten worden.

### Keuze tussen een raamovereenkomst en een opdracht

Een manier om de efficiëntie van aanbestedingen te verbeteren tijdens de uitvoering van MVOO kan zijn door raamovereenkomsten te gunnen. Een raamovereenkomst kan worden gesloten met een of meer ondernemers en voorziet in de mogelijkheid om meerdere opdrachten te gunnen zonder het gehele aanbestedingsproces te hoeven herhalen. Raamovereenkomsten kunnen een bijdrage aan MVOO leveren door grotere flexibiliteit bij de gunning van opdrachten mogelijk te maken, en kunnen leveranciers bovendien aansporen oplossingen met een hoger maatschappelijk rendement aan te bieden. De reden hiervoor is dat er op deze manier meerdere opdrachten kunnen worden binnengehaald en de eventuele kosten die samengaan met de uitvoering van deze oplossingen kunnen worden terugverdiend.

In hoofdstuk 5 vindt u meer informatie over de uitvoering van MVOO door middel van raamovereenkomsten of opdrachten, met inbegrip van de bepalingen die van toepassing zijn op de onderaannemers.

### Goede praktijk

- Ga in een vroeg stadium na hoe het soort en de duur van de opdracht van invloed kunnen zijn op de maatschappelijke waarde van de inschrijving. U kunt leveranciers in het kader van uw marktconsultatie vragen welk soort opdracht of raamovereenkomst hen het best in staat zou stellen sociale resultaten te behalen.

<sup>(76)</sup> Overweging 78 en artikel 46, lid 1, van Richtlijn 2014/24/EU, overweging 87 en artikel 65, lid 1, van Richtlijn 2014/25/EU. De nationale overheden kunnen er ook voor kiezen om bepaalde soorten opdrachten verplicht in percelen te laten verdelen.

<sup>(77)</sup> Artikel 46, lid 2, van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 65, lid 2, van Richtlijn 2014/25/EU.

### 3.4. Het kiezen van een procedure

Richtlijn 2014/24/EU en Richtlijn 2014/25/EU voorzien in vijf verschillende procedures <sup>(78)</sup>:

- openbare procedure — elke ondernemer kan een inschrijving doen;
- niet-openbare procedure — minstens vijf inschrijvers worden geselecteerd om inschrijvingen in te dienen op basis van objectieve criteria;
- mededingingsprocedure met onderhandeling — minstens drie inschrijvers worden geselecteerd om inschrijvingen in te dienen op basis van objectieve criteria; over de inschrijvingen kan worden onderhandeld;
- concurrentiegerichte dialoog — minstens drie gegadigden worden gevraagd oplossingen voor te stellen op basis van een beschrijving van de eisen van de aanbestedende dienst, en
- innovatiepartnerschap — minstens drie gegadigden worden gevraagd niet op de markt beschikbare goederen en diensten te ontwikkelen en te leveren op basis van een gefaseerde opdrachtstructuur.

Let wel dat u uit hoofde van Richtlijn 2014/24/EU de mededingingsprocedure met onderhandeling en de concurrentiegerichte dialoog alleen in specifieke situaties kunt gebruiken <sup>(79)</sup>, en dat u hoe dan ook een aantal gegadigden moet uitnodigen om daadwerkelijke mededinging te waarborgen. MVOO vallen hier mogelijk onder, maar de exacte aanpak kan afhangen van de gekozen procedure.

In openbare procedures kunnen alle leveranciers een inschrijving indienen, maar u kunt vóór of na de beoordeling van de inschrijvingen de technische en beroepsbekwaamheid (met inbegrip van eerdere ervaring) met een score “voldoende/onvoldoende” beoordelen. Met meerfasenprocedures (oftewel alle procedures met uitzondering van de openbare procedure) kunnen inschrijvers vooraf op basis van criteria worden geselecteerd, onder meer ten aanzien van hun vermogen om de sociale aspecten van de opdracht te realiseren. In hoofdstuk 4 vindt u meer informatie over de beoordeling van de technische en beroepsbekwaamheid in het kader van MVOO.

#### **De dialoog met inschrijvers: inschrijving voor dagbesteding voor volwassenen met complexe problematiek**

##### **Doelstellingen van de overheidsopdracht**

De Scottish Borders Council wilde zijn dagbestedingsactiviteiten voor volwassenen met complexe problematiek uitbreiden. De Council voerde een evaluatie van de geboden diensten uit, onder meer via een raadpleging van de gebruikers, met als doel persoonlijkere en flexibelere zorgdiensten te kunnen bieden die beter tegemoetkomen aan de individuele behoeften. Gezien het beperkte aanbod van mogelijke dienstverleners stond de Council voor de uitdaging alsnog een aantal potentiële dienstverleners aan te trekken, met inbegrip van organisaties zoals sociale ondernemingen, om zich in te schrijven op dit nieuwe soort flexibele opdracht.

##### **Benadering**

De Council probeerde het eerst met een standaard aanbestedingsprocedure. De hierop volgende inschrijvingen voldeden echter niet aan de eisen voor een flexibele uitvoering van de nodige diensten. Vervolgens werd er een plan ontwikkeld met dialoogsessies met verschillende dienstverleners uit de derde sector. Het aankoopteam heeft vervolgens een voorlichtingspakket samengesteld met informatie over het proces. Op basis van dit pakket werden er gedurende een maand verschillende dialoogsessies met alle dienstverleners gevoerd. De dienstverleners kregen hierbij de kans hun plannen te presenteren aan de gebruikers van de diensten en hun verzorgers. Door deze dialoog konden belanghebbenden in contact komen met potentiële dienstverleners en zo inzicht krijgen in en een bijdrage leveren aan het bestek van de uiteindelijke aanbesteding. Het uiteindelijke op basis van samenwerking opgestelde model is met alle betrokkenen besproken en vervolgens in de laatste fase van het aanbestedingsproces gepresenteerd. De hieruit volgende inschrijvingen werden beoordeeld waarna de opdracht werd gegund.

##### **Resultaten**

Het samenwerkingsmodel heeft tot meer en kwalitatief betere inschrijvingen geleid, alsook tot een betere respons dan oorspronkelijk verwacht. De aanbesteding heeft ertoe geleid dat er minder mensen afhankelijk zijn van zorgdiensten buiten hun eigen regio. Daarnaast heeft het aanbestedingsmodel geleid tot een efficiëntieverhoging van 200 000 GBP gedurende een periode van vijf jaar. In de opdracht is voorts bepaald dat de aannemers de diensten voor alle eindgebruikers op dezelfde manier moeten leveren, zodat zowel aan alle individuele wensen als aan de eisen van de Council wordt voldaan.

<sup>(78)</sup> Zie hoofdstuk I van Richtlijn 2014/24/EU (met name de artikelen 26 tot en met 31), hoofdstuk I van Richtlijn 2014/25/EU (met name de artikelen 44 tot en met 49).

<sup>(79)</sup> Artikel 26, lid 4, van Richtlijn 2014/24/EU. Volgens Richtlijn 2014/25/EU kunnen concurrentiegerichte dialoog en onderhandelingsprocedures met voorafgaande bekendmaking zonder bijzondere rechtvaardiging worden gebruikt.

### Geleerde lessen

De samenwerking tussen de dienstverleners, de belanghebbenden en de Council heeft positieve resultaten opgeleverd die de verwachtingen overtreffen. Deze benadering zorgde ervoor dat personen met een leerachterstand en hun verzorgers bij het gehele proces betrokken waren, en creëerde daarmee draagvlak voor de nieuwe dienst. Dankzij het flexibele samenwerkingsproces kreeg de betreffende leverancier uit de derde sector de kans in contact te komen met gebruikers van de dienst, wat bevorderlijk was voor het opstellen van de inschrijving. “De kans om in een vroeg stadium in contact te komen met gezinnen en opdrachtgevers, stelde ons in staat beter tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van de desbetreffende groep cliënten”, aldus de leverancier.

De keuze van de procedure kan ook gebaseerd zijn op de omvang van de betreffende markt die maatschappelijk verantwoorde oplossingen biedt, het specifieke voorwerp van de opdracht en de reikwijdte en complexiteit van de beoogde aanbesteding. Bij een relatief eenvoudige en standaard aanbesteding met slechts een klein aantal leveranciers dat het product/de dienst kan bieden, voldoet een openbare procedure wellicht. Aan de andere kant is een niet-openbare procedure mogelijk praktischer in het geval het product/de dienst een hoge mate van financiële draagkracht en technische bekwaamheid van de inschrijvers vereist en door een groot aantal leveranciers kan worden aangeboden, aangezien u in dat geval een maximaal aantal gegadigden kunt uitnodigen <sup>(80)</sup>. Bij een complexer toepassingsgebied van de opdracht, als de technische specificaties niet nauwkeurig genoeg kunnen worden vastgesteld of als er innovatieve oplossingen nodig zijn, kunt u kiezen voor de mededingingsprocedure met onderhandeling of de concurrentiegerichte dialoog, mits is voldaan aan de toegangsvoorwaarden. De richtlijnen voorzien in minimumtermijnen per procedure. Hierbij geldt de algemene vereiste dat er, afhankelijk van de complexiteit van de opdracht, passende termijnen moeten worden vastgesteld <sup>(81)</sup>. Bij het vaststellen van de termijnen dient rekening te worden gehouden met de kwaliteit en complexiteit van de verwachte reacties. Het hanteren van kortere inschrijvingstermijnen kan een averechts effect hebben als dit inhoudt dat er meer tijd gemoeid gaat met het toelichten van de inschrijvingen.

Sommige aanbestedende diensten zijn bang dat MVOO het inschrijvers lastiger maken aan de aanbestedingscriteria te voldoen en maken zich zorgen dat ze geen geldige inschrijvingen zullen ontvangen. Een van de manieren om dit probleem te ondervangen is het uitvoeren van de eerder beschreven marktconsultatie. Sommige procedures bieden ruimte voor meer interactie met inschrijvers, wat ook een betere invulling van de sociale criteria kan waarborgen. Zo is het in een mededingingsprocedure met onderhandeling mogelijk te onderhandelen over de aspecten met betrekking tot de maatschappelijke prestaties (die de vastgestelde minimumeisen overschrijden) en de van toepassing zijnde regelingen omtrent de verslaglegging. De concurrentiegerichte dialogen en procedures voor innovatiepartnerschappen kunnen bevorderlijk zijn voor de aanpak van complexe maatschappelijke problemen doordat inschrijvers hierbij de ruimte krijgen om nieuwe oplossingen te ontwikkelen en verfijnen.

Volgens Richtlijn 2014/24/EU kan de concurrentiegerichte dialoog of de mededingingsprocedure met onderhandeling worden gebruikt wanneer de markt niet kan voorzien in de behoeften van de aanbestedende dienst zonder aanpassing van gemakkelijk beschikbare oplossingen, of als er meer ontwerp- of innovatieve oplossingen nodig zijn <sup>(82)</sup>. Het is ook mogelijk deze procedures te gebruiken voor opdrachten die onder de lichte regeling vallen waardoor u mogelijk over een grotere mate van procedurele flexibiliteit beschikt (zie afdeling 4.2).

Deze procedures kunnen sociale innovatie en een beter begrip van de mogelijkheden voor een verhoogde maatschappelijke waarde opleveren, maar vergen ook de inzet van middelen en de deskundigheid om deze te beheren. Het kan eenvoudiger zijn om in aanloop naar een openbare of niet-openbare procedure een voorafgaande marktconsultatie uit te voeren.

Daarnaast kan precommerciële inkoop <sup>(83)</sup> nuttig zijn indien u innovatieve oplossingen moet ontwikkelen om in uw behoeften te voorzien, onder meer wanneer er sociale doelstellingen in het spel zijn <sup>(84)</sup>. Met precommerciële inkoop kunnen aanbestedende diensten potentiële alternatieve oplossingen met elkaar vergelijken en de oplossing kiezen die het best in de specifieke maatschappelijke behoefte voorziet. Overheidsinstanties kunnen met deze opdrachten onderzoeks- en ontwikkelingsdiensten van verschillende concurrerende leveranciers inkopen, en tegelijkertijd alternatieve oplossingen met elkaar vergelijken en de oplossingen met de beste prijs-kwaliteitsverhouding identificeren.

<sup>(80)</sup> Artikel 65 van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 46 van Richtlijn 2014/25/EU.

<sup>(81)</sup> Artikel 47 van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 66 van Richtlijn 2014/25/EU, artikel 39 van Richtlijn 2014/23/EU.

<sup>(82)</sup> Artikel 26, lid 4, van Richtlijn 2014/24/EU. Volgens de richtlijn nutssectoren kunnen concurrentiegerichte dialoog en onderhandelingsprocedures met voorafgaande bekendmaking zonder bijzondere rechtvaardiging worden gebruikt.

<sup>(83)</sup> Precommerciële inkoop is uitgesloten van het toepassingsgebied van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten (zie artikel 14 van Richtlijn 2014/24/EU en artikel 32 van Richtlijn 2014/25/EU). Precommerciële inkoop heeft geen betrekking op de grootschalige productie van commerciële hoeveelheden eindproducten; die valt onder het toepassingsgebied van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten. Meer informatie over precommerciële inkoop en de voordelen en beperkingen ervan vindt u op <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/pre-commercial-procurement>

<sup>(84)</sup> Zie <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/bioservo-technologies-gives-humans-robotic-super-strength-cyborgs> voor een concreet voorbeeld van de manier waarop precommerciële inkoop kan worden ingezet om meer gebruikers van zorgdiensten te voorzien.

### **Goede praktijken**

- Bij de keuze van de procedure moet u rekening houden met de MVOO-factoren, met inbegrip van het huidige vermogen van de markt om aan uw sociale vereisten tegemoet te komen, alsook de verwachte kwaliteit en kwantiteit van de inschrijvingen.
- Flexibele procedures kunnen helpen een goede invulling van de sociale criteria te waarborgen doordat er meer interactie met inschrijvers mogelijk is.

### **3.5 . Het vaststellen van en kritisch bekijken van het bestek**

Aangezien het bestek de reikwijdte van MVOO per opdracht kan bepalen en van invloed kan zijn op de mededinging, is het van cruciaal belang dat het bestek klopt. Een van de manieren om dit te garanderen is de belanghebbenden de kans te geven opmerkingen te plaatsen bij het ontwerp van bestek als onderdeel van de marktconsultatie. Ook een intern proces waarbij het bestek aan een kritische evaluatie wordt onderworpen kan nuttig zijn.

In afdeling 4.4 komt het gebruik van een op prestaties of output gebaseerd bestek aan bod. Door verder te gaan dan het formuleren van zeer precieze technische specificaties voor een product of dienst en door vereisten ook in termen van functionele eisen aan te geven, kunnen sociale innovatie en nieuwe ideeën vanuit de markt worden gerealiseerd. Zo kan in het bestek informatie worden opgenomen over:

- volledig toegankelijk vervoer voor iedereen, ook voor personen met een handicap, in plaats van rolstoeltoegankelijke bussen;
- een toegankelijke architectuur om tegemoet te komen aan de behoeften van personen met een handicap in plaats van te focussen op één specifiek type, bijvoorbeeld de routeaanwijzingen in gebouwen in de vorm van braille of audiosystemen, of
- de transparantie van toeleveringsketens en een proces voor het monitoren van de naleving van de arbeidsrechten in het kader van het aangeboden product, in plaats van enkel naleving van de IAO-verdragen te verlangen.

Vroegtijdige aandacht voor het ontwerp van het bestek kan de sociale resultaten van de opdracht ten goede komen. De processen ten aanzien van de hierboven beschreven behoefteanalyses, marktconsultaties en keuze met betrekking tot de vorm van de opdracht en de procedure, zorgen ervoor dat er relevantere en realistischere sociale resultaten kunnen worden behaald.

### **Goede praktijk**

- Het plannen van maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten is net zo belangrijk als de keuze van het bestek en de aanbestedingscriteria. Waar mogelijk en passend kunt u personeel en eindgebruikers raadplegen over de maatschappelijke behoeften, contacten leggen met de markt om uw doelen duidelijk te maken en feedback van leveranciers te ontvangen, en de aanbestedingsvorm kiezen die de potentie heeft de meest positieve sociale resultaten op te leveren.

### **3.6. Het gebruik van facultatieve velden in standaardformulieren**

Vanaf 25 oktober 2023 moeten aanbestedende diensten nieuwe en geactualiseerde standaardformulieren<sup>(85)</sup> invullen (e-formulieren) waarmee zij informatie kunnen verschaffen over de toepassing van sociale overwegingen en toegankelijkheidscriteria in het kader van hun opdrachten (meer informatie over de toegankelijkheidsaspecten, met inbegrip van die in de standaardformulieren, vindt u in afdeling 4.4.1). De geactualiseerde standaardformulieren zullen een facultatief veld bevatten waarin u kunt aangeven dat u middels de aanbestedingsprocedure een sociale doelstelling nastreeft. Door gebruik te maken van deze optie draagt u bij aan een nauwkeurigere gegevensverzameling en analyse van het gebruik van MVOO in uw eigen land en de hele EU.

De juiste toepassing van e-formulieren is een investering. Dit vereist voldoende tijd en middelen, maar levert aanzienlijke tijdswinst op voor alle uitvoerders en gebruikers. Het belangrijkste verschil is dat e-formulieren in tegenstelling tot de eerdere standaardformulieren grotendeels automatisch worden ingevuld met behulp van systemen voor elektronische aanbesteding en niet door de gebruiker, met een sterke vermindering van de administratieve lasten tot gevolg. De e-formulieren kunnen worden afgestemd op de nationale behoeften. Zie het “eForms Policy Implementation Handbook” voor meer informatie<sup>(86)</sup>.

<sup>(85)</sup> Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1780 van de Commissie van 23 september 2019 tot vaststelling van standaardformulieren voor de bekendmaking van aankondigingen op het gebied van overheidsopdrachten en tot intrekking van Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1986 (PB L 272 van 25.10.2019, blz. 7) (“e-formulieren”).

<sup>(86)</sup> Zie [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/eforms\\_nl](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/eforms_nl)

## HOOFDSTUK 4

**De aanbestedingsprocedure**

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de vraag hoe u MVOO kunt toepassen tijdens de verschillende fasen van de aanbestedingsprocedure. Dit hoofdstuk is gericht op de mogelijkheden waarin de richtlijnen inzake overheidsopdrachten voorzien en beschrijft de fasen van de aanbesteding, uiteenlopend van de vaststelling van het voorwerp van de opdracht tot het bepalen van de winnende inschrijving. Op basis van de in hoofdstuk 3 beschreven behoefteanalyse en planning kan uw organisatie beslissen welke van de hier uiteengezette benaderingen het meest geschikt is voor uw opdracht. Deze keuze hangt vaak samen met het gebruik van meer dan één MVOO-maatregel, bijvoorbeeld door het combineren van uitsluitings- en gunningscriteria.

In iedere afdeling worden voorbeelden van echte aanbestedende diensten gegeven, alsook aanbevelingen voor te treffen maatregelen.

**4.1. Het vaststellen van het voorwerp van de opdracht en het bepalen van de toepasselijke regels**

De richtlijnen inzake overheidsopdrachten voorzien niet in een uniforme aanpak ten aanzien van overheidsopdrachten. Aanbestedende diensten kunnen kiezen uit een reeks procedures en technieken, en sommige contracten of financiële regelingen vallen helemaal niet onder de aanbestedingsregels, zoals arbeidsovereenkomsten of niet-economische diensten van algemeen belang <sup>(87)</sup>. Voor aanbestedingen die onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen, is het vaststellen van het voorwerp van de opdracht van essentieel belang.

**Het verband met het voorwerp van de opdracht**

In artikel 67, lid 3, van Richtlijn 2014/24/EU, en artikel 82, lid 3, van Richtlijn 2014/25/EU, wordt uitgelegd waar “het verband met het voorwerp van de opdracht” naar verwijst. Criteria worden geacht verband te houden met het voorwerp van de overheidsopdracht wanneer zij betrekking hebben op de in het kader van die opdracht te verrichten werken, leveringen of diensten, in alle opzichten en in elk stadium van hun levenscyclus, met inbegrip van factoren die te maken hebben met:

- a) het specifieke productieproces, het aanbieden of de verhandeling van deze werken, leveringen of diensten, of
- b) een specifiek proces voor een andere fase van hun levenscyclus,

zelfs wanneer deze factoren geen deel uitmaken van hun materiële basis.

Een toepasselijk voorbeeld is dat als u alleen appels inkoopt, u niet van de inschrijvers kunt verlangen dat zij ook sinaasappels produceren. U kunt echter wel navraag doen naar de omstandigheden waarin de appels worden geproduceerd, met inbegrip van factoren die niet meteen voor de hand liggen wanneer u alleen naar het eindproduct kijkt (de arbeidsomstandigheden bijvoorbeeld).

Enkele voorbeelden in dit hoofdstuk laten zien hoe het verband met het voorwerp van de opdracht bij iedere fase van de inschrijving van toepassing is op de MVOO-criteria, alsook welke methoden niet aan deze vereiste voldoen.

Het voorwerp van de opdracht bestaat over het algemeen uit een korte beschrijving van de goederen, diensten of werken die u voornemens bent in te kopen. Voor procedures boven de EU-drempels wordt dit aangegeven in de aankondiging van de opdracht, samen met de toepasselijke code uit de gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten (Common Procurement Vocabulary — CPV). Hierdoor weet de markt precies wat u wilt inkopen en wordt gewaarborgd dat ondernemers in kennis worden gesteld van uw aanbesteding. CPV-codes zijn onder meer van belang omdat hiermee wordt aangegeven welke regeling uit de richtlijnen van toepassing is op de opdracht. Voor sociale en andere specifieke diensten die in de vorm van een overheidsopdracht worden ingekocht, voorzien de richtlijnen inzake overheidsopdrachten in een “lichte regeling” die een hogere mate van flexibiliteit in de aanbestedingsprocedure mogelijk maakt <sup>(88)</sup>. De CPV-code geeft aan of de lichte regeling van toepassing is op de opdracht en of de opdracht kan worden voorbehouden aan organisaties die als doel hebben een opdracht van algemeen belang te vervullen (zie afdeling 4.3).

Het vaststellen van het voorwerp van de opdracht is ook van cruciaal belang voor het identificeren van mogelijkheden om sociale criteria toe te passen binnen de aanbestedingsprocedure. In de richtlijnen inzake overheidsopdrachten is zelfs bepaald dat aanbestedende diensten de sociale criteria gedurende de gehele aanbestedingsprocedure kunnen toepassen, op voorwaarde dat deze criteria verband houden met het voorwerp van de opdracht (zie het bovenstaande kader voor meer informatie). In onderstaande tabel ziet u een aantal voorbeelden van soorten opdrachten, de toepasselijke regels en de mogelijke MVOO-methoden.

<sup>(87)</sup> Diensten als politie en justitie en de nationale wettelijke stelsels van sociale zekerheid vallen niet onder specifieke Europese wetgeving of de regels inzake mededinging en de interne markt.

<sup>(88)</sup> Titel III (de artikelen 74 tot en met 77) van Richtlijn 2014/24/EU, de artikelen 91 tot en met 94 van Richtlijn 2014/25/EU, artikel 19 van Richtlijn 2014/23/EU. Zie afdeling 4.2 hieronder.

