



Overheidsopdrachten

EEN ENORME OPPORTUNITEIT VOOR KMO'S

Aandachtspunten voor het beleid



Inhoud

1 Aandeel kmo's overheidsopdrachten en doelstellingen van het beleid 5

2 UNIZO-aanbevelingen 7

- 1** Breng in kaart hoeveel overheidsgeld naar overheidsopdrachten gaat en naar welk type ondernemingen 8
- 2** Vergroot het bewustzijn bij aanbestedende overheden 9
- 3** Verminder de administratieve lasten 10
- 4** Informeer, zorg voor een grotere bekendmaking en vergoed 11
- 5** Maak overheidsopdrachten op maat van kmo's door gebruik te maken van de mogelijkheden die de overheidsopdrachtenwetgeving voorziet 12
- 6** Pas de overheidsopdrachtenwetgeving aan waar nodig 17
- 7** Leg een streefcijfer op voor de gunningsgraad aan kmo's 18

Bronnen 19

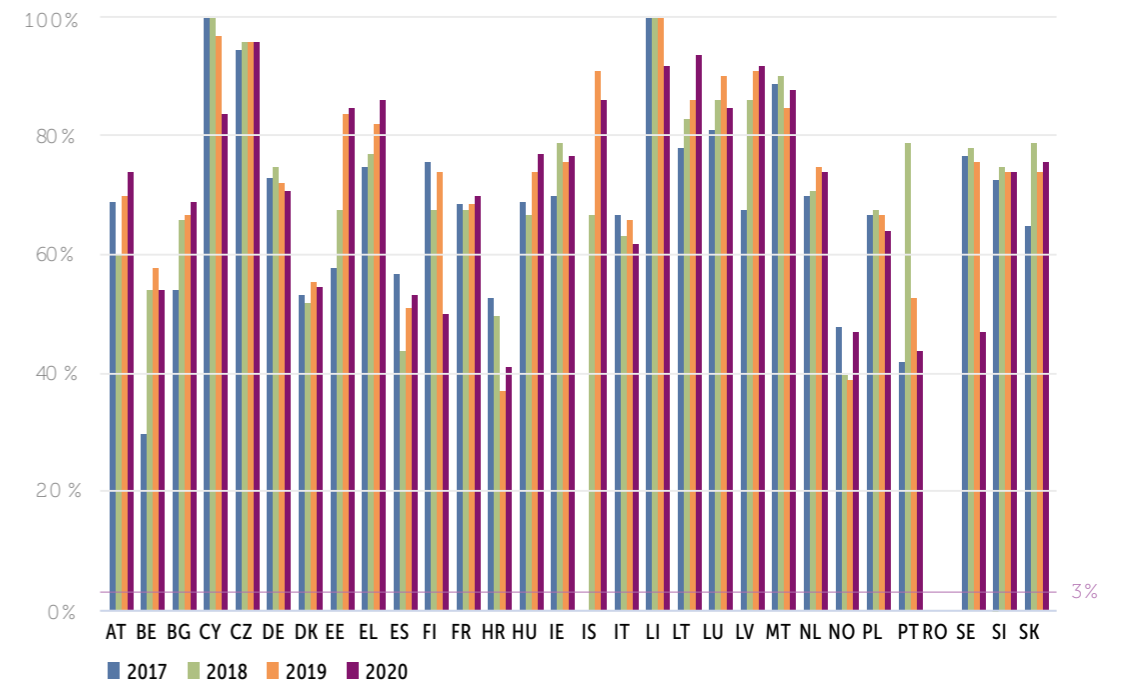
1 Aandeel kmo's overheidsopdrachten en doelstellingen van het beleid

¹ De Europese cijfers hanteren de Europese kmo-definitie, die o.a. ondernemingen omvat t.e.m. 250 werknemers. Zie daarover *infra* p. 8.

In functie van de relancestrategie zullen overheden in belangrijke mate een beroep doen op overheidsopdrachten. De verschillende beleidsniveau's besteden daarbij specifiek aandacht aan kmo's. UNIZO is tevreden dat hier aandacht voor is. Dat is ook nodig, want op

basis van Europese cijfers nemen Belgische kmo's¹ in vergelijking met de rest van de EU lidstaten beduidend minder deel (54%). Meer nog, het deelnamepercentage van kmo's aan overheidsopdrachten in 2020 is zelfs met 4 procentpunt gedaald t.o.v. 2019.