Tabel 4.1

**Voorbeelden van MVOO-methoden die verband houden met het voorwerp van een opdracht**

Voorwerp	Toepasselijke regels	Voorbeeld van een MVOO-methode
Levering van ziekenhuisleding (geschatte waarde 300 000 EUR)	Richtlijn 2014/24/EU (klassieke regeling)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Uitsluitings- en selectiecriteria om te waarborgen dat in de hele toeleveringsketens ethische arbeidspraktijken worden toegepast</li> <li>— De gunningscriteria bevatten een verwijzing naar keurmerken van derden als garantie van ethische productie</li> <li>— De contractbepalingen scherpen de verbintenissen aan en maken het mogelijk de toeleveringsketen te monitoren</li> <li>— In de technische specificaties moet rekening worden gehouden met toegankelijkheidscriteria en criteria betreffende inclusie van personen met een handicap</li> </ul>
Zorgdiensten voor kwetsbare jongeren (geschatte waarde 1 miljoen EUR)	Richtlijn 2014/24/EU (lichte regeling)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Voorafgaande marktconsultatie om te bepalen hoe de dienst op de meest doeltreffende manier kan worden geleverd</li> <li>— Raadpleging van gebruikers en deskundigen om de behoeften van de gebruikers in kaart te brengen, met inbegrip van de toegankelijkheidsbehoeften</li> <li>— De opdracht kan worden voorbehouden aan organisaties die als doel hebben een opdracht van algemeen belang te vervullen (voor sociale diensten voorbehouden opdrachten)</li> <li>— De gunningscriteria zijn gericht op kwaliteit en sociale insluiting (bijvoorbeeld door voorrang te geven aan aspecten voor inclusie van personen met een handicap en toegankelijkheidsaspecten)</li> <li>— In de contractbepalingen kunnen betalingen aan resultaten worden gekoppeld, bijvoorbeeld bij vooraf vastgestelde positieve resultaten met betrekking tot jongeren</li> </ul>
Publiek-private samenwerking (PPS) voor de ontwikkeling van een stedelijk gebied met sociale huisvesting en gemeenschapsvoorzieningen (geschatte waarde 25 miljoen EUR)	Richtlijn 2014/23/EU (concessierichtlijn)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— De selectiecriteria hebben onder meer betrekking op de sociaal inclusieve uitvoering van eerdere projecten</li> <li>— De technische specificaties moeten toegankelijkheidscriteria voor alle gebouwen, openbare ruimten en voorzieningen omvatten</li> <li>— De contractbepalingen hebben onder meer betrekking op de werving en opleiding van een bepaald aantal achtergestelde werknemers</li> </ul>

Hoewel bovenstaande tabel slechts een kleine selectie weergeeft van de verschillende soorten opdrachten waarin sociale overwegingen een belangrijke rol spelen, wordt hiermee aangegeven dat er krachtens de EU-wetgeving uiteenlopende methoden mogelijk zijn. De hierboven geschetste MVOO-methoden houden stuk voor stuk verband met het voorwerp van de opdracht. Een aantal voorbeelden van methoden die geen verband houden met het voorwerp zijn:

- de vereiste dat inschrijvers in het bezit zijn van keurmerken/certificering van derden voor al hun producten (met inbegrip van producten die niet worden aangekocht) of dat zij in hun hele bedrijfsvoering kansarme werknemers inzetten (in plaats van alleen voor de betreffende opdracht);
- de toekenning van extra punten aan inschrijvers die toezeggen een gift aan een liefdadigheidsorganisatie te doen of een project te steunen dat niet in verband staat met de te gunnen opdracht;
- de vereiste dat inschrijvers een algemeen beleid inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen hanteren, in plaats van specifieke vereisten op te leggen over de manier waarop de opdracht wordt uitgevoerd.

Het derde voorbeeld komt vooral naar voren in overweging 97 van Richtlijn 2014/24/EU, en overweging 102 van Richtlijn 2014/25/EU. In plaats van ondernemingsbreed beleid te verlangen kunt u zich beter richten op de specifieke aspecten van maatschappelijk verantwoord ondernemen die van belang zijn voor de betreffende opdracht. In sommige gevallen kan beleid inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen als (gedeeltelijk) bewijs dienen dat aan een specifieke vereiste wordt voldaan. Als de opdracht bijvoorbeeld voorwaarden voor de bescherming van klokkenluiders in de toeleveringsketen omvat, kunnen inschrijvers hun specifieke klokkenluidersbeleid onder de aandacht brengen, evenals eventuele maatregelen die specifiek voor de betreffende opdracht zullen worden getroffen.

#### 4.2. De lichte regeling

Bij de herziening van de richtlijnen betreffende overheidsopdrachten in 2014 werd erkend dat voor sommige diensten — met name sociale, gezondheidszorg-, onderwijs- en gemeenschapsdiensten — aparte regels moeten gelden. Deze diensten kenmerken zich over het algemeen door een beperkt grensoverschrijdend belang en het verschilt per lidstaat hoe deze diensten zijn ingericht op basis van de verschillende culturele tradities. Om deze redenen werd er een aparte “lichte regeling” in het leven geroepen die unieke mogelijkheden voor MVOO creëert.

##### Europees kwaliteitskader voor sociale diensten

In 2010 is het facultatief Europees kwaliteitskader voor sociale diensten vastgesteld. Dit kader schrijft kwaliteitsbeginselen met betrekking tot sociale diensten voor en operationele criteria die kunnen helpen bij de uitvoering en bewaking. Het kader is van toepassing op aanbestedende diensten die voornemens zijn een opdracht voor sociale diensten te gunnen, alsook op dienstverleners en hun personeel.

Volgens de overkoepelende kwaliteitsbeginselen moeten sociale diensten beschikbaar, toegankelijk, betaalbaar, persoonsgericht, allesomvattend, ononderbroken en resultaatgericht zijn. Het kader bevat een nadere toelichting op de afzonderlijke beginselen.

De beginselen en criteria zijn met name van toepassing op diensten die onder de lichte regeling vallen, en kunnen bijvoorbeeld helpen om de raadplegingen en contacten bij de planning en gunning van de diensten vorm te geven. Het volledige kader kunt u hier raadplegen.

In het kader van de lichte regeling voor sociale en andere specifieke diensten <sup>(89)</sup> geldt een hogere drempel voor de toepassing van EU-regels op deze diensten en kunnen de lidstaten nationale regels met betrekking tot de gunning van hun overheidsopdrachten vaststellen. Wegens de ruime discretionaire bevoegdheid van de lidstaten op dit gebied kunnen de procedureregels die van toepassing zijn op sociale en andere specifieke diensten binnen de EU onderling sterk verschillen. Krachtens de EU-wetgeving blijven uitsluitend de fundamentele Verdragsbeginselen van transparantie en gelijke behandeling, evenals de verplichting tot het bekendmaken van de aankondiging en gunning van een opdracht, van toepassing.

Binnen deze fundamentele beginselen kunnen voor opdrachten onder de lichte regeling gunningsprocedures worden toegepast die flexibeler zijn dan de procedures voor opdrachten die onder de klassieke regeling vallen. Zo kunnen gebruikers en potentiële dienstverleners nauwer betrokken worden bij de opzet van de dienst en kan er over verschillende aspecten onderhandeld worden, bijvoorbeeld over kwaliteit, bereik en personeelsregelingen. Daarnaast is het mogelijk procedures toe te passen op basis van de in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten genoemde procedures, zij het met specifieke aanpassingen om ze beter af te stemmen op de diensten die u inkoopt <sup>(90)</sup>. Zo kan het bijvoorbeeld nuttig zijn om dialoogsessies met inschrijvers te houden voordat u de uitnodiging tot inschrijving/het beschrijvend document uitbrengt, of de termijnen af te stemmen op het aantal inschrijvers dat voor inschrijving wordt uitgenodigd.

Aanvullende voorbeelden over de inzet van de lichte regeling op nationaal niveau vindt u in de kaders in deze afdeling.

##### Voorbeelden van het intern recht/richtsnoeren met betrekking tot de lichte regeling: Frankrijk en Schotland

In 2019 hebben drie Franse ministeries gezamenlijk geactualiseerde richtsnoeren inzake de sociale aspecten van overheidsopdrachten uitgebracht. Deze stroken met de richtlijnen inzake overheidsopdrachten zoals omgezet in het Franse recht bij besluit nr. 2016-360 van 25 maart 2016.

In de richtsnoeren wordt onder meer aandacht besteed aan het gebruik van de aangepaste procedure die kan worden gebruikt voor sociale en andere specifieke diensten zoals aangegeven in de artikelen 27 en 28 van het besluit. Er worden voorbeelden gegeven van de manier waarop deze procedure kan worden gebruikt om sociale doelstellingen te realiseren, zoals de integratie van werklozen op de arbeidsmarkt. Zo kunnen inschrijvers varianten indienen met betrekking tot verschillende opties voor het verwezenlijken van sociale doelstellingen.

In de richtsnoeren wordt ook benadrukt dat de aangepaste procedure niet mag worden gebruikt om opdrachten voor te behouden aan een bepaalde onderneming, maar dat voorbehouden in voorkomend geval mogen worden toegepast.

<sup>(89)</sup> Titel III (de artikelen 74 tot en met 77) van Richtlijn 2014/24/EU, de artikelen 91 tot en met 94 van Richtlijn 2014/25/EU. Krachtens artikel 19 van Richtlijn 2014/23/EU zijn concessies voor sociale en andere specifieke diensten uitsluitend onderworpen aan de publicatie van een vooraankondiging, een aankondiging van gunning en de bepalingen inzake rechtsmiddelen.

<sup>(90)</sup> Het is van belang in de aankondiging van de opdracht aan te geven of u gebruikmaakt van de reguliere procedures, of dat u de procedure hebt aangepast in het kader van de lichte regeling.



Ook de Franse directie juridische zaken heeft richtsnoeren uitgebracht over het gebruik van de aangepaste procedure, waarbij de nadruk ligt op de mogelijkheid dat deze procedure een grotere deelname door kmo's en andere "niet-traditionele" inschrijvers mogelijk kan maken.

In Schotland zijn er specifieke richtsnoeren uitgebracht over de aanbesteding van zorg- en ondersteuningsdiensten die onder de lichte regeling vallen. Hierin worden beste praktijken uiteengezet voor het betrekken van gebruikers van diensten en zorgverleners, het plannen van de aanbesteding, in voorkomend geval met inbegrip van de voordelen voor de gemeenschap, en het beheer van de opdrachten na gunning. Er worden voorbeelden gegeven van de manier waarop de continuïteit en kwaliteit van de diensten in iedere fase van de aanbestedingsprocedure kunnen worden beschermd.

Een groot aantal diensten onder de lichte regeling betreft diensten aan personen. Deze hebben dan ook concrete gevolgen voor het welzijn van de personen die de diensten ontvangen en gaan samen met arbeidsintensieve taken. In de EU-regels inzake overheidsopdrachten wordt erkend dat het van belang is rekening te houden met een aantal kwalitatieve aspecten en overwegingen bij de aanbesteding van deze diensten. Om deze reden moeten de nationale voorschriften inzake opdrachten onder de lichte regeling ervoor zorgen dat aanbestedende diensten rekening houden met: kwaliteit; continuïteit; toegankelijkheid; betaalbaarheid; beschikbaarheid en volledigheid van de diensten; de specifieke behoeften van verschillende categorieën gebruikers, met inbegrip van achtergestelde en kwetsbare groepen; de betrokkenheid en inspraak van gebruikers; en innovatie. In de nationale voorschriften moet ook zijn opgenomen dat de gunningscriteria voor dergelijke opdrachten betrekking moeten hebben op de kwaliteit en duurzaamheid van de diensten.

Het is van belang te onthouden dat de levering van diensten, onder meer van sociale diensten, in verschillende vormen kan plaatsvinden. Sommige diensten vallen helemaal niet onder de aanbestedingsregels. Bijvoorbeeld:

- u kunt een subsidie toekennen aan een of meer maatschappelijke organisaties <sup>(91)</sup>;
- uw organisatie kan ervoor kiezen de dienst te leveren met gebruikmaking van haar eigen middelen, of
- uw organisatie maakt gebruik van een interne dienstverlener of werkt samen met andere aanbestedende diensten om de dienst te leveren <sup>(92)</sup>.

Er moet rekening worden gehouden met de in de artikelen 107 en 108 van het Verdrag vastgelegde staatssteunregels indien het risico bestaat dat aan een onderneming een selectief voordeel wordt verleend <sup>(93)</sup>.

De volledige lijst van diensten die onder de lichte regeling vallen, is opgenomen in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten <sup>(94)</sup>; een selectie van de diensten met de hoogste relevantie voor MVOO vindt u op de volgende pagina. De vetgedrukte diensten kunnen worden voorbehouden aan organisaties die als doel hebben een opdracht van algemeen belang te vervullen (zie afdeling 4.3).

### **Goede praktijken**

- Bij het bepalen van het voorwerp van uw opdracht dient u te overwegen welke wettelijke bepalingen hierbij van toepassing zijn, zoals bijvoorbeeld de lichte regeling.
- Het voorwerp van uw opdracht is, samen met de relevante CPV-codes, mede bepalend voor de reikwijdte van de MVOO-criteria die u kunt toepassen. Het is dan ook van belang dat u alle relevante aspecten hierin meeneemt (bv. de ontwikkeling van een stedelijk gebied, met inbegrip van sociale huisvesting en gemeenschapsvoorzieningen).
- Indien de lichte regeling van toepassing is, moet u de nationale voorschriften en richtsnoeren doornemen en nagaan hoe u de procedure zo kunt inrichten dat u een maximale maatschappelijke waarde kunt realiseren, bijvoorbeeld door gebruikers bij de aanbestedingsprocedure te betrekken.

### **Voorbeelden van de gunning van opdrachten onder de lichte regeling**

De aankondigingen in het Publicatieblad geven voorbeelden van de wijze waarop de lichte regeling wordt toegepast om sociale doelstellingen te verwezenlijken. Zo koos een aanbestedende dienst bij een opdracht voor "preventie- en welzijnsdiensten voor de gemeenschap" voor de mededingingsprocedure met onderhandeling. Het doel was om een gezamenlijk ontwerp te creëren op basis van samenwerking en dit vervolgens ten uitvoer te brengen.

<sup>(91)</sup> Overweging 4 van Richtlijn 2014/24/EU luidt als volgt: "Bovendien valt het uitsluitend financieren, met name via subsidies, van een activiteit, waaraan vaak de verplichting is gekoppeld de ontvangen bedragen terug te betalen indien deze niet worden benut voor de beoogde doeleinden, doorgaans niet onder het toepassingsgebied van de aanbestedingsregels." Zie ook overweging 114 van Richtlijn 2014/24/EU en overweging 120 van Richtlijn 2014/25/EU.

<sup>(92)</sup> In dat geval zijn de voorschriften betreffende overheidsopdrachten en concessies tussen entiteiten in de overheidssector van toepassing overeenkomstig artikel 12 van Richtlijn 2014/24/EU en artikel 17 van Richtlijn 2014/23/EU. De artikelen 28 tot en met 30 van Richtlijn 2014/25/EU bevatten de regels betreffende bijzondere betrekkingen ten aanzien van aanbestedingen in de nutssector.

<sup>(93)</sup> Zie [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html) voor meer informatie.

<sup>(94)</sup> Bijlage XIV bij Richtlijn 2014/24/EU, bijlage XVII bij Richtlijn 2014/25/EU, bijlage IV bij Richtlijn 2014/23/EU.

In de aankondiging werden de verwachte resultaten van de aanbesteding vermeld, met inbegrip van:

- een betere kwaliteit van leven voor personen en hun gemeenschappen;
- het verbeteren van levenslange gezondheid en welzijn vanaf de geboorte en het ondersteunen van mensen zodat zij hun zelfstandigheid behouden;
- waarborgen dat mensen kunnen kiezen van welke beschikbare diensten en ondersteuning zij gebruik willen maken en hier de controle over hebben.

De gunningscriteria zijn toegespitst op de maatschappelijke waarde en andere kwalitatieve aspecten van de dienst.

Een ander voorbeeld betreft een raamovereenkomst voor het verstrekken van welzijnszorg aan ouderen. Ook deze opdracht werd gegund op basis van de mededingingsprocedure met onderhandeling. Geïnteresseerde dienstverleners werd gevraagd een concept in te dienen voor de ondersteuning van thuiswonende kwetsbare ouderen, onder meer door het leveren van apparatuur voor ondersteuning op afstand.

De gunningscriteria waren met name gericht op de kwaliteit van de te leveren dienst, met inbegrip van de inzet van deskundigheid en middelen, alsook op de methoden die werden gebruikt om te waarborgen dat de ontvangers thuis kunnen blijven wonen. Er werden in totaal vier inschrijvingen ontvangen en de winnende inschrijver was een kmo.

Tabel 4.2

**Uittreksel uit bijlage XIV bij Richtlijn 2014/24/EU — geselecteerde diensten onder de lichte regeling, en artikel 77 van Richtlijn 2014/24/EU of artikel 94 van Richtlijn 2014/25/EU, voorbehouden opdrachten (vetgedrukt)**

Beschrijving	CPV-code
Gezondheidszorg, maatschappelijke en aanverwante dienstverlening	75200000-8; 75231200-6; 75231240-8; 79611000-0; <b>79622000-0 [Diensten voor de terbeschikkingstelling van huishoudelijke hulp]; 79624000-4 [Diensten voor de terbeschikkingstelling van verpleegkundig personeel] en 79625000-1 [Diensten voor de terbeschikkingstelling van medisch personeel] van 85000000-9 tot en met 85323000-9 [Gezondheidszorg en maatschappelijk werk]; 98133100-5, <b>98133000-4 [Diensten verleend door ledenorganisaties];</b> 98200000-5; 98500000-8 [Particuliere huishoudens met personeel] en 98513000-2 tot en met 98514000-9 [Personeelsdiensten voor huishoudens, Uitzendkrachtdiensten voor huishoudens, Kantoorpersoneelsdiensten voor huishoudens, Tijdelijk personeel voor huishoudens, Thuishulpdiensten en Huishoudelijke diensten]</b>
Administratieve sociale diensten, administratieve diensten voor onderwijs, administratieve diensten voor gezondheidszorg en culturele diensten	85321000-5 en 85322000-2, 75000000-6 [Diensten voor openbaar bestuur, defensie en sociale verzekering], <b>75121000-0 [Administratieve diensten voor onderwijs], 75122000-7 [Administratieve diensten voor gezondheidszorg],</b> 75124000-1; van 79995000-5 tot en met 79995200-7; van 80000000-4 [Diensten voor onderwijs en opleiding] tot en met 80660000-8, met inbegrip van <b>80110000-8 [Diensten voor kleuteronderwijs], 80300000-7 [Diensten voor hoger onderwijs], 80420000-4 [Diensten voor e-learning], 80430000-7 [Volwasseneneducatie op universitair niveau], 80511000-9 [Stafopleidingsdiensten], 80520000-5 [Opleidingsfaciliteiten] en 80590000-6 [Diensten voor privéonderwijs];</b> van 92000000-1 tot en met 92700000-8, met inbegrip van <b>92500000-6 [Bibliotheek-, archief-, musea- en andere culturele diensten], 92600000-7 [Sportdiensten],</b> 79950000-8 [Organiseren van tentoonstellingen, beurzen en congressen], 79951000-5 [Organiseren van seminars], 79952000-2 [Diensten voor het organiseren van evenementen], 79952100-3 [Diensten voor het organiseren van culturele evenementen], 79953000-9 [Diensten voor het organiseren van festivals], 79954000-6 [Diensten voor het organiseren van feesten], 79955000-3 [Diensten voor het organiseren van modeshows], 79956000-0 [Diensten voor het organiseren van beurzen en tentoonstellingen]
Diensten voor verplichte sociale verzekering (1)	75300000-9
Uitkeringsdiensten	75310000-2, 75311000-9, 75312000-6, 75313000-3, 75313100-4, 75314000-0, 75320000-5, 75330000-8, 75340000-1

Beschrijving	CPV-code
Overige gemeenschaps-, sociale en persoonlijke diensten zoals diensten verleend door vakbonden, politieke organisaties, jongerenverenigingen en andere diensten door ledenverenigingen	98000000-3; 98120000-0; 98132000-7; <b>98133110-8 [Diensten verleend door jongerenverenigingen]</b> en 98130000-3
Religieuze diensten	98131000-0
Andere administratieve diensten en overheidsdiensten	75100000-7 tot en met 75120000-3; <b>75123000-4 [Administratieve diensten voor huisvesting]</b> ; 75125000-8 tot en met 75131000-3
Diensten ten behoeve van de gemeenschap	75200000-8 tot en met 75231000-4
Gevangenis- en aanverwante diensten, diensten voor openbare orde en reddingsdiensten, voor zover niet uitgesloten ingevolge artikel 10, punt h)	75231210-9 tot en met 75231230-5; 75240000-0 tot en met 75252000-7; 79430000-7; 98113100-9
Internationale diensten	98900000-2 [Diensten verleend door extraterritoriale organisaties en instanties] en 98910000-5 [Diensten specifiek voor internationale organisaties]

(<sup>1</sup>) Deze diensten vallen niet onder deze richtlijn wanneer zij worden georganiseerd als niet-economische diensten van algemeen belang. Het staat de lidstaten vrij de verlening van verplichte sociale diensten of van andere diensten te organiseren als diensten van algemeen belang of als niet-economische diensten van algemeen belang.

#### 4.3. Voorbehouden

In een groot aantal EU-lidstaten spelen beschermde werkplaatsen en werkgelegenheidsprogramma's een belangrijke rol bij het bevorderen van de professionele integratie van personen met een handicap of anderszins kansarme personen. Deze werkplaatsen leveren vaak diensten die de aanbestedende diensten nodig hebben, zoals onderhoud en reparatie, opslag of productie en assemblage. Daar komt bij dat ondernemingen met een brede waaier aan bedrijfsactiviteiten, bijvoorbeeld in de toerisme- en IT-sector, vaak gebruikmaken van programma's voor beschermde arbeid. Deze werkplaatsen en programma's bieden werkgelegenheidskansen voor personen met een handicap en andere kansarme werknemers.

Krachtens de richtlijnen inzake overheidsopdrachten (<sup>95</sup>) kunnen de lidstaten het recht om deel te nemen aan aanbestedingsprocedures voorbehouden aan beschermde werkplaatsen en aan ondernemingen die de maatschappelijke en professionele integratie van gehandicapten of kansarmen tot doel hebben. Daarnaast kan de uitvoering van opdrachten worden voorbehouden in het kader van gestructureerde en stabiele programma's voor beschermde arbeid. Teneinde van dit voorbehoud te kunnen profiteren, moet ten minste 30 % van de werknemers van deze werkplaatsen, ondernemingen of programma's gehandicapte of kansarme werknemers zijn. Het is ook mogelijk om alleen een deel van de percelen van een opdracht voor te behouden.

Wat is een persoon met een handicap of een kansarme persoon? Hoewel de exacte definitie afhangt van de lidstaat die gebruikmaakt van de EU-bepalingen betreffende voorbehouden opdrachten en deel uitmaakt van het interne recht van die lidstaat, bevat onderstaand tekstvak typische categorieën van personen die mogelijk als zodanig kunnen worden geclassificeerd (<sup>96</sup>). Let wel dat de categorieën van personen met een handicap en kansarme werknemers elkaar niet uitsluiten.

#### Wie worden er als personen met een handicap en kansarme personen beschouwd?

**Personen met een handicap** zijn volgens het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving.

Soms hebben personen met een handicap recht op een officiële erkenning, indien zij:

- a) uit hoofde van het nationale rechtskader worden erkend als personen met een handicap, of

(<sup>95</sup>) Artikel 20 van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 38 van Richtlijn 2014/25/EU, en artikel 24 van Richtlijn 2014/23/EU.

(<sup>96</sup>) Onderstaande lijsten zijn bedoeld ter indicatie en zijn gebaseerd op respectievelijk artikel 1 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en (met enkele aanvullingen) artikel 2 van Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie (de algemene groepsvrijstellingsverordening).

b) beschikken over een EU-parkeerkaart voor gehandicapten.

**Kwetsbare personen** zijn mensen uit een of meer van de volgende categorieën:

- a) langdurig werklozen (de duur van werkloosheid kan variëren, bv. mensen die in de voorgaande 6 tot 24 maanden geen reguliere betaalde betrekking hebben gehad);
- b) jongeren (bv. tussen de leeftijd van 15 en 24 jaar);
- c) personen die geen diploma van hoger middelbaar onderwijs of beroepsopleiding hebben gehaald (niveau 3 van de International Standard Classification of Education) of in de afgelopen twee jaar hun opleiding in het voltijdonderwijs hebben voltooid en nog geen eerste reguliere betaalde betrekking hebben gevonden;
- d) personen die ouder zijn dan 50 jaar;
- e) personen die als alleenstaande volwassene de zorg hebben voor een of meer ten laste komende personen;
- f) personen die werkzaam zijn in een sector of beroep in een lidstaat waar de genderonbalans groter is dan de gemiddelde genderonbalans in alle economische sectoren in die lidstaat (bv. 25 %) indien die personen tot de ondervetegenwoordigde geslachtsgroep behoren;
- g) personen die behoren tot een etnische minderheid in een lidstaat en/of van wie het profiel met betrekking tot talenkennis, beroepsopleiding of werkervaring moet worden bijgesteld om hun vooruitzichten op het verkrijgen van vast werk te verbeteren;
- h) personen die in armoede dreigen te vervallen of de meest behoeftige personen (bv. mensen die lijden onder materiële deprivatie, mensen die deel uitmaken van huishoudens met een zeer geringe arbeidsintensiteit, daklozen enz.), of
- i) mensen die andere omstandigheden doormaken waardoor zij kwetsbaar zijn (bv. huiselijk geweld, mensen die te kampen hebben met verslavingen enz.).

Naast de hierboven genoemde algemene bepaling betreffende voorbehouden, kunnen de lidstaten gebruikmaken van een apart voorbehoud voor bepaalde diensten die onder de lichte regeling vallen <sup>(97)</sup>. Dit voorbehoud is gericht op organisaties die als doel hebben een opdracht van algemeen belang te vervullen die verband houdt met de te gunnen opdracht. Denk hierbij aan een stichting zonder winstoogmerk die zich inzet voor de bevordering van geletterdheid en een inschrijving wil indienen voor het leveren van cursussen om volwassenen te leren lezen en schrijven. De deelname aan uitnodiging tot inschrijving kan aan dergelijke organisaties worden voorbehouden, mits zij voldoen aan een aantal voorwaarden met betrekking tot hun doelstellingen, winsten opnieuw investeren, en de structuren van de organisatie zijn gebaseerd op werknemersaandeelhouderschap of beginselen van participatie <sup>(98)</sup>. Organisaties die aanspraak zouden kunnen maken op dit voorbehoud zijn onder meer sociale ondernemingen, door werknemers geleide onderlinge maatschappijen en liefdadigheidsinstellingen.

De lijst van diensten waarop dit voorbehoud van toepassing is, is limitatief en is daarmee niet van toepassing op andere diensten. Daarnaast mag aan een organisatie waaraan onder dit voorbehoud een opdracht wordt gegund, in de voorgaande drie jaar geen opdracht door dezelfde aanbestedende dienst zijn gegund voor dezelfde diensten onder dit voorbehoud. Indien aan een organisatie in de voorgaande drie jaar een opdracht voor de betreffende diensten is gegund door dezelfde aanbestedende dienst in het kader van een niet-voorbehouden opdracht, is deze beperking niet van toepassing. Tot slot is de maximumduur van gegunde voorbehouden opdrachten drie jaar.

Deze regels hebben tot doel te waarborgen dat het voorbehoud niet tot vervalsing van de mededinging leidt. Het is van belang te onthouden dat het gebruik van voorbehouden facultatief is. Het feit dat een bepaalde dienst wordt vermeld bij de diensten waarvoor een voorbehoud bestaat, houdt niet in dat u geen opdracht aan die dienst kunt gunnen in het kader van een niet-voorbehouden opdracht onder de lichte regeling.

### Voorbehouden opdracht voor levensmiddelenverwerking in de Vendée (Frankrijk)

#### Doelstelling van de overheidsopdracht

In 2011 heeft het departement Vendée een aanbesteding gegund aan een sociale onderneming die bij de exploitatie van een verwerkingsfaciliteit voor biologische landbouwproducten samenwerkt met personen met een handicap. In deze faciliteit worden de opslag, verwerking en verpakking verzorgd van maaltijden voor middelbare scholen. Het doel van de aanbesteding was duurzame, kwalitatief hoogwaardige producten in te kopen tegen een lagere prijs, en lokale producenten toegang te geven tot de inschrijving.

<sup>(97)</sup> Artikel 77 van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 94 van Richtlijn 2014/25/EU. De betreffende diensten zijn vetgedrukt weergegeven in tabel 4.2.

<sup>(98)</sup> Deze voorwaarden zijn vastgelegd in artikel 77, lid 2, van Richtlijn 2014/24/EU en artikel 94, lid 2, van Richtlijn 2014/25/EU.

**Aanpak**

De aanbesteding was als voorbehouden opdracht aangeduid. De winnende inschrijver was de organisatie ADAPEI-ARIA 85. Deze sociale onderneming heeft personen met een handicap in dienst en biedt hun niet alleen een arbeidsplaats, maar ook medische en sociale ondersteuning. De organisatie heeft in totaal meer dan 1 400 mensen in dienst. Er werd een groep van inkopers opgericht om gezamenlijk levensmiddelen in te kopen en daarmee het gebruik van de verwerkingsfaciliteit te stimuleren. De opdracht voor de exploitatie van de verwerkingsfaciliteit werd in 2015 verlengd.

**Resultaten**

Door een voorbehouden opdracht te gunnen aan een sociale onderneming die personen met een handicap in dienst heeft, heeft het departement een positief sociaal effect gerealiseerd en het gebruik van plaatselijk geproduceerde biologische levensmiddelen gestimuleerd. Er worden jaarlijks meer dan 1 800 000 maaltijden aan 31 middelbare scholen geleverd.

**Geleerde lessen**

De gedeelde en brede inkoopmethode ten aanzien van de levensmiddelen- en horecasector is een geslaagd model gebleken dat de drie pijlers van duurzame ontwikkeling (ecologisch, sociaal en economisch) beslaat. Met de gunning van een voorbehouden opdracht aan een sociale onderneming heeft deze methode de behoeften van de leveranciers in de agrovoedingsindustrie op effectieve wijze samengebracht met de voorzieningsbehoeften van verschillende aanbestedende diensten. Het departement overweegt nu het programma uit te breiden tot andere inkopers (verzorgingshuizen, scholen, gemeenten) en dezelfde methode toe te passen op de vissector, en legt hiertoe al contacten met de markt.

**Goede praktijken**

- Het voorbehouden van opdrachten voor deelname door organisaties of programma's met een sociale doelstelling kan een effectieve manier zijn om maatschappelijke waarde te realiseren door middel van aanbestedingen.
- Marktconsultatie kan helpen bij het in kaart brengen van organisaties die voldoen aan de criteria betreffende voorbehouden opdrachten, en die voldoende capaciteit hebben om de opdrachten uit te voeren (zie afdeling 2.3 — Raadpleging van belanghebbenden).
- Als sociale ondernemingen niet de capaciteit hebben om zelfstandig op een voorbehouden opdracht in te schrijven, dan kunt u overwegen de opdrachten in percelen te verdelen of afwegen of partnerschappen of consortia kunnen worden gevormd om aan de eisen te voldoen. Houd hierbij in gedachten dat u de uitvoering van specifieke percelen binnen een grotere opdracht kunt voorbehouden aan sociale ondernemingen.

**4.4. Technische specificaties**

Zodra u het voorwerp van de opdracht hebt bepaald, moet u deze uitwerken in gedetailleerdere eisen. Op basis van de technische specificaties weet de markt precies wat u wilt inkopen. De specificaties kunnen sociale aspecten omvatten wanneer dit een essentieel onderdeel is van de te leveren diensten, producten of werken. Inschrijvingen die niet aan de technische specificaties voldoen, moeten worden afgewezen<sup>(99)</sup>, dus het is van belang alleen essentiële eisen op te nemen<sup>(100)</sup>. Eventuele voorkeuren moeten deel uitmaken van de gunningscriteria (zie afdeling 4.7).

**Het verband met het voorwerp van de opdracht en de technische specificaties**

Volgens de richtlijnen inzake overheidsopdrachten kunnen de technische specificaties verband houden met het specifieke proces of de specifieke methode van productie of uitvoering van de gevraagde werken, leveringen of diensten, of met een specifiek proces van een ander stadium van de levenscyclus ervan. Dit is ook het geval wanneer deze factoren niet tot de materiële essentie van de opdracht behoren, mits zij met het voorwerp van de opdracht verbonden en in verhouding tot de waarde en de doelstellingen ervan zijn.

Dit houdt in dat niet alle specificaties verband hoeven te houden met factoren die zichtbaar of waarneembaar zijn in het eindproduct of de uiteindelijke dienst. Zo ziet textiel dat wordt vervaardigd met het gebruik van giftige kleurstoffen (en daarmee werknemers blootstelt aan een ernstig gezondheidsrisico) er mogelijk hetzelfde uit als textiel dat via een veiligere methode wordt geproduceerd.

<sup>(99)</sup> De verplichting om inschrijvingen af te wijzen die niet aan het bestek voldoen, werd onderstreept in zaak C-243/89 van het Hof, Commissie van de Europese Gemeenschappen/Koninkrijk Denemarken (Storebaelt) en zaak C-561/12, Nordecon AS en Ramboll Eesti AS/Rahandusministerium (Nordecon).

<sup>(100)</sup> Om in voorkomend geval een hogere mate van flexibiliteit in het bestek mogelijk te maken, kunnen varianten worden gebruikt. De regels inzake varianten zijn uiteengezet in artikel 45 van Richtlijn 2014/24/EU en artikel 64 van Richtlijn 2014/25/EU.

In de technische specificaties kunt u aangeven dat in de specifieke aan te kopen producten alleen niet-giftige kleurstoffen mogen worden gebruikt. Meer algemene vereisten met betrekking tot de veiligheid van werknemers kunnen deel uitmaken van de selectiecriteria en/of contractuele uitvoeringsvoorwaarden.

De specificaties kunnen op verschillende manieren worden geformuleerd: door erkende Europese, internationale of nationale normen of prestatie- of functionele vereisten te gebruiken, of een combinatie hiervan. Prestatievereisten kunnen met name geschikt zijn voor diensten, met inbegrip van diensten met een sociaal element. Als u bijvoorbeeld thuiszorgdiensten voor ouderen inkoop, kunnen de specificaties mogelijk eisen bevatten wat betreft de zelfstandigheid en het welzijn van de ontvangers van de diensten. Deze specificaties moeten op objectieve en transparante wijze worden geformuleerd, zodat ze door alle inschrijvers worden begrepen. Daarnaast moet u meewegen hoe u de naleving van de specificaties kunt evalueren, bijvoorbeeld via een verklaring van de inschrijvers met betrekking tot hun aanpak van thuisbezoeken, personeelsopleidingen en kwaliteitsbewaking.

Een overkoepelende vereiste voor technische specificaties is dat zij gelijke toegang voor alle inschrijvers moeten waarborgen en het is dan ook zaak dat u nagaat op welke manier uw vereisten de verschillende ondernemingen (waaronder organisaties van de sociale economie en sociale ondernemingen) in staat stellen op concurrerende wijze deel te nemen. Dat kan onder meer door in de voorbereidende fase van de aanbestedingsprocedure een ontwerpversie van uw specificaties op te stellen en alle belanghebbende ondernemingen om feedback hierop te vragen als onderdeel van de marktconsultatie. Dit kan helpen waarborgen dat u geen elementen opneemt die een belemmering voor deelname vormen of die een onrechtmatig voor- of nadeel voor een bepaalde onderneming opleveren.

Raadplegingen van gebruikers kunnen daarnaast helpen waarborgen dat de specificaties op de daadwerkelijke behoeften zijn toegespitst en geen onnodige elementen bevatten. Zo kunnen gebruikers van een bibliotheek advies geven over het assortiment en de vorm van de te leveren materialen, alsook over de gewenste voorzieningen en diensten. In hoofdstuk 3 wordt in detail ingegaan op de rol van behoeftanalyses en raadpleging van gebruikers binnen MVOO.

#### 4.4.1. *Toegankelijkheidsvoorschriften in technische specificaties*

In artikel 42, lid 1, van Richtlijn 2014/24/EU, en artikel 60, lid 1, van Richtlijn 2014/25/EU staat het volgende:

Voor alle aanbestedingen die zijn bedoeld voor gebruik door natuurlijke personen, hetzij door het grote publiek, hetzij door het personeel van de aanbestedende dienst, moeten deze technische specificaties, uitgezonderd in behoorlijk gemotiveerde gevallen, zodanig worden opgesteld dat rekening wordt gehouden met de criteria inzake toegankelijkheid voor personen met een handicap of de geschiktheid van het ontwerp voor alle gebruikers <sup>(101)</sup>.

Dit houdt in dat de levering door aanbestedende diensten (of entiteiten in de nutssector) van voor alle gebruikers toegankelijke goederen, diensten en werken, niet facultatief maar wettelijk verplicht is. In de geactualiseerde standaardformulieren (zie afdeling 3.6 voor meer informatie over de nieuwe standaardformulieren) kunt u in specifieke facultatieve velden aangeven of uw aanbesteding toegankelijkheidscriteria bevat, en een toelichting geven indien dit niet het geval is.

Indien de EU-wetgeving verplichte toegankelijkheidsvoorschriften voorschrijft, moet hier in de technische specificaties naar worden verwezen.

Dit geldt bijvoorbeeld voor Richtlijn (EU) 2019/882 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten — ook wel bekend als de Europese toegankelijkheidswet — waarin gemeenschappelijke toegankelijkheidsvoorschriften zijn vastgesteld om te verzekeren dat personen met een handicap en ouderen op voet van gelijkheid met anderen toegang hebben tot producten en diensten. Deze richtlijn is ook in overeenstemming met de verplichting uit hoofde van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD) dat de verdragsluitende staten moeten voorzien in toegankelijke producten, diensten en infrastructuur.

Hoewel de toegankelijkheidsvoorschriften in het kader van de Europese toegankelijkheidswet pas in 2025 in werking treden <sup>(102)</sup>, zijn er uit hoofde van de verplichtingen in Richtlijn 2014/24/EU en Richtlijn 2014/25/EU gegronde redenen om hier ook naar te verwijzen in aanbestedingsstukken die vóór die datum worden uitgebracht. Dit kan de naleving van de EU-voorschriften inzake technische specificaties helpen bevorderen en waarborgen dat de markt tegen 2025 in volledige toegankelijkheid kan voorzien.

De Europese toegankelijkheidswet bestrijkt de volgende producten en diensten:

- computers en besturingssystemen;
- betaalterminals en geldautomaten;

<sup>(101)</sup> Er bestaat geen overeenkomstige bepaling die van toepassing is op concessies die onder Richtlijn 2014/23/EU vallen.

<sup>(102)</sup> De richtlijn voorziet in vrijstellingen voor stedelijke, voorstedelijke en regionale vervoersdiensten, alsook voor door micro-ondernemingen verleende diensten (ondernemingen met minder dan tien werknemers en een jaaromzet of een jaarlijks balanstotaal van ten hoogste 2 miljoen EUR).

- ticket- en incheckautomaten;
- interactieve informatieverstrekken zelfbedieningsterminals;
- smartphones;
- tv-apparatuur voor digitale televisiediensten;
- telefoniediensten en gerelateerde apparatuur;
- toegang tot audiovisuele mediadiensten, zoals uitrustingen voor televisie-uitzendingen en gerelateerde consumentenapparatuur;
- bepaalde diensten met betrekking tot personenvervoer per vliegtuig, bus, trein en over water;
- bankdiensten voor consumenten;
- e-boeken;
- e-handel;
- het gemeenschappelijk Europees noodnummer “112”.

### Toegankelijkheidsvoorschriften voor onlineadviesdiensten in Espoo, Finland

#### Doelstelling van de overheidsopdracht

De stad Espoo heeft in de technische specificaties van zijn uitnodiging tot inschrijving voor onlineadviesdiensten een toegankelijkheidsvoorschrift opgenomen, zodat de content ook toegankelijk is voor mensen met een handicap of beperking.

#### Aanpak

De aangeboden diensten moeten toegankelijk zijn en overeenkomen met de conformiteitseisen van niveau A en AA van de richtsnoeren inzake toegankelijkheid van webinhoud (WCAG 2.0). Deze richtsnoeren hebben bijvoorbeeld betrekking op doofheid, blindheid en gehoorverlies, leerproblemen, cognitieve beperkingen, beperkte mobiliteit, spraakproblemen, overgevoeligheid voor licht en combinaties daarvan. De succescriteria van WCAG 2.0 zijn toetsbaar geformuleerd en derhalve niet gebonden aan een individuele technologie.

#### Resultaten

De website die hier het resultaat van is, heeft de onlineadviesdiensten van Espoo toegankelijker gemaakt, waardoor de stad burgers met een handicap of beperking beter kan ondersteunen.

#### Geleerde lessen

Het opnemen van toegankelijkheidsvoorschriften in uitnodigingen tot inschrijving verhoogt de bruikbaarheid van de verstrekte dienst en zorgt ervoor dat burgers optimaal gebruik kunnen maken van openbare diensten.

Bron: Fins ministerie van Economische Zaken en Werkgelegenheid, Guide to Socially Responsible Public Procurement (2017)

De verplichte toegankelijkheidsvoorschriften waarborgen dat producten zodanig worden ontworpen en geproduceerd dat zij het te verwachten gebruik door personen met een handicap zoveel mogelijk bevorderen, en dat zij waar mogelijk in of op het product vergezeld gaan van toegankelijke informatie over de manier waarop zij werken en over hun toegankelijkheidsfuncties. **Daarnaast bevat bijlage III bij de Europese toegankelijkheidswet toegankelijkheidsvoorschriften voor de gebouwde omgeving**, die door de lidstaten kunnen worden toegepast. Aangezien de verplichting tot het opnemen van toegankelijkheidsvoorschriften in technische specificaties ook van toepassing is op opdrachten voor werken, kan de bijlage als nuttig uitgangspunt dienen voor ontwerp- en bouwopdrachten.

De aanbestedingsstukken kunnen een rechtstreekse verwijzing bevatten naar door Europese normalisatieorganisaties ontwikkelde geharmoniseerde normen of technische specificaties voor toegankelijkheidsvoorschriften voor producten of diensten, die onder meer in het kader van de Europese toegankelijkheidswet zijn ontwikkeld. Zo bevat norm EN 301 549 <sup>(103)</sup> toegankelijkheidsvoorschriften voor ICT-producten en -diensten, en norm EN 17210 <sup>(104)</sup> toegankelijkheidsvoorschriften voor een breed scala aan gebouwen en infrastructuur.

<sup>(103)</sup> Zie [https://www.etsi.org/deliver/etsi\\_en/301500\\_301599/301549/03.01.01\\_60/en\\_301549v030101p.pdf](https://www.etsi.org/deliver/etsi_en/301500_301599/301549/03.01.01_60/en_301549v030101p.pdf)

<sup>(104)</sup> Zie <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/mandates/index.cfm?fuseaction=search.detail&id=392> en [https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:110:0:::FSP\\_PROJECT,FSP\\_LANG\\_ID:65077.25&cs=1B1F504D7DCF7711690E22BAE7CED456A](https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:110:0:::FSP_PROJECT,FSP_LANG_ID:65077.25&cs=1B1F504D7DCF7711690E22BAE7CED456A)

Ook andere EU-wetgeving kan in toegankelijkheidsvoorschriften voor producten of diensten voorzien, en naleving van de Europese toegankelijkheidswet kan naleving van deze wetgeving bevorderen.

### **Goede praktijken**

- Technische specificaties moeten met zorg worden opgesteld en alle essentiële sociale aspecten bevatten, zonder onnodige beperkingen van de mededinging op te leggen.
- Functionele of op prestaties gebaseerde specificaties kunnen met name geschikt zijn voor opdrachten voor diensten die sociale aspecten bestrijken, bijvoorbeeld voor het vaststellen van de gewenste resultaten van de dienst.
- Technische specificaties kunnen betrekking hebben op het productieproces, wat niet per definitie tot uiting komt in het eindproduct. De specificaties moeten echter verband houden met het voorwerp van de opdracht en in verhouding tot de waarde en de doelstellingen ervan zijn.
- U bent verplicht om toegankelijkheidsvoorschriften in technische specificaties op te nemen voor alle aanbestedingen die betrekking hebben op diensten, producten of werken die door mensen worden gebruikt. De Europese toegankelijkheidswet voorziet in dergelijke voorschriften voor een aantal vaak gekochte producten en diensten.
- Zodra deze beschikbaar zijn, dient u de specifieke facultatieve velden in de nieuwe standaardformulieren te gebruiken om aan te geven of u toegankelijkheidscriteria hebt gebruikt en toe te lichten waarom u er in gemotiveerde gevallen voor hebt gekozen dit niet te doen.

### **4.5. Inachtneming van het sociaal en arbeidsrecht en de collectieve arbeidsovereenkomsten**

De richtlijnen inzake overheidsopdrachten bevatten een sociale en milieuclausule <sup>(105)</sup> waarin wordt gesteld dat de lidstaten passende maatregelen moeten nemen om te waarborgen dat ondernemers bij de uitvoering van de overheidsopdrachten voldoen aan “de toepasselijke verplichtingen op het gebied van het milieu-, sociaal en arbeidsrecht uit hoofde van het Unierecht, nationale recht [of] collectieve arbeidsovereenkomsten of uit [...] de [...] bepalingen van internationaal milieu-, sociaal en arbeidsrecht”.