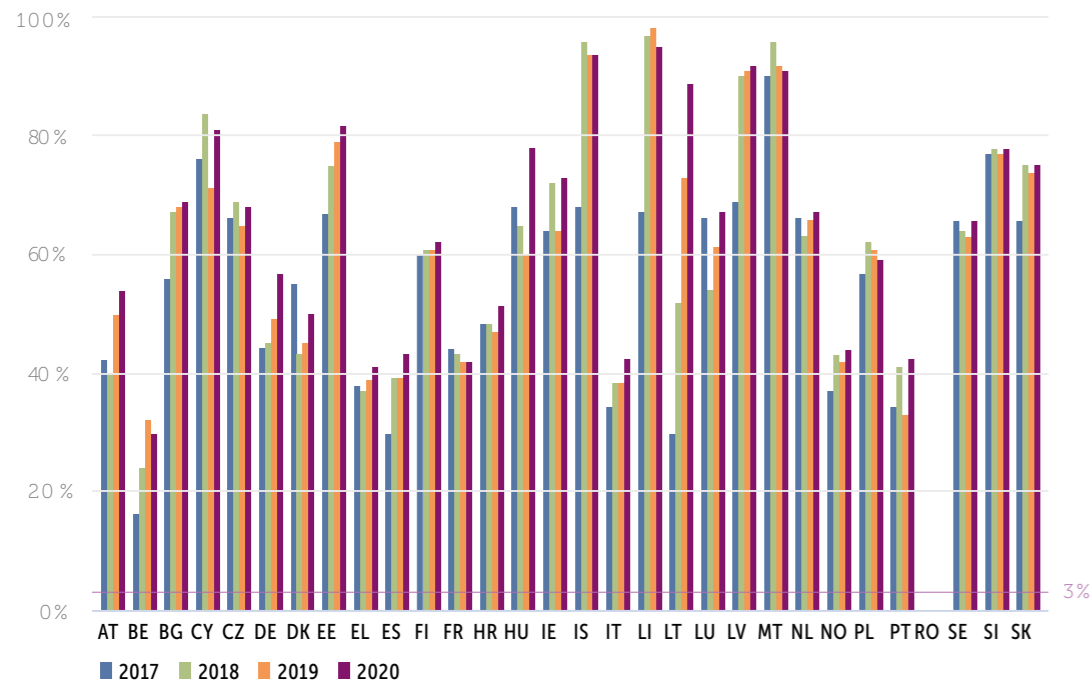
Deelname kmo's aan overheidsopdrachten in de EU.



Wat het gunningspercentage aan kmo's betreft, doet geen enkele lidstaat het in de EU slechter dan België. Met een gunningspercentage van

30% is België de slechtste leerling van de klas. Ook hier is er een daling van 4 procentpunt t.o.v. 2019.

Gunningspercentage van overheidsopdrachten aan kmo's in de EU



Ten eerste wil het federaal regeerakkoord de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten verbeteren door het bewustzijn bij aanbesteders te vergroten, door ethische, sociale en milieuclausules in die opdrachten op te nemen en door de administratieve lasten die gepaard gaan met aanbestedingsprocedures, te verminderen. Daarnaast gaat de federale regering ook de overheidsopdrachtenwetgeving aanpassen. In november 2021 werd al een eerste belangrijke stap genomen om de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten te vergroten. Zo werd op de ministerraad een federaal actieplan goedgekeurd met verschillende maatregelen die de regering zal nemen om die doelstelling te bereiken. UNIZO is tevreden dat de regering bij het opstellen van dat actieplan rekening heeft gehouden met haar beleidsaanbevelingen en roept nu dus op om die voornemens en maatregelen maximaal toe te passen op het terrein.

Ook het Vlaamse regeerakkoord stelt een "start-ups en kmo-vriendelijk beleid" voorop in het kader van het aanbestedingsproces van de Vlaamse Overheid en neemt hiertoe enkele initiatieven om kmo's meer kansen te geven om overheidsopdrachten binnen te halen (bv. het programma "kopen bij start-ups", de events kmo-participatie aan overheidsopdrachten).