De in deze bepaling genoemde internationale overeenkomsten zijn vermeld in een bijlage <sup>(106)</sup> en omvatten de acht kernverdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO):

- Verdrag nr. 87 betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht;
- Verdrag nr. 98 betreffende het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen;
- Verdrag nr. 29 betreffende gedwongen of verplichte arbeid;
- Verdrag nr. 105 betreffende de afschaffing van gedwongen arbeid;
- Verdrag nr. 138 betreffende de minimumleeftijd;
- Verdrag nr. 111 betreffende discriminatie (in arbeid en beroep);
- Verdrag nr. 100 betreffende gelijke beloning;
- Verdrag nr. 182 betreffende de ernstigste vormen van kinderarbeid.

Naast de algemene verplichting die op de lidstaten rust om deze bepalingen bij de uitvoering van overheidsopdrachten in acht te nemen, kent deze “sociale en milieuclausule” nog een aantal specifiekere toepassingen. Aanwijzingen dat de inschrijver het toepasselijke sociaal en arbeidsrecht of de collectieve arbeidsovereenkomsten niet in acht heeft genomen, kunnen ernstige consequenties hebben, zoals:

- afwijzing van de economisch meest voordelige inschrijving <sup>(107)</sup>;
- uitsluiting van deelname aan de aanbestedingsprocedure <sup>(108)</sup>;
- afwijzing van een abnormaal lage inschrijving <sup>(109)</sup>, en/of
- hoofdelijke aansprakelijkheid van de onderaannemers en de hoofdaannemer bij iedere schending van verplichtingen uit hoofde van het desbetreffende milieu-, sociaal en arbeidsrecht <sup>(110)</sup>.

<sup>(105)</sup> Artikel 18, lid 2, van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 36, lid 2, van Richtlijn 2014/25/EU en artikel 30, lid 3, van Richtlijn 2014/23/EU.

<sup>(106)</sup> Bijlage X bij Richtlijn 2014/24/EU, bijlage XIV bij Richtlijn 2014/25/EU, bijlage X bij Richtlijn 2014/23/EU.

<sup>(107)</sup> Artikel 56, lid 1, van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 76, lid 6, van Richtlijn 2014/25/EU.

<sup>(108)</sup> Artikel 57, lid 4, punt a), van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 80, lid 1, van Richtlijn 2014/25/EU, artikel 38, lid 7, punt a), van Richtlijn 2014/23/EU.

<sup>(109)</sup> Artikel 69, lid 3, van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 84, lid 3, van Richtlijn 2014/25/EU.

<sup>(110)</sup> Artikel 71, lid 6, van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 88, lid 6, van Richtlijn 2014/25/EU, artikel 42, lid 4, van Richtlijn 2014/23/EU.



De sociale en milieuclausule vormt een krachtig instrument ten behoeve van MVOO. De nationale autoriteiten hanteren mogelijk specifieke maatregelen om de naleving te waarborgen van de in de sociale en milieuclausule bedoelde verplichtingen. Mogelijk verwachten de autoriteiten van de aanbestedende diensten dat deze de naleving per individueel geval verifiëren. De doeltreffendheid van de clausule kan onder meer worden gewaarborgd door in de aanbestedingsstukken te verwijzen naar specifieke verplichtingen in het kader van het sociaal en arbeidsrecht en de collectieve arbeidsovereenkomsten die van toepassing zijn op de opdracht, en de inschrijvers te vragen te bevestigen dat zij aan de vereisten voldoen. De aanbestedende diensten kunnen de inschrijvers hiertoe om bewijs van naleving of een eigen verklaring vragen. De doeltreffendheid moet vervolgens verder worden gewaarborgd door contractbepalingen op te nemen die voorschrijven dat de betreffende verplichtingen tijdens de uitvoering van de opdracht moeten worden nageleefd, en die doeltreffende monitoringmaatregelen bevatten (zie de afdelingen 5.2 en 5.4).

De nationale verplichtingen op het gebied van sociaal en arbeidsrecht moeten altijd overeenkomstig de EU-wetgeving worden toegepast en met inachtneming van de beginselen van transparantie, non-discriminatie en gelijke behandeling. Aan de inschrijvers op nationaal niveau gestelde eisen op basis van sociaal en arbeidsrecht en collectieve arbeidsovereenkomsten, mogen dan ook niet leiden tot directe of indirecte discriminatie van inschrijvers of werknemers uit andere lidstaten.

Ook aanbestedingsvereisten op basis van sociaal en arbeidsrecht en collectieve arbeidsovereenkomsten op nationaal niveau mogen niet leiden tot de discriminatie van werken, leveringen, diensten en ondernemers uit GPA-landen of landen die een bilaterale overeenkomst met een aanbestedingshoofdstuk met de EU zijn aangegaan, voor zover die gedekt zijn door deze overeenkomsten.

Zo is het niet mogelijk de arbeidsvoorwaarden uit uw eigen lidstaat toe te passen indien een opdracht op afstand wordt uitgevoerd in een andere lidstaat, in GPA-landen of in landen die een bilaterale overeenkomst met een aanbestedingshoofdstuk met de EU zijn aangegaan.

In afdeling 5.2 vindt u meer informatie over de toepassing van sociaal en arbeidsrecht en collectieve arbeidsovereenkomsten in het kader van overheidsopdrachten.

### **De inzet van overheidsopdrachten in Catalonië (Spanje) om de rechten van werknemers in de toeleveringsketen voor elektronica te versterken**

#### **Doelstelling van de overheidsopdracht**

De Catalaanse vereniging van plaatselijke autoriteiten (L'Associació Catalana de Municipis — ACM) vertegenwoordigt meer dan 1 000 lokale overheden, ofwel 95 % van de gemeenten in de regio. De vereniging treedt onder meer op als centrale aanbestedende dienst die op gezamenlijke behoeften inspeelt en ernaar streeft administratieve besparingen te realiseren voor haar leden. In 2018 sloot ACM zich aan bij Electronics Watch, een organisatie die sociale clausules voor aanbestedingen opstelt, onder meer voor een recente raamovereenkomst voor de levering van printers waar tachtig gemeenten aan meededen.

#### **Aanpak**

Krachtens de voorwaarden van Electronics Watch moeten aannemers passende zorgvuldigheid betrachten om transparantie in de toeleveringsketen te verzekeren, samenwerken met onafhankelijke monitoringinstanties en schendingen van het arbeidsrecht en overtredingen van de veiligheidsnormen verhelpen. Deze voorwaarden zijn in overeenstemming met Richtlijn 2014/24/EU betreffende overheidsopdrachten, alsook met de leidende beginselen inzake bedrijfsleven en mensenrechten van de VN en de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. De voorwaarden bevatten een gedragscode met betrekking tot arbeidsnormen met betrekking tot zowel intern recht als de fundamentele IAO-verdragen.

#### **Resultaten**

Het eerste verzoek tot het verstrekken van informatie kon op een positieve reactie van de aannemers rekenen. De aannemers verstrekten informatie over de toeleveringsketens van bepaalde productmodellen en productielocaties die in het kader van de opdracht zouden worden ingezet. Aan de hand van bestaande monitoringresultaten voor deze modellen en locaties kon Electronics Watch een risicoanalyse voor ACM opstellen. Naar aanleiding van de door een leverancier verstrekte informatie kon een lopende samenwerking met een printerfabriek in Zuid-Azië worden geïntensiveerd. Op basis van de informatie over de productielocatie zal er een monitoringplan worden toegepast om met behulp van plaatselijke expertise toezicht te houden op de arbeidsrechten. ACM is voornemens de opdrachtvoorwaarden van Electronics Watch op te nemen in nog twee raamovereenkomsten, en wel voor IT en voor videoverslaglegging van vergaderingen.

#### **Geleerde lessen**

De branche — zowel wederverkopers als merken en hun leveranciers — hebben behoefte aan de verdere vergroting van de transparantie van de toeleveringsketens. Voor de branche is het nog altijd lastig informatie op componentniveau te verstrekken, maar dit is van essentieel belang voor de transparantie van de toeleveringsketens die verband houden met het voorwerp van de opdracht zoals voorgeschreven uit hoofde van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten. Als meer aanbestedende diensten zouden vragen om de bekendmaking van productielocaties, zou dit helpen deze werkwijze tot standaardpraktijk in de industrie te maken.

#### 4.6. Uitsluitings- en selectiecriteria

##### 4.6.1. Uitsluitingsgronden

In de richtlijnen inzake overheidsopdrachten wordt rekening gehouden met het feit dat sommige ondernemingen niet in aanmerking voor gunning van een opdracht mogen komen als gevolg van ernstige criminele of onethische praktijken. Daarnaast wordt gesteld dat gedocumenteerde inbreuken op het beginsel van maatschappelijk verantwoord ondernemen of eerdere slechte prestaties uitsluitingsgronden kunnen vormen. De uitsluitingsgronden zijn in twee categorieën onderverdeeld: verplichte uitsluitingsgronden (die in alle aanbestedingen moeten worden toegepast) en facultatieve uitsluitingsgronden (die de aanbestedende diensten naar keuze kunnen toepassen, of die krachtens intern recht verplicht kunnen worden gesteld). In onderstaande tabel ziet u de verplichte en facultatieve uitsluitingsgronden die het meest relevant zijn voor MVOO — in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten wordt nog een aantal andere uitsluitingsgronden gegeven <sup>(111)</sup>.

Tabel 4.3

#### Uitsluitingsgronden in het kader van MVOO

Verplichte uitsluitingsgronden <sup>(1)</sup>	Facultatieve uitsluitingsgronden <sup>(2)</sup>
Definitieve veroordeling voor kinderarbeid of andere vormen van mensenhandel.	Het niet voldoen aan de verplichtingen tot betaling van belastingen of sociale premies — met elk passend middel aangetoond
	Schending van de toepasselijke verplichtingen in het kader van de sociale en milieuclausule, d.w.z. de verplichtingen op het gebied van het milieu-, sociaal en arbeidsrecht in de EU, het interne recht, collectieve arbeidsovereenkomsten of de IAO-kernverdragen
Het niet voldoen aan de verplichtingen tot betaling van belastingen of sociale premies — als vastgesteld bij een rechterlijke of administratieve beslissing die onherroepelijk en bindend is.	De ondernemer heeft in de uitoefening van zijn beroep een ernstige fout begaan, waardoor zijn integriteit in twijfel kan worden getrokken
	De ondernemer heeft blijk gegeven van aanzienlijke of voortdurende tekortkomingen bij de uitvoering van een wezenlijk voorschrift tijdens een eerdere overheidsopdracht.
	De ondernemer heeft zich in ernstige mate schuldig gemaakt aan valse verklaringen of is niet in staat geweest ondersteunende documenten te overleggen.

<sup>(1)</sup> Artikel 57, leden 1 en 2, van Richtlijn 2014/24/EU. Zie ook artikel 80, lid 1, van Richtlijn 2014/25/EU, en artikel 38, leden 4 en 5, voor concessies die onder Richtlijn 2014/23/EU vallen.

<sup>(2)</sup> Artikel 57, leden 2 en 4, van Richtlijn 2014/24/EU, en artikel 38, lid 7, van Richtlijn 2014/23/EU. Voor opdrachten met betrekking tot nutsvoorzieningen kan de toepasbaarheid van facultatieve uitsluitingsgronden afhankelijk zijn van de nationale voorschriften (zie artikel 80, lid 1, van Richtlijn 2014/25/EU).

Alle inschrijvers moet worden gevraagd te bevestigen dat geen van de verplichte uitsluitingsgronden en geen van de facultatieve uitsluitingsgronden die voor de opdracht gelden, op hen van toepassing zijn. Een voorlopig bewijs van naleving wordt verstrekt via het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA), of eventueel via een andere vorm van eigen verklaring, afhankelijk van de betreffende opdracht. U kunt echter te allen tijde vragen om ondersteunende documenten wanneer dit noodzakelijk is voor het goede verloop van de procedure <sup>(112)</sup>.

Voor de verplichte uitsluitingsgrond geldt een maximale uitsluitingsduur van vijf jaar vanaf de datum van de veroordeling bij onherroepelijk vonnis, tenzij in het vonnis een langere duur is bepaald. Voor de facultatieve uitsluitingsgrond geldt een maximale uitsluitingsduur van drie jaar vanaf de betreffende gebeurtenis <sup>(113)</sup>. In beide gevallen kunnen inschrijvers trachten hun betrouwbaarheid aan te tonen, ondanks het bestaan van een of meer uitsluitingsgronden (ook wel bekend als “zelfreiniging”). Hiertoe moeten zij bewijs leveren van de specifieke maatregelen die zij hebben getroffen om verdere strafrechtelijke inbreuken of fouten te voorkomen, zoals de betaling van eventuele schade en actieve samenwerking met de onderzoekende autoriteiten, en door aan te tonen dat zij concrete technische, organisatorische en personeelsmaatregelen hebben genomen <sup>(114)</sup>.

<sup>(111)</sup> Artikel 57 van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 80 van Richtlijn 2014/25/EU, artikel 38 van Richtlijn 2014/23/EU.

<sup>(112)</sup> Artikel 59, lid 4, van Richtlijn 2014/24/EU. Het is ook mogelijk een opdracht te beëindigen indien de aannemer, op het moment van de gunning van de opdracht, in een situatie van verplichte uitsluiting verkeerde (artikel 73, punt b), van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 90, punt b), van Richtlijn 2014/25/EU, artikel 44, punt b), van Richtlijn 2014/23/EU).

<sup>(113)</sup> Artikel 57, lid 7, van Richtlijn 2014/24/EU, dat mogelijk ook van toepassing is op nutsvoorzieningen (zie artikel 80 van Richtlijn 2014/25/EU), artikel 38, lid 10, van Richtlijn 2014/23/EU. Mogelijk zijn in het intern recht kortere uitsluitingstermijnen vastgelegd.

<sup>(114)</sup> Artikel 57, lid 6, van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 80 van Richtlijn 2014/25/EU, artikel 38, lid 9, van Richtlijn 2014/23/EU.

Het is aan de aanbestedende dienst deze maatregelen te evalueren en te beslissen of deze voldoen om de inschrijver te laten deelnemen aan de procedure. Als dit niet het geval is, moeten de redenen voor die beslissing aan de inschrijver worden meegedeeld.

#### **De bestrijding van kinderarbeid in de toeleveringsketen — het Frans en Nederlands recht**

Ondernemingen die zijn veroordeeld voor strafbare feiten met betrekking tot kinderarbeid of mensenhandel, moeten worden uitgesloten van deelname aan aanbestedingsprocedures. Aangezien dit soort schendingen vaak plaatsvindt binnen complexe toeleveringsketens, kan het lastig zijn hier betrouwbare informatie over te verkrijgen. Zowel Frankrijk als Nederland heeft wetgeving inzake zorgvuldigheidsonderzoek vastgesteld op basis waarvan ondernemingen verplicht zijn na te gaan of er risico's op kinderarbeid in hun toeleveringsketens bestaan, hier tegen op te treden en dit optreden publiekelijk naar buiten te brengen.

Waar deze wetgeving van toepassing is op inschrijvers op een opdracht, kan het niet naleven van de zorgvuldigheidsverplichtingen uitsluiting tot gevolg hebben overeenkomstig artikel 57, lid 4, punt a), van Richtlijn 2014/24/EU (schending van de toepasselijke verplichtingen in het kader van de sociale en milieuclausule). Dit is niet het geval wanneer de zorgvuldigheidswetgeving niet van toepassing is op een inschrijver, bijvoorbeeld als gevolg van de locatie van diens hoofdkantoor of het aantal werknemers.

#### **4.6.2. Selectiecriteria <sup>(115)</sup>**

Waar uitsluitingscriteria gericht zijn op negatieve factoren die u ervan kunnen weerhouden een opdracht aan een inschrijver te gunnen, kunnen de selectiecriteria u helpen vast te stellen welke inschrijver het meest geschikt is om de sociale aspecten van uw opdracht te realiseren. Met name het vaststellen van passende selectiecriteria op basis van economische en financiële draagkracht, technische en personele middelen, alsook ervaring, kan bevorderlijk zijn voor de uitvoering van MVOO en tegelijkertijd waarborgen dat een brede waaier van organisaties op uw opdracht kan inschrijven.

Een aantal voorbeelden van selectiecriteria die bevorderlijk kunnen zijn voor MVOO:

- eisen inzake financiële draagkracht (bv. omzet, winstgevendheid), die beperkt zijn tot wat nodig is om te verzekeren dat de inschrijver in staat is de opdracht uit te voeren, en de deelname door organisaties van de sociale economie en sociale ondernemingen, non-profitorganisaties en maatschappelijke organisaties, niet beperken;
- criteria die vereisen dat organisaties en/of hun teams beschikken over specifieke ervaring en deskundigheid voor het aanpakken van sociale kwesties die van invloed zijn op uw opdracht, bv. met betrekking tot toegankelijkheid, gendergelijkheid en non-discriminatie;
- technische capaciteit voor het monitoren van de arbeidspraktijken in de toeleveringsketen <sup>(116)</sup>, met inbegrip van managementsystemen en partnerschappen met andere organisaties, en/of
- bewijs van de succesvolle voltooiing van eerdere opdrachten met vergelijkbare sociale vereisten, bv. mogelijkheden voor het aantrekken en omscholen van leerlingen of kansarme werknemers.

#### **Het verband met het voorwerp van de opdracht en de evenredigheid in het kader van de selectiecriteria**

Alle selectiecriteria moeten verband houden met en in verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. Dit houdt in dat u geen algemene aanpak dient te hanteren bij het vaststellen van selectiecriteria, maar dat u moet nagaan of deze geschikt zijn voor het verwezenlijken van uw doelstellingen (met inbegrip van MVOO-doelstellingen) en niet verdergaan dan wat nodig is.

Als u bijvoorbeeld om bewijs met betrekking tot maatregelen in het kader van het beheer van toeleveringsketens vraagt, kunt u niet eisen dat dit verdergaat dan de reikwijdte van de door u in te kopen diensten, producten of werken (bv. de gehele bedrijfsvoering van een onderneming). Daarnaast moet u voorkomen dat u ten aanzien van eerdere ervaring eisen stelt die te uitgebreid of te beperkend zijn, waarbij u in gedachten moet houden dat sommige inschrijvers mogelijk ervaring hebben opgedaan in andere sectoren of vakgebieden. Met deze benadering van de selectiecriteria kunnen ook organisaties van de sociale economie, sociale ondernemingen en non-profitorganisaties inschrijven op uw opdracht.

<sup>(115)</sup> Artikel 58 van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 80 van Richtlijn 2014/25/EU, artikel 38, leden 1 en 2, van Richtlijn 2014/23/EU.

<sup>(116)</sup> Overeenkomstig bijlage XII, deel II, punt d), bij Richtlijn 2014/24/EU.

Bewijs met betrekking tot de naleving van de selectiecriteria wordt in eerste instantie verstrekt via het UEA of, in sommige gevallen, via een andere vorm van eigen verklaring. Net als bij de uitsluitingscriteria kunt u op ieder moment in de procedure om ondersteunende documenten vragen. In tegenstelling tot de uitsluitingscriteria moeten selectiecriteria specifiek op iedere individuele opdracht zijn toegespitst teneinde de evenredigheid ervan te waarborgen, alsook het verband met het voorwerp.

Waar het toegankelijkheid betreft, wordt in de norm NEN 17161:2019 betreffende ontwerpen voor iedereen<sup>(117)</sup> een benadering voor een toegankelijk ontwerp van producten, goederen en diensten uiteengezet die tot doel heeft meer gebruikers te bereiken. U mag in de selectiecriteria naar deze norm verwijzen als onderdeel van uw eisen met betrekking tot technische capaciteit, om te bepalen of inschrijvers passende procedures hanteren voor het leveren van toegankelijke producten en diensten. Hierbij dient ook bewijs van naleving van gelijkwaardige normen in overweging te worden genomen.

### **Goede praktijken**

- Gebruik verplichte en facultatieve uitsluitingscriteria om te waarborgen dat inschrijvers zich niet schuldig hebben gemaakt aan schendingen van het toepasselijke sociaal en arbeidsrecht of de collectieve arbeidsovereenkomsten.
- Ontwikkel criteria die specifiek zijn toegespitst op uw opdracht en op de sociale aspecten die samenhangen met de technische en personele middelen en eerdere ervaring. Vermijd financiële of andere criteria die de deelname van organisaties van de sociale economie en sociale ondernemingen kunnen verhinderen.
- Ga vooraf na welk soort bewijs u van inschrijvers wilt ontvangen voordat u overgaat tot gunning van de opdracht, en hoe deze informatie actueel kan worden gehouden tijdens de uitvoering van de opdracht.
- Als u inschrijvingen van een andere EU-lidstaat ontvangt, kunt u eCertis<sup>(118)</sup> raadplegen om meer inzicht te verkrijgen in het door de andere partij verstrekte bewijs.

### **Toepassing van de IAO-verdragen bij een aanbesteding van een Tsjechisch ministerie voor de levering van textiel**

#### **Doelstelling van de overheidsopdracht**

In 2015 heeft het Tsjechisch ministerie van Arbeid en Sociale Zaken (MvASZ) zijn eigen strategie inzake maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten ontwikkeld, dat het inzet voor de ontwikkeling van overheidsopdrachten. Deze strategie is ingezet in het kader van een overheidsopdracht voor kleding die door liefdadigheidsorganisaties wordt uitgedeeld aan behoeftige mensen. Deze aanbesteding is medegefinancierd vanuit de Europese fondsen.

#### **Aanpak**

Om schendingen van sociale en arbeidsrechten bij de vervaardiging van textiel te voorkomen, heeft het MvASZ de inschrijvers voorgeschreven dat zij een systeem hanteren dat waarborgt dat bij de vervaardiging van de aangekochte goederen geen sprake is geweest van een schending van de arbeidsrechten in het kader van de IAO-verdragen (kinderarbeid, gedwongen arbeid enz.). Dit betrof een selectie criterium. In dit stadium hield het MvASZ zich alleen bezig met de omstandigheden bij de vervaardiging van het textiel zelf, en niet met de productie van grondstoffen. Inschrijvers konden naleving van deze vereiste aantonen in de vorm van lidmaatschap van de Fair Wear Foundation of door een eigen verklaring in te dienen. In het laatste geval moesten de inschrijvers de identiteit van de producent, het merk en de productielocatie van elk product aangeven. Dit gaf de aanbestedende dienst een zekere mate van zicht op de arbeidsomstandigheden in de toeleveringsketen.

#### **Resultaten**

Door in de selectiefase gebruik te maken van sociale vereisten is het risico op schendingen van de arbeids- en sociale normen bij de vervaardiging van textiel afgenomen en is de transparantie van de toeleveringsketens van de inschrijvers vergroot. Volgens de door de winnende inschrijver verstrekte informatie bevindt een groot deel van de productie zich in de EU. Daarnaast wordt een deel van de productie uitgevoerd door gevangenen die daarbij arbeidsvaardigheden en getuigschriften kunnen ontvangen waardoor zij bij vrijlating meer kans hebben op een succesvolle re-integratie in de maatschappij.

<sup>(117)</sup> Zie [https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:110:0:::FSP\\_PROJECT:62323&cs=13275480BC8D2104048D1E2104EAD11A2](https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:110:0:::FSP_PROJECT:62323&cs=13275480BC8D2104048D1E2104EAD11A2)

<sup>(118)</sup> eCertis is het informatiesysteem waarmee u kunt nagaan welke certificaten en verklaringen vaak worden gebruikt in aanbestedingsprocedures in de EU. U kunt eCertis in elke EU-taal doorzoeken. eCertis kunt u hier raadplegen: <https://ec.europa.eu/tools/ecertis/#/search>

**Geleerde lessen**

Eenvoudige eisen met betrekking tot de transparantie van de toeleveringsketen kunnen onverwachte voordelen met zich meebrengen die verder reiken dan de contractvereisten. Met deze aanbesteding bleek het mogelijk de transparantie van de toeleveringsketen als voorwaarde voor deelname te stellen. Het toezicht tijdens de uitvoering van de opdracht blijft een uitdaging.

**Bescherming van de mensenrechten bij een aanbesteding van de gemeente Stavanger (Noorwegen)****Doelstelling van de overheidsopdracht**

De Noorse gemeente Stavanger is koploper op het gebied van de toepassing van ethische criteria bij haar aanbestedingen — onder meer door het gebruik van gerichte selectiecriteria. Sinds 2010 verlangt de gemeente dat inschrijvers hun toeleveringsketens inzichtelijk maken, waarbij de focus ligt op opdrachten die de grootste risico's op schendingen van de mensenrechten vormen.

**Aanpak**

Voor alle aankomende opdrachten worden jaarlijkse risicoanalyses uitgevoerd. Voor opdrachten met een hoog risico, bijvoorbeeld voor textiel, ICT- en medische apparatuur, worden uitgebreide selectiecriteria met betrekking tot ethische handel toegepast. Dit houdt onder meer in dat leveranciers systemen hanteren voor traceerbaarheid in de toeleveringsketens, alsook een proces voor risicoanalyses en een gedragscode voor leveranciers. De gedragscode moet in overeenstemming zijn met de ethische opdrachtvoorwaarden van Stavanger (die zijn gebaseerd op de basisverdragen van de VN en de IAO, alsook op de nationale wetgeving waar de productielocatie onder valt). Er worden leveranciersseminars georganiseerd om de markt voor te bereiden. Tijdens de uitvoeringsfase van de opdracht wordt gebruikgemaakt van systemen van derden, zoals het initiatief inzake Ethische handel, evenals van individuele bijeenkomsten met leveranciers en enquêtes.

**Resultaten**

Het gebruik van ethische criteria en de inspanningen om naleving van de voorwaarden in de betreffende opdrachten te waarborgen, beginnen langzaam maar zeker hun vruchten af te werpen. Door aanhoudend aandacht te vragen voor mensenrechten, duurzaamheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid bij overheidsopdrachten, zijn deze kwesties onderdeel geworden van de prioriteiten van leveranciers en van andere partijen in de publieke en private sector. Door middel van dialoog met leveranciers en verschillende netwerken, bureauonderzoek, fabrieksinspecties enz. verhoogt de gemeente Stavanger haar eigen deskundigheid op dit gebied. De gemeente hoopt op zeer korte termijn klaar te zijn om nog grondigere methoden toe te passen, zoals aanvullende selectiecriteria met nieuwe gunningscriteria, teneinde de inachtneming van mensenrechten en duurzaamheid bij overheidsopdrachten te waarborgen. De criteria die momenteel worden gebruikt houden verband met het kwalificatieproces. Het gebruik van gunningscriteria is logischerwijs dan ook de volgende stap.

**Geleerde lessen**

Er moeten beter gestroomlijnde procedures worden toegepast om de naleving van de ethische opdrachtvoorwaarden te waarborgen. De gemeente neemt dan ook deel aan een commissie van deskundigen met andere gemeenten, overheidsinstanties en universiteiten in Noorwegen. Stavanger geeft leiding aan een team dat zich specifiek bezighoudt met de textielindustrie en is bovendien lid van een team dat zich bezighoudt met bouwmaterialen. Daarnaast neemt Stavanger deel aan de belangengroep van Procura+ inzake MVOO in de ICT-sector. Deze netwerken voorzien de gemeente van de relevante casestudies en inbreng voor de aanbestedingsstukken en nalevingsactiviteiten.

**4.7. Gunningscriteria**

Opdrachten die onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen worden gegund op basis van de economisch meest voordelige inschrijving, waarbij aanbestedende diensten een breed scala aan kwalitatieve en kostengerelateerde criteria kunnen hanteren. In de richtlijnen worden sociale aspecten specifiek genoemd als factoren die in gunningscriteria kunnen worden opgenomen, naast toegankelijkheid, ontwerp voor alle gebruikers en handel en handelsvoorwaarden<sup>(119)</sup>. Sociale gunningscriteria kunnen een duidelijk signaal aan de markt afgeven wat betreft het belang van deze aspecten van de opdracht. Een aantal voorbeelden van sociale gunningscriteria:

<sup>(119)</sup> Artikel 67, lid 2, punt a), van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 82, lid 2, punt a), van Richtlijn 2014/25/EU, artikel 41, lid 2, van Richtlijn 2014/23/EU. "Handel en handelsvoorwaarden" kunnen onder meer betrekking hebben op overwegingen betreffende eerlijke handel, zoals uiteengezet door het Hof van Justitie in zaak C-368/10 (zie tekstvak).

- *Methoden voor het waarborgen van sociale inclusie in de verrichting van de dienst.* Inschrijvers moeten een gedetailleerd plan indienen om alle in de aanbestedingsstukken aangegeven doelgroepen te bereiken.
- *Aantal en kwaliteit van de leerlingplaatsen/opleidingsmogelijkheden in het kader van de uitvoering van de opdracht.* Inschrijvers moeten uitvoerig hun benadering van aanwerving en opleiding van personeel aangeven, een voorbeeld van een functiebeschrijving voor leerlingplaatsen verstrekken en de toegepaste ondersteunende systemen beschrijven.
- *Certificering van derden voor een ethische inkoop van producten in het kader van de opdracht.* Er worden punten toegekend op basis van het percentage producten met een fairtradekeurmerk of vergelijkbare certificering. Indien u niet over certificering van derden beschikt, dient u hiervoor de reden te verstrekken en een beschrijving te geven van eventuele interne maatregelen om een ethische inkoop van producten te waarborgen <sup>(120)</sup>.
- *Maatregelen ter waarborging van de gendergelijkheid.* Er worden punten toegekend voor specifieke maatregelen ter bestrijding van discriminatie en ter ondersteuning van gendergelijkheid (bv. personeelsopleidingen, evenwicht tussen werk en privéleven, flexibele werkregelingen enz.).
- *Aanvullende toegankelijkheidsvoorschriften.* Er worden punten toegekend voor specifieke maatregelen ter verhoging van de toegankelijkheid, die verder reiken dan de voorschriften in de technische specificaties <sup>(121)</sup>

### Het verband met het voorwerp van de opdracht en de gunningscriteria

De gunningscriteria moeten betrekking hebben op de specifieke goederen, diensten of werken die worden aangekocht. Dit houdt in dat er geen punten mogen worden toegekend (of afgetrokken) louter op basis van de aanwezigheid (of afwezigheid) van algemeen beleid inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dergelijk beleid kan echter als bewijs dienen voor een door inschrijvers gedane specifieke toezegging in antwoord op de gunningscriteria.

Als een gunningscriterium bijvoorbeeld is toegespitst op de manier waarop het welzijn van ouderen in het kader van een opdracht kan worden verbeterd, kunnen inschrijvers deels steunen op beleid waarin is beschreven hoe ze met gebruikers van diensten omgaan en personeel opleiden. Het zou echter niet passend zijn om punten toe te kennen op basis van werkzaamheden die inschrijvers uitvoeren in het kader van andere opdrachten.

Voor een doeltreffend gebruik van gunningscriteria moet u goed overwegen hoe u de criteria wilt formuleren, welke weging u gaat toepassen en hoe u de criteria gaat evalueren.

Voor de formulering van sociale gunningscriteria gelden dezelfde transparantievereisten als voor andere gunningscriteria. De vereisten moeten zijn opgenomen in de aankondiging van de opdracht of de aanbestedingsdocumenten, samen met de betreffende weging en subcriteria. Ze moeten duidelijk genoeg zijn om een redelijk goed geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijver in staat te stellen ze te begrijpen <sup>(122)</sup>. Ze moeten daadwerkelijke mededinging mogelijk maken en toestaan dat de door de inschrijvers verstrekte informatie wordt geïnterpreteerd <sup>(123)</sup>. Tot slot moeten de criteria verband houden met het voorwerp van de opdracht, zoals nader toegelicht in het tekstvak.

In termen van weging geldt er geen maximum- of minimumpercentage aan punten dat u aan sociale gunningscriteria kunt toekennen. Voor opdrachten met hoge potentiële sociale risico's (bv. op mensenrechtenschendingen) of hoge potentiële sociale voordelen (bv. een meetbaar verhoogd welzijn voor kwetsbare groepen of deelname door personen met een handicap), kan het nuttig zijn de sociale gunningscriteria een zware weging toe te kennen. Dit is ook afhankelijk van de vraag of sociale aspecten aan bod komen in de technische specificaties of elders in de uitnodiging tot inschrijving.

### Voorbeelden van sociale gunningscriteria in combinatie met andere criteria

#### Voorbeeld 1

#### Het scheppen van werkgelegenheidsmogelijkheden voor kwetsbare werknemers

**Selectiecriteria:** inschrijvers moeten kunnen aantonen dat zij werknemers uit een of meer vastgestelde kansarme groepen kunnen aanwerven, opleiden en behouden. Dit bewijs mag ook betrekking hebben op eerdere in een willekeurige sector uitgevoerde opdrachten. Aangetoond moet worden dat de inschrijver en/of zijn onderaannemers in staat zijn werknemers aan te werven, op te leiden en behouden gedurende een periode die vergelijkbaar is met de periode van deze opdracht.

<sup>(120)</sup> Zie afdeling 4.8 voor meer informatie over de eisen met betrekking tot keurmerken/certificering van derden.

<sup>(121)</sup> Indien de technische specificaties bijvoorbeeld voorschrijven dat webinhoud moet voldoen aan de conformiteitseisen van niveau AA van de richtsnoeren inzake toegankelijkheid van webinhoud (WCAG 2), kunnen er extra punten worden toegekend aan een inschrijving die conformiteitseisen op niveau AAA kan bieden.

<sup>(122)</sup> Zaak C-19/00 SIAC Construction Ltd/County Council of the County of Mayo, punt 42.

<sup>(123)</sup> Artikel 67, lid 4, van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 82, lid 4, van Richtlijn 2014/25/EU, artikel 41, lid 2, van Richtlijn 2014/23/EU.

**Gunningscriteria:** tot 15 % van de beschikbare punten wordt aan inschrijvingen toegekend op basis van het aantal en de kwaliteit van de beschikbare werkgelegenheidsmogelijkheden voor kansarme werknemers. Deze punten worden toegekend op basis van de ingediende specifieke plannen voor het aanwerven, opleiden en behouden van kansarme werknemers.

*Voorbeeld 2*

**Levensmiddelenproducten met een fairtradekeurmerk**

**Gunningscriteria:** tot 10 % van de beschikbare punten wordt aan inschrijvingen toegekend die een of meer producten met een keurmerk van Fairtrade International of een gelijkwaardig keurmerk hebben. Bij het vergelijken van inschrijvingen wordt rekening gehouden met de waarde en het aantal van het product/de producten met een dergelijk keurmerk die in het kader van de opdracht zal/zullen worden geleverd. Indien inschrijvers niet over een fairtrade-keurmerk beschikken om redenen die niet aan hen toe te schrijven zijn, dienen ze dat toe te lichten in hun inschrijving.

**Contractuele uitvoeringsvoorwaarden:** tijdens de opdrachtperiode zal de leverancier ernaar streven aanvullende producten met een fairtrade- of gelijkwaardig keurmerk in zijn inschrijving op te nemen. Een deel van de prijs van de opdracht blijft voorbehouden aan de naleving van deze voorwaarde, in de vorm van een bedrag dat gelijkstaat aan de aanvullende groothandelskosten voor de levering van fairtradeproducten, welk bedrag beschikbaar wordt gesteld zodra deze producten in de inschrijving zijn opgenomen.

Tot slot is de evaluatiemethode van belang voor de doeltreffendheid van de sociale gunningscriteria. Zelfs als een sociaal gunningscriterium niet zeer hoge weging krijgt, kunt u een drempel vaststellen (bv. 60 % van de voor dat criterium beschikbare punten) die de inschrijver moet halen om in aanmerking te komen voor een nadere beoordeling<sup>(124)</sup>. Daarnaast is het van belang gebruik te maken van de volledige beschikbare bandbreedte aan punten teneinde duidelijk onderscheid te maken tussen de sociale prestaties van de verschillende inschrijvingen.

**Zaak C-368/10, Europese Commissie/Koninkrijk der Nederlanden**

Deze zaak draaide om de gunning van een opdracht voor de levering van thee en koffie door een Nederlandse aanbestedende dienst, die samenging met een aantal milieucriteria en criteria inzake maatschappelijke verantwoordelijkheid. Het Hof van Justitie heeft deze criteria zeer grondig bestudeerd en was van oordeel dat een aantal criteria een gebrek aan transparantie vertoonde (bv. de eis dat inschrijvers “duurzaam inkopen en maatschappelijk verantwoord ondernemen”, zonder hierbij nadere details te verstrekken).

Het Hof was echter ook van oordeel dat keurmerken met betrekking tot overwegingen gericht op fair trade geacht kunnen worden verband te houden met het voorwerp van de opdracht. In artikel 43 van Richtlijn 2014/24/EU en artikel 61 van Richtlijn 2014/25/EU zijn de in dit arrest geformuleerde beginselen gecodificeerd en verduidelijkt. Zie afdeling 4.8 voor meer informatie over het gebruik van keurmerken.

Gunningscriteria kunnen optimaal doeltreffend zijn in combinatie met andere MVOO-maatregelen op het gebied van selectiecriteria, technische specificaties en contractuele uitvoeringsvoorwaarden, zoals in onderstaande voorbeelden weergegeven

**Goede praktijken**

- Sociale gunningscriteria kunnen de markt stimuleren om maatschappelijk verantwoordere resultaten te leveren. Voor maximale doeltreffendheid moeten deze criteria zorgvuldig worden geformuleerd en gewogen.
- U dient na te gaan hoe u de door inschrijvers aangevoerde claims in antwoord op de gunningscriteria — in voorkomend geval met inbegrip van het gebruik van keurmerken/certificering van derden — kunt evalueren en verifiëren.
- Voor het aanpakken van sociale risico's en het verbeteren van de sociale resultaten kunt u gunningscriteria combineren met technische specificaties, selectiecriteria en contractuele uitvoeringsvoorwaarden.

<sup>(124)</sup> In de zaak C-546/16 Montte SL/Musikene heeft het Hof deze benadering goedgekeurd.

## Het ontwikkelen van sociale gunningscriteria voor een aanbesteding voor de levering van IT-hardware en -diensten in Duitsland

### Doelstelling van de overheidsopdracht

Dataport koopt IT-hardware en -diensten in voor aanbestedende diensten in de Duitse deelstaten Sleeswijk-Holstein, Hamburg en Bremen, en IT-diensten voor de belastingdienst in de deelstaten Mecklenburg-Voor-Pommeren en Nedersaksen. De opdracht had betrekking op de levering van IT-hardware (pc's en notebooks, beeldschermen, toetsenborden, computermuizen en -onderdelen) voor 60 000 werkplekken, en IT-diensten voor 30 000 werkplekken. Het doel was uitsluitend IT-hardware en -diensten in te kopen die zijn geproduceerd en geleverd in overeenstemming met de door de Internationale Arbeidsorganisatie vastgestelde normen.

### Aanpak

De opdracht werd in 2013 gegund. De inschrijvers werd gevraagd een concept in te dienen ten aanzien van de sociale criteria, met inbegrip van maatregelen waarmee de naleving van de acht fundamentele IAO-verdragen door hun leveranciers en onderleveranciers moet worden gewaarborgd. Ten aanzien van specifieke sociale kwesties in de mondiale IT-productie hadden de criteria ook betrekking op de aanvullende IAO-verdragen nrs. 1, 30, 102, 115, 131, 135, 155, 158, 169, 170. Op basis van drie aspecten van het concept werden punten toegekend:

- het reikwijdte van de beoogde arbeids- en sociale normen;
- de waarschijnlijkheid dat het concept voldoet aan de sociale normen;
- de wijze van verificatie.

Aangezien de inschrijvers een ruime selectie aanboden, werden er twee stappen uitgevoerd om de kwaliteit van het controlemechanisme te waarborgen. Ten eerste werd in de aanbestedingsstukken een mogelijk verificatiesysteem geschetst en werd er een reeks voorbeeldmaatregelen gegeven die de inschrijvers konden treffen, alsook een reeks mogelijke vragen die zij in een verslag konden beantwoorden. Ten tweede werd in de gunningscriteria zeer hoge prioriteit toegekend aan de waarschijnlijkheid dat het concept aan de normen voldoet (50 % van de score) en aan de wijze van verificatie (40 % van de score). De inschrijvers moesten ermee instemmen dat de in hun concept gepresenteerde maatregelen tijdens de duur van de opdracht periodiek zouden worden geëvalueerd. Het concept en de daarin vermelde verplichtingen werden onderdeel van de nieuwe raamovereenkomst.

### Resultaten

Alle inschrijvers hebben een concept ingediend over de manier waarop zij eerlijke arbeidsomstandigheden in hun toeleveringsketens waarborgen. Deze werkwijze had tot doel bewustwording in de IT-sector te creëren over eerlijke arbeidsomstandigheden in de toeleveringsketen (ook bij het winnen van grondstoffen). Een speciaal hiervoor ingezette deskundige heeft de concepten in het kader van de maatschappelijk verantwoorde overheidsopdracht beoordeeld op basis van de mate waarin de inschrijvers konden aantonen hoe hun procedures de hierboven genoemde IAO-verdragen bestreken en dat hun methode van de vereiste kwaliteit was. De criteria van het sociale concept speelden een belangrijke rol bij de gunning van de opdracht, aangezien deze criteria goed waren voor 10 % van de in het kader van kwaliteit toegekende punten. De winnende inschrijver heeft een gedragscode voor leveranciers ontwikkeld en stemde ermee in twee keer per jaar verslag aan een werkgroep uit te brengen over de naleving van de IAO-verdragen.

### Geleerde lessen

Ondanks een lastige marktsituatie en complexe mondiale toeleveringsketens waren de reacties van de inschrijvers positief. Als gevolg van de vergelijkbare prijzen en prestaties van de producten spelen duurzaamheidscriteria voor inschrijvers op concurrerende uitnodigingen tot inschrijving een steeds grotere rol. De transparantie betreffende de arbeidsomstandigheden in de toeleveringsketens neemt steeds meer toe nu er controles van productielocaties worden uitgevoerd, tekortkomingen worden vastgesteld en er corrigerende maatregelen worden getroffen. Er bestaat nog steeds geen enkel IT-apparaat dat volgens volledige fairtradevoorwaarden wordt geproduceerd. Bij Dataport staat de dialoog tussen cliënten, dienstverleners en fabrikanten tijdens en na de aanbestedingsprocedure centraal. Dit vereist een sterke betrokkenheid bij het thema.

#### 4.8. Het evalueren van inschrijvingen en het verifiëren van MVOO-verbintenissen

De methode voor het evalueren van inschrijvingen en het verifiëren van MVOO-verbintenissen is net zo belangrijk als de criteria die u kiest. U moet zorgvuldig overwegen hoe u de beweringen van de inschrijvers kunt beoordelen en de inschrijvingen kunt evalueren. De richtlijnen inzake overheidsopdrachten voorzien niet in een specifieke evaluatiemethode, hoewel de beginselen van transparantie en gelijke behandeling te allen tijde moeten worden toegepast. Voor opdrachten met bijzondere sociale risico's of beoogde sociale voordelen kan het nuttig zijn een andere evaluatiemethode toe te passen dan



bij de meer “standaard” opdrachten. Zo kunt u er bijvoorbeeld voor kiezen sociale partners, vertegenwoordigers van gebruikers of andere deskundigen bij het evaluatiepanel te betrekken (mits dit geen belangenconflict oplevert).

### **Cork (Ierland) biedt betaalbare sociale huisvesting door middel van een concurrentiegerichte dialoog**

#### **Doelstelling van de overheidsopdracht**

Om het aanbod van sociale huisvesting uit te breiden heeft de gemeenteraad van Cork (Ierland) een procedure van concurrentiegerichte dialoog georganiseerd die in innovatieve oplossingen heeft geresulteerd en de gemeente meer opties heeft gegeven voor huisvestingslocaties en -ontwerp.

#### **Aanpak**

De procedure van concurrentiegerichte dialoog is in een aantal fasen uitgevoerd. Ten eerste werden projectontwikkelaars gevraagd projectvoorstellen in te dienen die bijvoorbeeld werden beoordeeld op locatie, toegang tot voorzieningen en openbaar vervoer, bestaande exploitatievormen en de kans op het verkrijgen van een bouwvergunning. Cork heeft voor een procedure van concurrentiegerichte dialoog gekozen om oplossingen die het best overeenkomen met de behoeften aan sociale huisvesting te verbeteren en deze samen met anderen te ontwikkelen. Na verschillende steeds diepergaande gespreksronden werd de dialoog afgesloten en werden de partijen op de lijst van geselecteerde kandidaten uitgenodigd om een inschrijving ter beoordeling voor te leggen.

#### **Resultaten**

De procedure van concurrentiegerichte dialoog heeft geleid tot een overheidsopdracht voor 11 sociale huisvestingsplannen van verschillende omvang en met gemengde exploitatievormen, resulterend in 215 nieuwe woningen. Door brownfieldterreinen te benutten dragen de nieuwe regelingen bij aan stadsvernieuwing en zijn gezinnen en individuele personen die op wachtlijsten stonden van passende huisvesting voorzien.

#### **Geleerde lessen**

Hoewel hier meer middelen vooraf voor nodig waren, heeft de op samenwerking gerichte aanpak die door de concurrentiegerichte dialoog wordt ondersteund ervoor gezorgd dat ontwikkelaars beter op de hoogte waren van de behoeften van de gemeente, zij betrouwbaardere oplossingen konden bieden, geschillen konden worden voorkomen en er meer ruimte was voor een betere prijs-kwaliteitverhouding en risicoverdeling.

Ook het gebruik van procedures die meer ruimte bieden aan rechtstreekse interactie met inschrijvers kan bijdragen aan de verwezenlijking van MVOO, mits aan de voorwaarden voor dit gebruik wordt voldaan <sup>(125)</sup>. Zo kan de concurrentiegerichte dialoog het mogelijk maken bijeenkomsten met inschrijvers te organiseren en oplossingen gestaag te verfijnen, wat mogelijk bevorderlijk is voor een betere sociale invulling van de inschrijvingen. Voor opdrachten die zijn toegespitst op het leveren van een geheel nieuw product of nieuwe dienst kan een innovatiepartnerschap een geschikte keuze zijn. Houd hierbij wel in gedachten dat deze procedures tijd en middelen kosten, zowel wat betreft het beheer ervan als de deelname van inschrijvers. Als dit uitmondt in een opdracht die meetbare sociale voordelen oplevert, is dit echter een goede investering.

Voor alle procedures waar u sociale criteria in hebt opgenomen, moet u nagaan hoe u de beweringen van de inschrijvers kunt verifiëren. Dit kunt u onder meer doen met behulp van verwijzingen naar certificering of keurmerken van derden. Overeenkomstig Richtlijn 2014/24/EU en Richtlijn 2014/25/EU kan hiernaar worden verwezen in de technische specificaties, de gunningscriteria en de contractuele uitvoeringsvoorwaarden <sup>(126)</sup>. Voorbeelden van keurmerken van derden die betrekking hebben op sociale overwegingen:

- de keurmerken van International Fairtrade;
- TCO Certified;
- SA 8000;
- Fair for Life;
- de World Fair Trade Organization;
- het WAI WCAG 2.1 AAA-keurmerk en/of andere keurmerken van organisaties voor personen met een handicap;
- de DALCO-toegankelijkheidsvoorschriften voor de norm UNE 170001-1:2007 betreffende de gebouwde omgeving.

Om specifieke keurmerken in de aanbestedingsstukken te kunnen eisen, moeten deze aan verschillende voorwaarden voldoen om te waarborgen dat zij objectief en toegankelijk zijn voor alle belanghebbende ondernemingen. De keurmerken moeten:

<sup>(125)</sup> Zie afdeling 3.4.

<sup>(126)</sup> De artikelen 43 en 44 van Richtlijn 2014/24/EU, de artikelen 61 en 62 van Richtlijn 2014/25/EU.

1. hebben alleen betrekking op criteria die verband houden met het voorwerp van de opdracht;
2. gebaseerd zijn op objectief controleerbare en niet-discriminerende criteria;
3. zijn vastgesteld in een open en transparante procedure waaraan alle belanghebbenden, inclusief overheidsinstanties, consumenten, sociale partners, fabrikanten, distributeurs en niet-gouvernementele organisaties kunnen deelnemen;
4. zijn toegankelijk voor alle betrokken partijen, en
5. worden vastgesteld door een derde partij waarover de ondernemer die het keurmerk aanvraagt, geen beslissende invloed uitoefent <sup>(127)</sup>.

Als alle keurmerkcriteria aan deze eisen voldoen en u ervoor kiest in uw aanbesteding naar het gehele keurmerk te verwijzen, moeten de aanbestedingsstukken hier nauwkeurig en ondubbelzinnig naar verwijzen (bijvoorbeeld door te verwijzen naar het desbetreffende besluit tot vaststelling van het keurmerk of de bijbehorende documentatie) teneinde volledige transparantie te waarborgen. Zelfs wanneer u verwijst naar een keurmerk dat aan al deze eisen voldoet, moet u alsnog keurmerken met gelijkwaardige criteria in overweging nemen. Gelijkwaardigheid moet per individueel geval worden beoordeeld, maar over het algemeen kunt u eisen als gelijkwaardig beschouwen als deze minstens zo ambitieus zijn als de eisen waarnaar in de aanbestedingsstukken wordt verwezen. Indien inschrijvers niet in staat zijn binnen de gestelde termijn een keurmerk te behalen om redenen die hun niet kunnen worden aangerekend, moet u andere passende bewijsmiddelen in overweging nemen (zoals een technisch dossier).

Voor keurmerken die niet aan een of meer van bovenstaande eisen voldoen, kunt u naar individuele keurmerkcriteria verwijzen die verband houden met het voorwerp van de opdracht, maar niet het keurmerk als zodanig eisen. Wanneer een keurmerk bepaalde eisen omvat die relevant zijn voor uw opdracht, maar ook andere eisen die geen verband houden met het voorwerp van de opdracht, zoals eisen met betrekking tot algemene beheerspraktijken, kunt u alleen naar de specifieke keurmerkcriteria verwijzen die verband houden met het voorwerp van de opdracht, en niet het keurmerk als zodanig eisen <sup>(128)</sup>. De duidelijke vermelding van criteria van de desbetreffende keurmerken in de aanbestedingsstukken (door ze letterlijk over te nemen bijvoorbeeld) kan potentiële inschrijvers helpen en het begrip en de transparantie van de aanbestedingsvereisten helpen vergroten.

### Fairtrademaaltijden voor scholen in München (Duitsland)

#### Doelstelling van de overheidsopdracht

In 2017 heeft München een aanbesteding uitgeschreven voor een raamovereenkomst voor de levering van maaltijden aan ruim 300 scholen. München kent een lange traditie van maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten. Al in 2002 heeft de stad besloten geen producten aan te kopen die zijn vervaardigd met gebruikmaking van kinderarbeid (of waarbij de bepalingen van Verdrag nr. 182 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) zijn geschonden), en zij neemt sindsdien maatregelen ter bevordering van fair trade bij de aankoop van textiel en levensmiddelen.

#### Aanpak

De opdracht was in vier percelen verdeeld en bevatte eisen betreffende het percentage te leveren biologische levensmiddelen en de opleidingseisen voor het keukenpersoneel. Daarnaast was 5 % van de gunningscriteria gericht op aanvullende sociale en milieuaspecten, zoals het gebruik van grondstoffen met een keurmerk van Fairtrade International, de World Fairtrade Organisation of een gelijkwaardig keurmerk.

#### Resultaten

Voor ieder perceel werden drie inschrijvingen ontvangen, stuk voor stuk van kmo's. Voor de vier percelen werden in totaal drie leveranciers geselecteerd. Deze opdrachten bestrijken ruim 300 faciliteiten en maaltijden voor meer dan 490 000 leerlingen.

#### Geleerde lessen

Het is van belang dat alle betrokken partijen zich tot de opdracht verbinden (d.w.z. managers, werknemers, ouders, kinderen enz.) teneinde het gevoel van eigenaarschap te promoten dat nodig is voor het welslagen van het project en goede ideeën te verzamelen.

### Goede praktijken

- U dient na te gaan hoe u de door de inschrijvers ingediende MVOO-voorstellen kunt evalueren, onder meer door deskundigen bij het evaluatiepanel te betrekken en keurmerken/certificering van derden te eisen.

<sup>(127)</sup> Artikel 43, lid 1, van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 61, lid 1, van Richtlijn 2014/25/EU.

<sup>(128)</sup> Artikel 43, lid 2, van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 61, lid 2, van Richtlijn 2014/25/EU.

- Indien aan de toepasselijke voorwaarden hiervoor is voldaan, kunnen procedures die rechtstreekse interactie met inschrijvers mogelijk maken, zoals de concurrentiegerichte dialoog, bevorderlijk zijn voor het ontwikkelen en verfijnen van een doeltreffende benadering van sociale doelstellingen.
- Het is zaak de criteria en vereisten met betrekking tot de keurmerken waarnaar u in de aanbestedingsstukken wilt verwijzen te evalueren, om zo te waarborgen dat deze op objectieve en niet-discriminerende wijze verband houden met het voorwerp van de opdracht.
- U moet gelijkwaardige keurmerken of certificeringen die betrekking hebben op dezelfde criteria aanvaarden, en indien de inschrijver niet in staat is binnen de gestelde termijn een keurmerk of certificering te behalen om redenen die hem niet kunnen worden aangerekend, moet u andere passende bewijsmiddelen aanvaarden.

#### 4.9. Abnormaal lage inschrijvingen

In sommige gevallen geeft het bedrag van de inschrijving aanleiding tot zorgen dat de inschrijver niet in staat zal zijn aan de sociale vereisten te voldoen, bijvoorbeeld waar het de naleving van de toepasselijke voorschriften inzake een veilige werkplek betreft. Deze situaties vallen onder de regels inzake abnormaal lage inschrijvingen <sup>(129)</sup>. U dient iedere inschrijving die abnormaal laag lijkt te zijn te onderzoeken en de inschrijver om een toelichting op de vermelde lage prijzen te vragen. Een aantal factoren die aanleiding geven tot onderzoek naar een inschrijving:

- prijzen die de basiskosten voor het voldoen aan de aanbestedingsvereisten niet lijken te dekken;
- prijzen die aanzienlijk lager liggen dan de in andere inschrijvingen genoemde prijzen, of
- prijzen die aanzienlijk lager liggen dan die in de één na laagste inschrijving.

De door de inschrijver verstrekte toelichtingen kunnen betrekking hebben op het specifieke proces van productie of verrichte diensten of de gunstige omstandigheden waarvan de inschrijver gebruik kan maken, in welk geval de inschrijving niet mag worden afgewezen mits aan alle wettelijke vereisten is voldaan. De inschrijver moet echter ook gevraagd worden de naleving te bevestigen van de toepasselijke verplichtingen op het gebied van het sociaal en arbeidsrecht en de collectieve arbeidsovereenkomsten, zoals vervat in de “sociale en milieuclausule” <sup>(130)</sup>. In het geval van niet-naleving moet de inschrijving worden afgewezen <sup>(131)</sup>. Wanneer u constateert dat een inschrijving abnormaal laag is doordat de inschrijver overheidssteun heeft gekregen, kan de inschrijving op louter die grond worden afgewezen. Deze afwijzing mag pas plaatsvinden na overleg met de inschrijver wanneer deze niet binnen de gestelde termijn kan aantonen dat de betrokken steun verenigbaar was met de interne markt <sup>(132)</sup>.

Abnormaal lage inschrijvingen kunnen zich ook voordoen bij aanbestedingsprocedures waarbij inschrijvingen worden ontvangen uit landen buiten de EU. Ook hierbij moet het beginsel van gelijke behandeling in acht worden genomen. Inschrijvers uit derde landen kunnen mogelijk op legitieme gronden lagere prijzen bieden, maar het is van belang de naleving van alle toepasselijke verplichtingen van het sociaal en arbeidsrecht te verifiëren (zie de afdelingen 4.5 en 5.2 voor meer informatie over de toepassing van sociaal en arbeidsrecht en collectieve arbeidsovereenkomsten in het kader van overheidsopdrachten). Meer informatie over het evalueren van inschrijvingen uit derde landen, met inbegrip van de mogelijkheid van abnormaal lage inschrijvingen, vindt u in de speciale leidraad van de Commissie <sup>(133)</sup>.

Het onderzoeken van abnormaal lage inschrijvingen moet nauwkeurig gebeuren. Het is van essentieel belang dat hierbij een consequente en objectieve aanpak wordt gehanteerd en dat de inschrijvers recht van antwoord wordt geboden. Het is echter aan de aanbestedende dienst om te beslissen of de verstrekte toelichtingen tot voldoende vertrouwen in de inschrijving leiden, of dat de inschrijving moet worden afgewezen. Houd hierbij in gedachten dat het niet verifiëren van een abnormaal lage inschrijving mogelijk negatieve effecten heeft voor inschrijvers die de sociale vereisten wel naleven.

<sup>(129)</sup> Artikel 69 van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 84 van Richtlijn 2014/25/EU.

<sup>(130)</sup> Artikel 18, lid 2, van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 36, lid 2, van Richtlijn 2014/25/EU en artikel 30, lid 3, van Richtlijn 2014/23/EU. Zie paragraaf 4.5 voor meer informatie.

<sup>(131)</sup> Artikel 69, lid 3, van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 84, lid 3, van Richtlijn 2014/25/EU.

<sup>(132)</sup> Artikel 69, lid 4, van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 84, lid 4, van Richtlijn 2014/25/EU. Meer informatie over de toepassing van de staatssteunregels vindt u op: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/index\\_en.html](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html)

<sup>(133)</sup> “Richt snoeren voor de deelname van inschrijvers en goederen uit derde landen aan de aanbestedingsmarkt van de EU” van de Europese Commissie, C(2019) 5494 van 24.7.2019: [https://ec.europa.eu/growth/content/new-guidance-participation-third-country-bidders-eu-procurement-market\\_nl](https://ec.europa.eu/growth/content/new-guidance-participation-third-country-bidders-eu-procurement-market_nl)

### Het analyseren van abnormaal lage inschrijvingen in Wallonië

In het kader van het actieplan betreffende verantwoorde overheidsopdrachten heeft de Waalse Commissie overheidsopdrachten een werkgroep opgericht om zich over het vraagstuk van abnormaal lage inschrijvingen te buigen. In de werkgroep zitten in overheidsopdrachten gespecialiseerde vertegenwoordigers van de regionale en lokale overheden, de Waalse federatie van bouwondernemingen en vakbonden, alsook externe controle instanties zoals de Europese Rekenkamer en de financiële controlecommissie.

Na een beoordeling van de desbetreffende wetgeving en jurisprudentie stelde de werkgroep een methode voor ten behoeve van het onderzoeken van abnormaal lage inschrijvingen. De methode bestaat uit vijf stappen:

1. het corrigeren van rekenfouten;
2. het onderzoeken en verifiëren van de vermelde prijzen;
3. het vragen om een onderbouwing van ogenschijnlijk abnormaal lage inschrijvingen;
4. het beoordelen van de regelmatigheid van de vermelde prijzen;
5. het verstrekken van informatie aan de inschrijver.

Voor het identificeren van abnormaal lage inschrijvingen moet informatie in overweging worden genomen met betrekking tot bijvoorbeeld kostenramingen van de aanbestedende dienst zelf, door andere departementen of agentschappen betaalde prijzen, statistische informatie vanuit de markt, het verschil in kwaliteit tussen de inschrijvingen, en de door de inschrijver verstrekte toelichtingen. Voor opdrachten voor fraudegevoelige werken en diensten voorziet deze leidraad in een specifiekere methode op basis van de afwijking van de gecorrigeerde gemiddelde prijs van andere inschrijvingen.

### Goede praktijken

- Het vaststellen en onderzoeken van abnormaal lage inschrijvingen is een essentieel onderdeel van MVOO. Bekendheid met de lonen, de sociale premies en andere in de sector toepasselijke kosten kan hierbij behulpzaam zijn.
- Inschrijvers moeten in de gelegenheid worden gesteld om een toelichting te geven op ogenschijnlijk abnormaal lage inschrijvingen, en mogen niet automatisch worden uitgesloten.
- U bent verplicht de inschrijving af te wijzen indien u vaststelt dat de abnormaal lage prijzen het gevolg zijn van niet-nakoming van het toepasselijk sociaal- of arbeidsrecht of de collectieve overeenkomsten.

### HOOFDSTUK 5

#### Het vaststellen en handhaven van de opdrachtvoorwaarden

Bij de uitvoering van de opdracht worden de MVOO-verbintenissen echt op de proef gesteld. Zonder passende opdrachtvoorwaarden — en de nodige middelen om deze te monitoren of af te dwingen — kunnen MVOO niet doeltreffend zijn. In dit hoofdstuk wordt in detail ingegaan op de manier waarop opdrachten zodanig kunnen worden opgesteld en uitgevoerd dat zij maximale maatschappelijke waarde opleveren. Naast een toelichting op de desbetreffende bepalingen in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten, bevat dit hoofdstuk een aantal verschillende werkwijzen van aanbestedende diensten in heel Europa.

#### 5.1. MVOO-verbintenissen in de praktijk brengen

In MVOO moet bijzondere aandacht aan de opdrachtvoorwaarden worden besteed aangezien de partijen over het algemeen van de gebruikelijke gang van zaken moeten afwijken. Het is dan ook van belang de inschrijvers te wijzen op de sociale voorwaarden in de opdracht, alsook op de uit te voeren controles en de gevolgen van niet-naleving. Het gebruik van standaardvoorwaarden, zonder de toevoeging van sociale clausules, is zelden passend voor MVOO. Door pas in een laat stadium aandacht te besteden aan de opdrachtvoorwaarden, kan de uitvoering van MVOO worden verzwakt; voor deze uitvoering moeten de opdrachtvoorwaarden immers vanaf het begin van een geplande procedure in overweging worden genomen.

Tijdens de aanbestedingsprocedure kunt u in de aanbestedingsstukken voorgestelde opdrachtvoorwaarden opnemen. Deze kunnen in conceptvorm worden aangeboden en u kunt inschrijvers uitnodigen hierop opmerkingen of correcties in te dienen. De opdracht moet in ieder geval de relevante elementen van de succesvolle inschrijving bevatten, zoals de prijs en de verbintenissen met betrekking tot de gunningscriteria, ook die betrekking hebben op MVOO. Indien de verbintenissen in de inschrijving verder gaan dan de basisvoorwaarden in de opdracht, moet u de bepalingen van de opdracht aanpassen. Als uw conceptopdracht bijvoorbeeld voorschrijft dat er in het eerste jaar van de opdracht minstens vijf leerlingplaatsen moeten worden gecreëerd en de winnende inschrijver voorstelt acht leerlingplaatsen te leveren, dan moet u dit laatste getal in de opdracht opnemen.

In tegenstelling tot de technische specificaties, de selectie- en gunningscriteria, wordt de naleving van de opdrachtvoorwaarden meestal niet expliciet geëvalueerd tijdens de aanbestedingsprocedure. Hoewel de werkwijze verschilt tussen landen en organisaties, geven inschrijvers over het algemeen aan dat zij de opdrachtvoorwaarden accepteren, of maken zij eventuele specifieke bedingen bekend waar (afhankelijk van de procedure) mogelijk nog over onderhandeld kan worden. Ook hier is voor MVOO mogelijk een andere aanpak nodig aangezien u zeker wilt weten dat inschrijvers specifieke sociale aspecten van de opdracht kunnen realiseren en dat deze voorwaarden waar nodig ook voor onderaannemers gelden. Als uw conceptopdracht bijvoorbeeld een verbintenis bevat ter waarborging dat in de hele toeleveringsketen de IAO-kernverdragen worden nageleefd, moet u zeker weten dat de winnende inschrijver passende systemen hanteert om zijn onderaannemers te controleren. Om de capaciteit en verbintenissen van de inschrijvers op dit gebied volledig te kunnen evalueren en transparantie en gelijke behandeling te kunnen waarborgen, moeten deze overwegingen op passende wijze tot uiting komen in de selectie- of gunningscriteria, alsook in de opdrachtvoorwaarden. Als de inschrijver een specifieke methode voorstelt voor de controle op zijn onderaannemers, dan moet u deze in de opdracht opnemen. U kunt ook bedingen dat de clausule met betrekking tot naleving van de IAO-verdragen onderdeel vormt van een eventueel onderaannemingscontract, waarbij de hoofdaannemer in de hele toeleveringsketen verantwoordelijk blijft voor het waarborgen van de naleving.

Als laatste stap bij het in de praktijk brengen van MVOO-verbintenissen moet u ervoor zorgen dat de partijen die — aan beide kanten — rechtstreeks bij de uitvoering van de opdracht betrokken zijn, bekend zijn met de sociale clausules. Binnen uw organisatie kan de opdracht worden beheerd door iemand die zich niet rechtstreeks met overheidsopdrachten bezighoudt. Het is van cruciaal belang dat deze persoon over voldoende tijd, informatie en motivatie beschikt om de naleving van de sociale clausules doeltreffend te monitoren. Het kan echter ook nuttig zijn een commissie op te richten met vertegenwoordigers van uw organisatie en eventuele derden met een rechtstreeks belang bij de naleving van de sociale verbintenissen, zoals vakbonden, organisaties voor de rechten van personen met een handicap, toegankelijkheidsdeskundigen, ngo's of burgers/gebruikers. Als aanbestedende dienst kunt u ervoor kiezen te vereisen dat deze commissie iemand aanstelt die rechtstreeks verantwoordelijk is erop toe te zien dat de sociale verbintenissen worden gerealiseerd, en te waarborgen dat deze persoon de bijeenkomsten betreffende de opdrachtevullaties bijwoont.

### **Goede praktijken**

- De sociale voorwaarden moeten in de bepalingen van de conceptopdracht worden opgenomen en aan het begin van de aanbestedingsprocedure bekend worden gemaakt, waarbij de inschrijvers op deze voorwaarden gewezen moeten worden.
- Standaardopdrachten zijn mogelijk niet geschikt voor MVOO en alle voorwaarden moeten zorgvuldig worden bestudeerd om te waarborgen dat zij niet in strijd zijn met de aanbestedingsvereisten.
- Als onderdeel van de procedure kunnen inschrijvers worden uitgenodigd om opmerkingen of correcties op de conceptopdracht in te dienen. In de eindversie moeten alle specifieke verbintenissen van de winnende inschrijving zijn opgenomen.
- U moet erop toezien dat de persoon of personen die verantwoordelijk is/zijn voor het beheer van de opdrachten bekend is/zijn met de MVOO-bepalingen en in staat is/zijn te waarborgen dat deze worden toegepast.
- De opdrachten en documenten moeten in toegankelijke vorm beschikbaar zijn.

### **5.2. Contractuele uitvoeringsvoorwaarden**

In de contractuele uitvoeringsvoorwaarden wordt de uitvoering van de opdracht beschreven. In de richtlijnen inzake overheidsopdrachten is bepaald dat de opdrachtvoorwaarden onder andere verband kunnen houden met economische, innovatie- of milieugerelateerde dan wel sociale of arbeidsgerelateerde overwegingen<sup>(134)</sup>. Net als bij de selectie- en gunningscriteria moeten ook deze voorwaarden verband houden met het voorwerp van de opdracht en vermeld zijn in de oproep tot mededinging of in de aanbestedingsstukken. Het vereiste verband met het voorwerp van de opdracht wordt toegelicht in het kader (rechts). Contractuele uitvoeringsvoorwaarden moeten voldoen aan de EU-wetgeving, met inbegrip van de in hoofdstuk 1 genoemde wetgeving betreffende de Europese pijler van sociale rechten.

<sup>(134)</sup> Artikel 70 van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 87 van Richtlijn 2014/25/EU; zie ook de overwegingen 64 tot en met 66 van Richtlijn 2014/23/EU.

Om doeltreffend te kunnen zijn moeten de contractuele uitvoeringsvoorwaarden:

- duidelijk en zonder onnodig juridisch jargon zijn opgesteld;
- voldoende specifiek zijn, met vastgestelde tijdschema's en resultaten;
- zijn toegewezen aan een specifieke partij of persoon;
- vergezeld gaan van passende rechtsmiddelen in het geval van niet-naleving, zoals boeten of corrigerende maatregelen.

#### **De opdrachtvoorwaarden en het verband met het voorwerp van de opdracht**

De opdrachtvoorwaarden worden geacht verband te houden met het voorwerp van de opdracht wanneer zij betrekking hebben op de in het kader van die opdracht te verrichten werken, leveringen of diensten, in alle opzichten en in elk stadium van hun levenscyclus, met inbegrip van factoren die te maken hebben met:

- a) het specifieke productieproces, het aanbieden of de verhandeling van deze werken, leveringen of diensten, of
- b) een specifiek proces voor een andere fase van hun levenscyclus,

zelfs wanneer deze factoren geen deel uitmaken van hun materiële basis (artikel 67, lid 3). Dit houdt in dat u voorwaarden kunt opnemen met betrekking tot de naleving van de mensenrechten in de toeleveringsketen, fair trade, of specifieke sociale resultaten die de opdracht moet opleveren. U kunt geen algemene eisen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen opnemen, tenzij er wettelijke verplichtingen van toepassing zijn op de aannemer. Een voorbeeld van een opdrachtvoorwaarde die geen verband houdt met het voorwerp van de opdracht is de eis dat een bedrijf ieder jaar een bepaald percentage van zijn winst aan een liefdadigheidsorganisatie moet doneren.

In afdeling 5.6 wordt nader ingegaan op de rol van boeten en stimulansen bij de uitvoering van MVOO. Voorbeelden van sociale voorwaarden die aan bovenstaande criteria voldoen en op verschillende MVOO-aspecten zijn gericht, vindt u in tabel 5.1. Deze voorwaarden op zich zijn niet compleet; om doeltreffend te zijn moeten hieraan definities en controle- en handhabingsbepalingen worden toegevoegd.

Tabel 5.1

#### **Voorbeelden van MVOO-contractbepalingen**

Onderwerp	Voorbeeld van een voorwaarde voor een conceptopdracht <sup>(1)</sup>
Toegankelijkheid (in het kader van een opdracht voor ICT-kantoorapparatuur)	De aannemer moet de gespecificeerde voor personen met een handicap geconfigureerde toegankelijke apparatuur leveren. Er worden trainingen voor gebruikers met een handicap georganiseerd op met de aanbestedende dienst overeengekomen data, en gedurende de looptijd van de opdracht wordt er bijstand verleend via een speciale helpdesk.
Sociale insluiting (in het kader van een opdracht voor het adverteren van overheidsdiensten)	De aannemer is verantwoordelijk voor het bereiken van alle in het bestek genoemde doelgroepen en het uitvoeren van de in de aanbesteding genoemde bijzondere maatregelen voor het bereiken van oudere gebruikers, gebruikers die in een sociaal isolement leven en gebruikers zonder toegang tot internet. Na drie maanden wordt de doeltreffendheid van deze maatregelen beoordeeld waarbij van de aannemer wordt verlangd dat hij alle door de aanbestedende dienst aangegeven corrigerende maatregelen uitvoert.
Werkgelegenheid (in het kader van een opdracht voor bouwwerkzaamheden)	De aannemer moet gedurende de opdracht minstens X [in de inschrijving aangegeven aantal] mensen aanwerven, opleiden en in dienst nemen die in een of meer van de vastgestelde categorieën van kansarme werknemers vallen. De voorwaarden voor dit dienstverband zijn vastgesteld in een bijlage bij de opdracht. De aannemer moet maandelijks verslagen indienen met betrekking tot het aantal in dienst genomen kansarme werknemers, de geboden trainingen, de gewerkte uren en de loonstroken.

Onderwerp	Voorbeeld van een voorwaarde voor een conceptopdracht <sup>(1)</sup>
Gendergelijkheid	De aannemer ziet erop toe dat alle lijnmanagers van de werknemers die de opdracht uitvoeren een training betreffende gendergelijkheid volgen bij aanwerving en indiensttreding, onder meer op het gebied van zwangerschap en zwangerschapsverlof, de menopauze, seksuele intimidatie, verlof om gezinsredenen, zoals ouderschapsverlof, en het evenwicht tussen werk en privéleven enz.
Minimumlonen	De aannemer en alle onderaannemers die opereren binnen de jurisdictie waar de opdracht wordt uitgevoerd, moeten de in de [desbetreffende wet of collectieve overeenkomst] vastgestelde minimumlonen in acht nemen en een administratie bijhouden van alle gewerkte uren en betaalde lonen. De aanbestedende dienst heeft te allen tijde het recht toegang tot deze gegevens en bewijzen van uitbetaling te verlangen.
Mensen- en arbeidsrechten (in het kader van een opdracht voor uniformen)	De aannemer ziet erop toe dat er bij de uitvoering van de opdracht geen mensenrechtenschendingen of schendingen van de acht kernverdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie plaatsvinden. De namen en vestigingsplaatsen van alle onderaannemers en ondergeschikte onderaannemers bij deze opdracht zijn vermeld in de bijlage bij de opdracht, en de aannemer bevestigt dat hij een passend systeem hanteert dat wordt gecontroleerd door een onafhankelijke derde, teneinde te waarborgen dat gedurende de looptijd van de opdracht nauwkeurige informatie beschikbaar is over de arbeidsomstandigheden van iedereen die zich bezighoudt met de uitvoering van de opdracht.
Ethische handel (in het kader van een opdracht in de horecasector)	Levensmiddelen en dranken met een waarde die gelijkstaat aan minstens 5 % van de jaarlijkse prijs van de opdrachten worden voorzien van een fairtrade- of gelijkwaardig keurmerk. Als onderdeel van de driemaandelijkse planningscyclus voor menu's geeft de aannemer aan welke fairtradeproducten hij voornemens is in het menu op te nemen, alsook de geschatte waarde ervan. Aan het eind van het contractjaar wordt de waarde van de fairtradeproducten geëvalueerd en worden er extra gecertificeerde producten opgenomen voor het volgende contractjaar.

<sup>(1)</sup> Deze voorwaarden voor een conceptopdracht zijn louter indicatief en moeten op specifieke omstandigheden worden gebaseerd en afgestemd.

### Continue naleving met betrekking tot de uitsluitingsgronden

De rol van bepaalde verplichte en facultatieve uitsluitingsgronden (bijvoorbeeld in het kader van kinderarbeid/mensenhandel en de naleving van het sociaal en arbeidsrecht) bij MVOO wordt toegelicht in afdeling 4.6. Naleving van deze basisverplichtingen mag niet beperkt blijven tot een momentopname tijdens de aanbestedingsprocedure.

Gedurende de uitvoering van de opdracht moeten de opdrachtvoorwaarden continue naleving voorschrijven van alle verplichte en facultatieve uitsluitingsgronden in de aanbesteding, waarbij de aannemer en onderaannemers verantwoordelijk zijn voor het regelmatig actualiseren van de verklaringen. Zoals in afdeling 5.6 aangegeven moet het mogelijk zijn de opdracht te beëindigen wanneer er nieuwe informatie aan het licht komt betreffende de naleving van de verplichte uitsluitingsgronden.

De contractuele uitvoeringsvoorwaarden kunnen gedurende de looptijd aan herziening worden onderworpen, met inbegrip van de mogelijkheid het ambitieniveau geleidelijk aan te verhogen <sup>(135)</sup>. Naarmate aannemers ervaring opdoen en meer vertrouwen krijgen in het verwezenlijken van de sociale voorwaarden, moet ook hun vermogen tot het leveren van prestaties toenemen. U dient na te gaan hoe u de aannemer het best kunt stimuleren een nog hogere sociale waarde te leveren, of dit nu in de vorm van aanvullende betalingen voor de opdracht is <sup>(136)</sup>, de toezegging positieve resultaten bekend te maken, of sociale prestaties te koppelen aan vernieuwing of verlenging van de opdracht, zoals bepaald in de aanbesteding.

<sup>(135)</sup> Eventuele wijzigingen van opdrachten na de gunning ervan moeten voldoen aan de bepalingen betreffende wijzigingen van opdrachten (artikel 72 van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 89 van Richtlijn 2014/25/EU en artikel 43 van Richtlijn 2014/23/EU).

<sup>(136)</sup> Deze mogelijkheid moet uiteraard reeds deels uitmaken van de oorspronkelijke aanbestedingsstukken; als dit niet het geval is, moet een vergelijkbare contractuele wijziging voldoen aan de regels inzake wijzigingen van opdrachten (zie voetnoot 144).

**Goede praktijken**

- U moet contractuele uitvoeringsvoorwaarden opnemen die gericht zijn op sociale en werkgelegenheidsgerelateerde overwegingen en verband houden met het voorwerp van de opdracht.
- Bepalingen in conceptopdrachten moeten zorgvuldig worden opgesteld waarbij onnodig juridisch jargon wordt vermeden, tijdschema's en resultaten worden vastgesteld, verantwoordelijkheden worden toegewezen, en passende corrigerende maatregelen worden opgenomen in het geval van niet-naleving.
- U moet nagaan of het ambitieniveau voor sociale verbintenissen gedurende de looptijd van de opdracht moet toenemen en hoe u de aannemer kunt stimuleren een hoger ambitieniveau aan de dag te leggen.

**Het Waalse Gewest: het gebruik van contractbepalingen voor professionele integratie****Doelstellingen van de overheidsopdracht**

Het Waalse Gewest heeft zich tot doel gesteld uiterlijk in 2020 voor 100 % op maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten over te gaan. Het Gewest heeft hiertoe een reeks aanbestedingsprocedures uitgevoerd gericht op professionele integratie, het tegengaan van sociale dumping, het ondersteunen van kmo's, het verbeteren van de hulpbronnenefficiëntie en het beperken van de milieu-effecten.

**Aanpak**

Ter bevordering van de professionele integratie heeft het Waalse Gewest standaard sociale clausules voor aanbestedingen ontwikkeld waarmee ondernemingen zich ertoe verbinden bij de uitvoering van overheidsopdrachten opleidingsmogelijkheden voor werklozen te ondersteunen. De clausules zijn ontworpen voor een flexibele toepassing, wat wil zeggen dat de onderneming ervoor kan kiezen stageplaatsen binnen het eigen personeelsbestand te creëren, of specifieke werkzaamheden uit te besteden (zoals timmer-, schilder-, sloopwerkzaamheden enz.) aan sociale ondernemingen waar ten minste 50 % van de werknemers gehandicapte of kansarme (bijvoorbeeld langdurig werklozen) werknemers zijn. Het resultaat is een partnerschapsbenadering van professionele integratie tussen de aanbestedende dienst, bedrijven, sociale ondernemingen en opleidingsorganisaties. Het Waalse Gewest heeft bovendien een helpdesk in het leven geroepen om aanbestedende diensten te helpen bij het opnemen van clausules in aanbestedingen, en ondernemingen bij het uitvoeren ervan. Daarnaast zijn er online verschillende leidraden en hulpmiddelen beschikbaar.

**Resultaten**

In december 2018 waren er in 442 opdrachten (met een totale waarde van bijna 400 miljoen EUR) sociale clausules opgenomen. Het resultaat is de totstandbrenging van 410 stageplaatsen, evenals 70 overeenkomsten met onderaannemers van sociale ondernemingen. Van de 129 opdrachten met sociale clausules werd 78 % volledig uitgevoerd, 9 % deels en 13 % niet. 83 % van de tot stand gebrachte stageplaatsen bevond zich in beroepen die kampen met tekorten aan vaardigheden (bijvoorbeeld in de elektrotechniek, de timmerindustrie en de bouw). Na het volgen van een opleiding kreeg 60 % van de personen die langdurig stage hadden gelopen arbeidscontracten voor onbepaalde of bepaalde tijd aangeboden (respectievelijk 29 % en 31 %). Tot slot hebben dertig onderaannemers van sociale ondernemingen meer dan 3,5 miljoen EUR ontvangen voor uitbestede diensten.

**Geleerde lessen**

Vijf jaar nadat de eerste opdrachten met sociale clausules werden gepubliceerd zijn de resultaten positief te noemen: overheidsopdrachten zijn een goed instrument gebleken voor het stimuleren van beroepsopleidingen en het tot stand brengen van partnerschappen tussen bedrijven en sociale ondernemingen. De sleutel tot succes bestond uit een sterk politiek engagement en de betrokkenheid van alle relevante belanghebbenden bij het project. In de toekomst zal het Waalse Gewest nog meer doen om de procedures te vereenvoudigen teneinde de administratieve lasten in verband met de uitvoering van en controle op de sociale clausules terug te dringen.



### 5.3. Aanbesteding van opdrachten met sociale resultaten

In traditionele opdrachten is de betaling gebaseerd op door de aannemer uitgevoerde specifieke werkzaamheden. Of het nu om de levering van kantoorbenodigdheden gaat, het aanleggen van een weg of sociale dienstverlening, de aannemers worden betaald bij het voltooien van de gedefinieerde werkzaamheden. Bij tal van uiteenlopende overheidsopdrachten is de aanbestedende dienst echter meer geïnteresseerd in het resultaat van de werkzaamheden dan in de werkzaamheden zelf. Dit is met name het geval bij opdrachten met een sociale dimensie. Als u bijvoorbeeld een aanbesteding uitschrijft in het kader waarvan dienstverleners samenwerken met ex-gedetineerden, hoopt u mogelijk het risico op recidive te verlagen. Bij een opdracht waarin sociale resultaten zijn opgenomen, kan een streefcijfer voor recidive worden vastgesteld (dat lager ligt dan de baseline) en kan een deel van de opdrachtbetaling afhankelijk worden gesteld van het verwezenlijken van dat streefcijfer.

Op Europees en mondiaal niveau worden in het kader van overheidsopdrachten verschillende vormen van “prestatiebeloning” gebruikt in antwoord op de behoefte aan een doeltreffendere dienstverrichting en het waarborgen van een goede prijs-kwaliteitverhouding. Deze vorm van betaling staat soms bloot aan kritiek omdat dienstverleners hiermee buitensporige risico's zouden lopen, met name wanneer de dienst wordt geleverd door kleine bedrijven, liefdadigheidsorganisaties of sociale ondernemingen die slechts beperkt bestand zijn tegen financiële risico's. In antwoord hierop zijn er verschillende modellen ontwikkeld voor opdrachten waarin sociale resultaten zijn opgenomen, die het risico voor de dienstverlener beperken. Bij één model ontvangt de dienstverlener een premie wanneer hij sociale resultaten realiseert die de verwachtingen van de aanbestedende dienst overstijgen, bijvoorbeeld wanneer een hoger dan verwacht aantal werklozen een baan krijgt. Voor dit soort opdrachten is het weliswaar van belang de gewenste resultaten zorgvuldig vast te stellen — de baseline en het niveau voor extra betaling — maar dit kan een doeltreffende methode zijn om goede prestaties te stimuleren. Succesvolle aanbestedingen van opdrachten met sociale resultaten omvatten vaak innovatieve partnerschappen met sociale ondernemingen en het gezamenlijk ontwerpen van diensten <sup>(137)</sup>.

Een ander model is de social impact bond (SIB), ook wel bekend als de development impact bond (DIB) wanneer deze in het kader van een ontwikkelingsland wordt ingezet. Bij SIB's zijn minstens drie partijen betrokken: een aanbestedende dienst (soms de “betaler van de prestatiebeloning” genoemd), een dienstverlener en een particuliere investeerder (de partij die het risico aangaat). De aanbestedende dienst stelt een voor een SIB geschikt gebied vast (voorbeelden hiervan zijn volksgezondheids campagnes, opleidingen, actieve maatregelen voor de arbeidsmarkt), en bepaalt welke resultaten dit moet opleveren (bijvoorbeeld het aantal personen in een kwetsbare situatie of personen met een handicap dat een baan krijgt, gezondheidsresultaten, het aantal mensen dat langer onderwijs volgt). De particuliere investeerder levert de kapitaal financiering om de dienstverleners te betalen en wordt uitsluitend door de aanbestedende dienst terugbetaald als de gedefinieerde resultaten zijn behaald. De dienstverlener verricht de dienst en kan op basis van de behaalde resultaten extra betalingen ontvangen. De belangrijkste vraag bij SIB's is de manier waarop de resultaten worden beoordeeld. Deze beoordelingen worden soms door een onafhankelijke derde uitgevoerd. Afhankelijk van de structuur van de opdrachten en het selectieproces voor de dienstverlener, valt een SIB al dan niet onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten.

#### Het gebruik van social impact bonds voor het verbeteren van de leerresultaten in Lissabon

##### Doelstelling van de overheidsopdracht

In 2015 heeft de gemeente Lissabon een “Junior Code Academy Social Impact Bond” (SIB) in het leven geroepen die tot doel had het aantal kinderen terug te dringen dat bleef zitten of hun school niet afmaakte. Daarnaast beoogde men op deze manier bewijs te krijgen van de effecten van computerprogrammering op cognitieve vaardigheden, met inbegrip van schoolprestaties en probleemoplossende vaardigheden, dit alles met het oog op het ontwikkelen van overheidsbeleid.

##### Aanpak

De SIB was gericht op drie scholen in Lissabon. In iedere school werd er één klas geselecteerd die een jaar lang iedere week twee uur les in computerprogrammering kreeg. Daarnaast werd er in iedere school een controlegroep opgericht om de prestaties van de leerlingen in de programmeringsklas aan te toetsen, bijvoorbeeld door de verbeteringen te vergelijken op het gebied van de Portugese taal, wiskunde, logisch denken en probleemoplossing. Teneinde het risico van dit proefproject te beperken ging Lissabon een SIB aan met de Calouste Gulbenkian Stichting die een bedrag van 120 000 EUR voorschoot dat de gemeente zou terugbetalen op voorwaarde dat het project de overeengekomen resultaten zou opleveren (na evaluatie door een onafhankelijke beoordelaar).

<sup>(137)</sup> Zie <https://golab.bsg.ox.ac.uk/the-basics> voor meer informatie over het aanbesteden van opdrachten met sociale resultaten en social impact bonds.

### Resultaten

Aan het eind van het proefproject werd vastgesteld dat de leerlingen uit de programmeringsklas hun vaardigheden op het gebied van wiskunde en hun denkvermogen hadden verbeterd. Niet alle SIB-prestaties werden echter behaald, als gevolg waarvan de gemeente Lissabon de Calouste Gulbenkian Stichting circa 25 % van de oorspronkelijke investering heeft terugbetaald.

### Geleerde lessen

SIB's kunnen worden ingezet om de risico's te beperken bij het financieren van innovatieve proefprojecten. Het kan echter even duren voordat er resultaat wordt geboekt, en de proefprojecten moeten lang genoeg duren om investeerders de kans te geven de gewenste resultaten te behalen. In dit geval bleek uit de controle dat de vastgestelde prestaties mettertijd verbeterden, wat suggereert dat de gewenste resultaten met wat meer tijd hadden kunnen worden behaald.

Bronnen: <http://www.oecd.org/cfe/leed/SIBsExpertSeminar-SummaryReport-FINAL.pdf> <https://maze-impact.com/report-sib-junior-code-academy/>

Er worden continu innovatieve methoden ontwikkeld voor het verrichten en financieren van openbare diensten en het is verstandig de voor- en nadelen hiervan tijdens de planningsfase in overweging te nemen. Bovenstaande modellen kunnen helpen bij het behalen van sociale resultaten, de samenwerking in en tussen de publieke sector en andere belanghebbenden stimuleren, met inbegrip van sociale ondernemingen en het maatschappelijk middenveld, en nieuwe middelen helpen ontgrendelen op basis van particuliere financiering. Dit gaat echter gepaard met bepaalde kosten en risico's. Het raadplegen van andere aanbestedende diensten die deze modellen al hebben gebruikt, kan u helpen te bepalen of deze aan uw behoeften voldoen.

### Goede praktijken

- U moet nagaan of uw opdracht betalingen moet omvatten die gekoppeld zijn aan gedefinieerde sociale resultaten, en met dienstverleners samenwerken bij het vaststellen van passende streefcijfers, metingen en stimulerende betalingsvoorwaarden.
- Zorg ervoor dat uw regeling zodanig is ontwikkeld dat alle doelgroepen evenredig worden bereikt. Voorkom situaties waarin de behandeling van begunstigden met relatief eenvoudige te verhelpen sociale problemen, de behandeling van de kwetsbaarste groepen financieel kan overschaduwen.
- Als risico's en kapitaal financiering u belemmeren om sociale resultaten te behalen, kunt u overwegen social impact bonds te gebruiken om particuliere investeringen binnen te halen.
- U dient de voor- en nadelen van deze benaderingen zorgvuldig af te wegen en, waar mogelijk, voordat u de modellen in de praktijk brengt andere aanbestedende diensten te raadplegen die al vergelijkbare modellen toepassen. Weeg de potentiële positieve en negatieve resultaten tegen elkaar af, door bijvoorbeeld rekening te houden met de mogelijk hoge kosten van de input die nodig is om opdrachten met sociale resultaten en SIB's uit te zetten, alsook met de kosteneffectiviteit ervan.

### 5.4. Controle van de naleving

Aannemers vinden het mogelijk lastig sociale clausules uit te voeren, vooral wanneer ze nieuw zijn. U kunt ervan uitgaan dat beide zijden wat extra tijd en middelen nodig zullen hebben voor het beheer van de opdracht, en het is een goed idee open communicatie tussen de partijen te waarborgen teneinde eventuele problemen in kaart te brengen en te verhelpen. Uw opdracht moet daarnaast meer formele mechanismen voor nalevingscontrole bevatten. De meest geschikte monitoringmethode is afhankelijk van een aantal factoren:

- de aard van de sociale clausules, bijvoorbeeld of ze betrekking hebben op de toeleveringsketen of de eindgebruikers;
- de ervaring van beide partijen bij het toepassen van deze clausules;
- de mate van vertrouwen en communicatie tussen de partijen;
- de middelen en capaciteit voor de effectieve controle op de prestaties, en
- de beschikbaarheid van geschikte derde partijen om te helpen bij het uitvoeren van de controles.

In grote lijnen zijn er vier manieren om een opdracht te monitoren: met een cliënt, aannemer, gezamenlijk of met een derde partij. Onderstaande tabel vat de belangrijkste eigenschappen van de vier methoden samen.

Soort monitoring	Eigenschappen
Cliënt	De aanbestedende dienst is verantwoordelijk voor de controle op de naleving van de sociale clausules en kan bij niet-naleving sancties toepassen.
Aannemer	De aannemer is verantwoordelijk voor het verzamelen en rapporteren van informatie betreffende zijn eigen naleving van de sociale clausules (interne controle).
Gezamenlijk	De aannemer is verantwoordelijk voor het verzamelen en rapporteren van informatie, waarbij de aanbestedende dienst deze informatie evalueert of verifieert. Het kan ook zijn dat de aannemer verantwoordelijk is voor de monitoring van een aantal aspecten en de aanbestedende dienst andere aspecten voor zijn rekening neemt.
Derde partij	Een derde partij, zoals een controlerende of certificerende instantie, is verantwoordelijk voor de monitoring van de naleving van de sociale clausules en voor rapportage.

Ongeacht het gekozen model is het van belang dat in de opdracht de verantwoordelijkheden voor de monitoring worden vastgesteld, alsook de uit te voeren activiteiten (bv. enquêtes, vergaderingen, inspecties, rapporten, controles) en de frequentie daarvan, en de escalatie- en bemiddelingsprocedures die van toepassing zijn in het geval van problemen. Bij het vaststellen van de monitoringmechanismen op basis waarvan de inschrijvers informatie moeten verstrekken, moet u rekening houden met de aard, het niveau van detail en het soort bewijs dat nodig is om de uitvoering van de opdracht op passende wijze te bewaken. U moet nagaan welke informatie daadwerkelijk relevant en evenredig aan de aard en risico's van de opdracht is en in hoeverre uw organisatie in staat is die informatie te beoordelen en verifiëren. Zo kan het voor het monitoren van de toegankelijkheid van een dienst bijvoorbeeld nuttig zijn de profielen vast te stellen van de partijen die de controle uitvoeren, door de relevante certificaten op te vragen waaruit hun deskundigheid blijkt. In afdeling 5.6 worden de corrigerende maatregelen besproken die mogelijk kunnen worden getroffen bij inbreuken op de sociale clausules. Het bijhouden van nauwkeurige documentatie van alle monitoringactiviteiten is met name van belang ter ondersteuning van het gebruik van corrigerende maatregelen.

### **Goede praktijken**

- Houd rekening met het feit dat er extra tijd en middelen nodig zijn voor de monitoring van de naleving van de sociale clausules.
- Een combinatie van informele open communicatie en een formeler controlemechanisme kan uiterst effectief zijn.
- Op basis van de aard van de sociale clausules en andere factoren kunt u beslissen of monitoring door een cliënt, aannemer, gezamenlijk of door een derde partij het meest geschikt is voor uw opdracht.
- U dient de verantwoordelijkheid voor de monitoring, de monitoringactiviteiten, de frequentie ervan en de escalatie- en bemiddelingsprocedures die van toepassing zijn, duidelijk aan te geven in de opdracht.

### **5.5. Onderaanneming**

Onderaanneming speelt bij veel overheidsopdrachten een rol en hiermee moet rekening worden gehouden bij het opstellen en toepassen van de MVOO-bepalingen. Krachtens de richtlijnen inzake overheidsopdrachten kunt u van inschrijvers verlangen dat zij in hun inschrijving aangeven welk gedeelte van de opdracht zij eventueel voornemens zijn aan derden in onderaanneming te geven en welke onderaannemers zij voorstellen<sup>(138)</sup>. Voorts kunt u verifiëren of uit hoofde van het intern recht verplicht zijn te verifiëren of er gronden zijn om een bekende onderaannemer uit te sluiten<sup>(139)</sup>. Als dat het geval is, moet u de inschrijvers mogelijk vragen hen te vervangen.

<sup>(138)</sup> Artikel 71, lid 2, van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 88, lid 2, van Richtlijn 2014/25/EU, artikel 42, lid 2, van Richtlijn 2014/23/EU.

<sup>(139)</sup> Artikel 71, lid 5, van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 88, lid 5, van Richtlijn 2014/25/EU, artikel 42, lid 3, van Richtlijn 2014/23/EU.

Na de gunning van de opdracht vraagt u de aannemer de naam en contactgegevens van zijn onderaannemers te verstrekken, alsook die van zijn wettelijke vertegenwoordigers, voor zover deze gegevens op dat moment bekend zijn. In de opdracht moet zijn vastgelegd dat de aannemer u in kennis moet stellen van eventuele wijzigingen van de informatie of de aanwijzing van een nieuwe onderaannemer. Bij overheidsopdrachten voor diensten die ter plaatse onder rechtstreeks toezicht van de aanbestedende dienst worden verleend, betreft dit verplichte kennisgevingsvereisten <sup>(140)</sup>. Voor andere opdrachten, zoals opdrachten voor levering, vindt deze kennisgeving op vrijwillige basis plaats <sup>(141)</sup>, maar in het kader van MVOO is deze kennisgeving zeer aan te raden. Zonder basisinformatie over de identiteit en locatie van de onderaannemers kan het erg lastig zijn sociale clausules toe te passen. Deze informatievereisten moeten ook van toepassing zijn op ondergeschikte onderaannemers en andere partijen in de toeleveringsketen.

Naast informatie over de identiteit van de onderaannemers moet in uw opdracht ook worden vastgelegd dat de in de richtlijnen uiteengezette sociale basisverplichtingen ook op hen van toepassing zijn. Dit heeft onder meer betrekking op de verplichte en facultatieve uitsluitingsgronden (met inbegrip van het verbod op kinderarbeid en mensenhandel, de verplichting tot het betalen van belastingen en sociale premies enz.) en de toepasselijke verplichtingen op het gebied van het milieu-, sociaal en arbeidsrecht bij de uitvoering van de opdracht, zoals vervat in de “sociale en milieuclausule” <sup>(142)</sup> (zie afdeling 4.5). Zoals toegelicht in afdeling 5.2 moeten de opdrachtvoorwaarden continue naleving voorschrijven van alle verplichte en facultatieve uitsluitingsgronden. U moet van al uw onderaannemers verlangen dat zij een verklaring van naleving overleggen en dat zij deze regelmatig actualiseren.

Indien het intern recht hierin voorziet, kan aansprakelijkheid voor niet-naleving van de sociale en milieuclausule gezamenlijke (of gezamenlijke en hoofdelijke) aansprakelijkheid tussen de aannemer en onderaannemers betreffen. In de hoofdovereenkomst kan ook worden vastgelegd dat sociale clausules onderdeel moeten vormen van alle onderaannemingscontracten, maar dat de hoofdaannemer de verantwoordelijkheid heeft voor het waarborgen van de naleving gedurende het proces van productie of verrichting van de diensten. Houd hierbij wel in gedachten dat de in de sociale en milieuclausule vastgelegde “toepasselijke” wetgeving en collectieve overeenkomsten afhankelijk van de locatie van de onderaannemer kunnen verschillen. Het is een goed idee aan te geven welke wetgeving van toepassing is op basis van de informatie die u hebt over de locatie van alle onderaannemers.

Een aspect van onderaanneming dat ook economische en sociale gevolgen heeft, is de verplichte tijdige betaling van onderaannemers door de hoofdaannemer. Vertragingen bij de betaling van onderaannemers kan gevaarlijke kettingreacties teweegbrengen die de veerkracht van de hele toeleveringsketen in het gedrang brengen, aangezien deze vertraagde betalingen ook tot vertraging van de betaling aan de volgende leverancier leiden. U kunt helpen deze gevolgen te voorkomen en tijdige betaling te stimuleren. Zo kunt u in de contractbepalingen laten vastleggen dat de hoofdaannemer melding moet maken van zijn tijdige betalingen aan onderaannemers, vooral wanneer dit kmo's zijn. Bij vertraging van betalingen moet de hoofdaannemer aantonen dat hij de wettelijke rente heeft betaald. Richtlijnen 2014/24/EU en 2014/25/EU voorzien voorts in de mogelijkheid van rechtstreeks betalingen aan de onderaannemer op zijn verzoek <sup>(143)</sup>. Houd hierbij in gedachten dat u de regelingen voor deze betalingsmethode in de aanbestedingsstukken moet specificeren.

### **Goede praktijken**

- Houd een register bij van alle onderaannemers en ondergeschikte onderaannemers die bij uw opdracht betrokken zijn; het is aan de hoofdaannemer dit register bij te werken indien zich wijzigingen voordoen.
- U moet van de hoofdaannemer verlangen dat hij ervoor zorgt dat de sociale basisverplichtingen in alle onderaannemingscontracten van toepassing zijn, met inbegrip van de verplichte en facultatieve uitsluitingsgronden, overeenkomstig de toepasselijke wetgeving als vervat in de sociale en milieuclausule.
- Als een onderaannemer de sociale verplichtingen niet naleeft, moet de hoofdaannemer de onderaannemer vervangen.
- U moet overwegen welk mechanisme van gezamenlijke of gezamenlijke en hoofdelijke aansprakelijkheid u het best kunt toepassen bij schendingen van sociale verplichtingen in het kader van de opdracht, met inachtneming van het interne recht.

<sup>(140)</sup> Artikel 71, lid 5, van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 88, lid 5, van Richtlijn 2014/25/EU, artikel 42, lid 3, van Richtlijn 2014/23/EU.

<sup>(141)</sup> Tenzij krachtens intern recht verplicht gesteld zoals bepaald in artikel 71, lid 5, van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 88, lid 5, van Richtlijn 2014/25/EU.

<sup>(142)</sup> Artikel 18, lid 2, van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 36, lid 2, van Richtlijn 2014/25/EU en artikel 30, lid 3, van Richtlijn 2014/23/EU.

<sup>(143)</sup> Artikel 71, lid 3, van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 88, lid 3, van Richtlijn 2014/25/EU.

## **Overheidsopdrachten en mensenrechten — het uitvoeren van zorgvuldigheidsonderzoek met betrekking tot onderaannemers in Zweden**

### **Doelstelling van de overheidsopdracht**

De stadsregio Stockholm (voorheen de provincieraad Stockholm) is al sinds september 2010 voortrekker op het gebied van de opnemings van milieu- en sociale criteria in ICT-opdrachten. In dat jaar ging de stadsregio voor het eerst een overeenkomst aan met Dell voor de levering van desktop- en laptopcomputers voor zijn ambtenaren. In september 2014 heeft de stadsregio een nieuwe vierjarige raamovereenkomst voor de levering van computers ondertekend ter waarde van 156 miljoen SEK (17 miljoen EUR) met wederverkoper Atea die ook Dell-computers levert. Bij deze opdracht fungeerde Dell als onderaannemer.

### **Aanpak**

In november 2013 bracht de Deense ngo DanWatch een verslag uit over schendingen van arbeidsrechten en veiligheid op het werk in vier elektronicafabrieken in China die verschillende electronicamerken leveren, waaronder Dell. In het verslag werd bewijs geleverd van ernstige schendingen van arbeidsrechten en veiligheid op het werk, met inbegrip van excessieve werktijden (tot wel 74 uur per week), gedwongen overuren en loon onder het lokale wettelijk minimumloon, en ontoereikende gezondheids- en veiligheidsomstandigheden op het werk. Toen het Zweeds netwerk van provincieraden voor maatschappelijk verantwoord ondernemen bij overheidsopdrachten begin 2014 kennis nam van het verslag, nam het contact op met Dell en startte het een langdurig samenwerkingsproces om te waarborgen dat het bedrijf alles in het werk zou stellen om de schendingen van de arbeidsrechten te verhelpen en ervoor te zorgen dat deze niet opnieuw zouden optreden.

### **Resultaten**

Teneinde het zorgvuldigheidsonderzoek van Atea en onderaannemer Dell te versterken om zo de naleving van de gedragscode voor arbeidsnormen van de provincieraad te waarborgen ten aanzien van de toeleveringsketen waar de opdracht betrekking op heeft, heeft Stockholm vier aanvullende nalevingsvoorwaarden toegevoegd. Als gevolg hiervan moest de aannemer Atea: de risico-identificatie en -beperking verbeteren; de transparantie van de toeleveringsketen vergroten; de kwaliteit van de sociale audit verhogen, en; een nalevingsplan voor de korte en lange termijn ontwikkelen. De Zweedse provincieraden hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de het zorgvuldigheidsonderzoek met betrekking tot de mensenrechten in de mondiale toeleveringsketens, en zowel de hoofdaannemer — een ICT-wederverkoper — als een mondiaal computermerk geholpen hun toeleveringsketens op verantwoorde wijze te beheren.

### **Geleerde lessen**

Juridisch bindende contractuele uitvoeringsvoorwaarden zijn noodzakelijk om ervoor te zorgen dat zowel aannemers als onderaannemers rekenschap moeten afleggen voor het niet verrichten van doeltreffende zorgvuldigheidsonderzoeken met betrekking tot de mensenrechten. De doeltreffendheid van de voorwaarden kan worden verhoogd door langdurige samenwerking met de aannemer, de onderaannemer en andere aanbestedende diensten met als doel hun inzet te optimaliseren. De ervaring in Stockholm geeft aan dat wederverkopers en distributeurs doeltreffende zorgvuldigheidsonderzoeken kunnen verrichten en dat aanbestedende diensten interne capaciteit moeten opbouwen om aannemers ter verantwoording te kunnen roepen. Transparantie is een noodzakelijke stap om de zorgvuldigheid ten aanzien van de mensenrechten te verbeteren, en aanbestedende diensten moeten ernaar streven op onafhankelijke wijze de naleving van de mensen- en arbeidsrechten te verifiëren, bijvoorbeeld door middel van samenwerking met werknemers (in dit geval via een ngo-partner).

*Bron:* Public Procurement and Human Rights Due Diligence to Achieve Respect for Labour Rights Standards in Electronics Factories: A Case Study of the Swedish County Councils and the Dell Computer Corporation

## **5.6. Het ondervangen van problemen**

Zelfs bij de best beheerde opdrachten kunnen zich tijdens de uitvoeringsfase problemen voordoen. Wanneer deze betrekking hebben op MVOO-clausules, is het raadzaam instrumenten ter beschikking te hebben om deze problemen te verhelpen. Hoewel de precieze regels inzake contractuele sancties en rechtsmiddelen per rechtsgebied verschillen, zijn vergelijkbare basisbeginselen van toepassing. Ten eerste moet u ruimte laten voor het aankaarten van kwesties met de aannemers en hun de gelegenheid geven hierop binnen een vastgestelde termijn te reageren. Deze periode is afhankelijk van de ernst van het probleem. Zo kan een melding van in het kader van de opdracht ingezette illegale arbeid vereisen dat er binnen een of twee dagen een reactie volgt, maar mag een reactie naar aanleiding van een onlinedatabase waarin de locatie van onderaannemers zichtbaar is, langer op zich laten wachten. Hoewel u niet ieder mogelijk probleem vóór kunt zijn, moet u de mogelijke scenario's op een rij zetten en dienovereenkomstig clausules opstellen.

Als een probleem niet binnen de vastgestelde termijn wordt verholpen, wordt het doorgeschoven naar een hoger verantwoordelijkheidsniveau — naar een hoger managementniveau, het bestuur dat verantwoordelijk is voor de opdracht of een objectieve derde, zoals een bemiddelaar. Indien het probleem niet op dit niveau kan worden verholpen kunnen er concrete sancties volgen, zoals boeten of het inkorten of zelfs beëindigen van de opdracht. Krachtens de richtlijnen inzake overheidsopdrachten kunnen aanbestedende diensten de overheidsopdracht beëindigen indien is vastgesteld dat een van de verplichte uitsluitingsgronden op het moment van de gunning van de opdracht van toepassing was op de aannemer <sup>(144)</sup>. U kunt ervoor kiezen deze maatregel ook toe te passen bij schendingen van andere sociale clausules en toestaan dat de opdracht wordt toegewezen aan een andere gekwalificeerde inschrijver, of het onderaannemingscontract over te nemen en rechtstreeks zelf te beheren <sup>(145)</sup>. Dergelijke clausules mogen niet uw toegang beletten tot andere rechtsmiddelen die volgens intern recht bestaan.

### Goede praktijken

- Opdrachten moeten verschillende instrumenten en procedures omvatten voor het verhelpen van problemen bij de uitvoering van sociale clausules.
- U dient een clause op te nemen op basis waarvan u de opdracht kunt beëindigen wanneer wordt vastgesteld dat een van de verplichte uitsluitingsgronden op het moment van de gunning van de opdracht van toepassing was op de aannemer.

### Reglement ter bestrijding van kinderarbeid van de gemeenteraad van Oslo (Noorwegen)

#### Doelstelling van de overheidsopdracht

Het reglement ter bestrijding van kinderarbeid van de gemeenteraad van Oslo is sinds 1996 op een beperkt aantal opdrachten toegepast, en is sinds 2005 van toepassing op alle standaardopdrachten. De gemeenteraad van Oslo heeft dit beleid in samenwerking met de afdeling Bedrijfsinkoop ontwikkeld. Sindsdien heeft de gemeenteraad nieuwe MVOO-richtsnoeren en -contractbepalingen vastgesteld — ook wel bekend als het Oslo-model — die met name betrekking hebben op mensenrechten en kinderarbeid.

#### Aanpak

Leveranciers moeten waarborgen dat alle geleverde producten zijn vervaardigd in overeenstemming met het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind en IAO-Verdrag nr. 138 betreffende de minimumleeftijd, evenals de andere IAO-kernverdragen.

#### Resultaten

De nationale en lokale autoriteiten in de producerende landen worden door het toepassen van het reglement ter bestrijding van kinderarbeid van de gemeenteraad van Oslo aangemoedigd een actieve rol op zich te nemen bij de bestrijding van kinderarbeid. Indien tijdens de opdrachtperiode een schending van het reglement ter bestrijding van kinderarbeid aan het licht komt, wordt dit als ernstige contractbreuk beschouwd die beëindiging van de opdracht tot gevolg kan hebben.

#### Geleerde lessen

Onder de voorgaande contractbepalingen heeft het gemeentebestuur twee keer een waarschuwing voor beëindiging van de opdracht afgegeven. De eerste keer was dit na een externe audit bij een productiefaciliteit voor kleding in China. De tweede waarschuwing volgde na een externe audit bij het hoofdkantoor van een vroegere leverancier van medische apparatuur in Noorwegen. In beide gevallen hebben de leveranciers echter goed gedocumenteerde corrigerende maatregelen getroffen die door het gemeentebestuur zijn goedgekeurd. Als gevolg hiervan is het niet nodig geweest een opdracht louter op basis van een schending van de contractbepalingen betreffende mondiale toeleveringsketens te beëindigen. Dat gezegd zijnde stellen de sociale-contractbepalingen het gemeentebestuur wel in staat de opdracht te beëindigen naar aanleiding van de schending van wetgeving inzake kinderarbeid of andere fundamentele arbeids- en mensenrechtenwetgeving, zelfs wanneer leveranciers corrigerende maatregelen treffen.

## 5.7. Het trekken van lessen voor toekomstige opdrachten

Voor geslaagde MVOO moeten aanbestedende diensten van hun eigen ervaringen en die van anderen leren. Dit is alleen mogelijk wanneer de resultaten van MVOO — ook wanneer zich problemen hebben voorgedaan — goed gedocumenteerd en gedeeld worden. In deze gids komen tal van voorbeelden aan bod, waarbij ieder voorbeeld vergezeld gaat van door de aanbestedende dienst geleerde lessen. Het is zaak na te gaan hoe u binnen uw organisatie informatie over de uitvoering van MVOO-maatregelen kunt verzamelen, en hoe u deze informatie kunt delen. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van evenementen voor andere aanbestedende diensten en leveranciers, door deel te nemen aan nationale of Europese netwerken

<sup>(144)</sup> Artikel 73, punt b), van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 90, punt b), van Richtlijn 2014/25/EU, artikel 44, punt b), van Richtlijn 2014/23/EU.

<sup>(145)</sup> De toewijzing van de opdracht aan een andere gekwalificeerde inschrijver, of het voor rechtstreeks beheer overnemen van het onderaannemingscontract door de aanbestedende dienst, betreft wijzigingen van de opdracht die overeen moeten komen met de bepalingen betreffende de wijziging van opdrachten (artikel 72, lid 1, punt d), van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 89, lid 1, punt d), van Richtlijn 2014/25/EU, artikel 43, lid 1, punt d), van Richtlijn 2014/23/EU).

en projecten, of door verslagen of casestudies te publiceren. U kunt ook gebruikers en gebruikersverenigingen om feedback vragen zodat u meer informatie krijgt over de manier waarop de opdracht in hun algemene behoeften voorziet en u te weten komt of de genomen maatregelen hiertoe afdoende zijn geweest. Met deze activiteiten helpt u niet alleen anderen, maar kunt u ook de resultaten van uw inspanningen binnen uw organisatie promoten en meer kennis ontwikkelen over wat wel en niet werkt. Waar mogelijk kunt u de aannemers actief bij deze inspanningen betrekken als erkenning van hun aandeel bij de uitvoering van MVOO.

### **Het controleren van leveranciers van schoonmaakdiensten in Catalonië (Spanje) op naleving van de sociale criteria**

#### **Doelstellingen van de overheidsopdracht**

In 2018 heeft de regionale overheid van Catalonië een raamovereenkomst voor schoonmaakdiensten ter waarde van 75 miljoen EUR gegund voor het schoonmaken van alle gebouwen, bedrijfsruimten en faciliteiten. De aanbesteding omvatte sociale en milieucriteria en -clausules. Om de toegang tot de aanbesteding te vergemakkelijken voor kmo's en sociale ondernemingen, heeft de regionale overheid van Catalonië de opdracht in negen percelen verdeeld, waarvan er één voorbehouden was aan speciale werkcentra en re-integratiebedrijven die ook op andere percelen konden inschrijven.

#### **Aanpak**

Na uitgebreide contacten met de markt heeft de regionale overheid van Catalonië een reeks sociale criteria in de aanbesteding vastgesteld, onder meer met betrekking tot gezondheid en veiligheid op de werkplek, gendergelijkheid, maatregelen om werk en privéleven te combineren, een procedure voor het verhelpen van incidenten, en beperkingen op het gebruik van gevaarlijke stoffen bij de vervaardiging van textiel voor uniformen. Inschrijvers werd verzocht een monitoringplan in te dienen om te waarborgen dat zij aan de duurzaamheidseisen konden voldoen.

#### **Resultaten**

Van de 39 bedrijven die op de raamovereenkomst hadden ingeschreven, werd bij 16 bedrijven (ofwel alle bedrijven met momenteel actieve opdrachten) een controle op de naleving van de sociale criteria uitgevoerd. Het controleteam, dat bestond uit technici uit het directoraat-generaal arbeidsverhoudingen en arbeidskwaliteit (ministerie van Werkgelegenheid en Sociale Zaken en Familie) heeft een beoordeling uitgevoerd van de standpunten en meningen van de werknemers, alsook van de loonadministratie, de arbeidsovereenkomsten en de gewerkte uren, om zo de naleving van de criteria te verifiëren. Er werd een aantal gevallen van niet-naleving vastgesteld en de regionale overheid van Catalonië kon samen met de leveranciers werken aan het realiseren van betere sociale prestaties van de diensten. De resultaten van deze controle werden samen met een nieuwe ronde marktconsultaties gebruikt als basis voor de volgende raamovereenkomst met een looptijd van januari 2018 tot januari 2020.

#### **Geleerde lessen**

Uitgebreid marktonderzoek en voorafgaande marktconsultatie moeten als prioriteit gelden. Indien de opdracht sociale en milieuclausules bevat moeten aannemers hier vooraf van in kennis worden gesteld zodat zij kunnen waarborgen dat dit haalbare clausules betreft en zij een monitoringplan kunnen opstellen met inbegrip van personele en economische middelen voor de uitvoering ervan. Daarnaast moet de opdracht voorzien in passende sancties in het geval van niet-naleving.

Het formeel dan wel informeel evalueren van MVOO creëert een baseline voor toekomstige opdrachten. Na verloop van tijd moet u het ambitieniveau kunnen verhogen met inspirerende resultaten tot gevolg.

#### **Goede praktijken**

- Het is zaak de resultaten van MVOO goed vast te leggen en deze informatie te gebruiken voor het creëren van een baseline om het ambitieniveau binnen uw organisatie geleidelijk aan te verhogen.
- MVOO-resultaten kunnen waardevolle inzichten voor andere organisaties opleveren, zelfs wanneer u niet al uw doelstellingen hebt behaald. Het delen van uw aanpak en resultaten door middel van evenementen, casestudies en sociale media is bevorderlijk voor de erkenning, het begrip en het gebruik van MVOO.





ISSN 1977-0995 (elektronische uitgave)  
ISSN 1725-2474 (papieren uitgave)



Bureau voor publicaties  
van de Europese Unie  
L-2985 Luxemburg  
LUXEMBURG

NL