Tot slot wordt ook op Brussels niveau aandacht besteed aan de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten, o.a. in de Small Business Act en de Gids voor Goede Praktijken in de Overheidsopdrachten.

In dit dossier sommen we de verschillende UNIZO-aanbevelingen en bezorgdheden op, zoals we die ook hebben overgemaakt aan verschillende ministers op Federaal en Vlaams beleidsniveau,² en geven we enkele concrete voorbeelden van overheidsopdrachten die niet kmo-vriendelijk zijn.

2

UNIZO-aanbevelingen

² Binnenkort ook op Brussels beleidsniveau. Deze nota's gingen echter meer in detail in op specifieke punten gerelateerd aan ieder beleidsniveau. Dit dossier heeft als doelstelling aanbevelingen te doen en bezorgdheden aan te kaarten die de verschillende beleidsniveau's overspannen.

1. Breng in kaart hoeveel overheidsgeld naar overheidsopdrachten gaat en naar welk type ondernemingen

Opmerkelijk, vandaag zijn **geen gegevens beschikbaar over hoeveel overheidsgeld wordt besteed aan overheidsopdrachten**. Ook **over de volgende aspecten zijn geen gegevens beschikbaar**: het aantal overheidsopdrachten dat kmo's binnenhalen, het deelnemingspercentage van kmo's, de drempels die kmo's ondervinden bij de deelname...

De hierboven weergegeven cijfers geven namelijk enkel het beeld weer over het deelnemingspercentage van kmo's aan overheidsopdrachten en het gunningspercentage aan kmo's van die opdrachten die de Europese bekendmakingsdrempel overschrijden en die daarom gepubliceerd zijn in de Tenders Electronic Database ("TED").

Het is echter noodzakelijk om die gegevens ook voor opdrachten onder de Europese bekendmakingsdrempels **in kaart te brengen** zodat je een beleid kan uitstippelen afgestemd op de noden van kmo's en de problemen die kmo's ondervinden bij het deelnemen aan overheidsopdrachten.

Er zijn **twee mogelijkheden** om de deelname van kmo' aan overheidsopdrachten in kaart te brengen. Enerzijds op basis van een **kmo-definitie**. De Europese definitie, die ondernemingen tot en met 250 werknemers omvat, of de definitie uit het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen ("WVV") die ondernemingen tot en met 50 werknemers omvat.³ De andere manier is om de **monitoring op te delen**. Zo kan je de problemen/noden die eigen zijn aan elke doelgroep nagaan. Onder die benadering maakt het dus niet uit welke kmo-definitie je hanteert.

UNIZO verkiest de tweede optie, en **raadt dus aan om de doelgroepen apart te monitoren**. Er moet namelijk **specifieke aandacht zijn voor de zelfstandigen en micro-ondernemingen (tot 10 werknemers)**. Een onderneming met max. 10 werknemers, kan niet gelijkgesteld worden met een onderneming met max. 50 werknemers (kleine onderneming) of met nog een grotere onderneming. Bij die laatste ondernemingen is er vaak een jurist of andere expert in dienst die adviseert bij overheidsopdrachten, de administratie hiervan op zich neemt,... Bij zelfstandigen en micro-ondernemingen ontbreekt deze expertise veelal.

Een andere reden voor de specifieke aandacht voor (Belgische) zelfstandigen en ondernemingen met maximum 10 werknemers, is bijvoorbeeld het federaal regeerakkoord dat zegt in belangrijke mate een beroep te doen op overheidsopdrachten bij de **relance** én dat die doelgroep het meest getroffen is door de coronacrisis. Dat blijkt duidelijk uit recente cijfers van de ERMG. Uit die cijfers blijkt ook dat hoe groter de onderneming is, hoe minder de onderneming in kwestie getroffen blijkt te zijn door de coronacrisis.

Tot slot wenst UNIZO te benadrukken dat de administratieve lasten die mogelijks gepaard zullen gaan met het opzetten van een monitoring, tot het absolute minimum beperkt moeten worden (zowel langs de zijde van de aanbesteders, als langs de zijde van de kmo's). Indien niet, dan zal de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten net moeilijker worden.

³ Voor de andere criteria zie Aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen en Art. 1:24 en 1:25 van het WVV.

⁴ Die doelstelling is ook opgenomen in het federaal regeerakkoord.

⁵ Zie hierover meer *infra* punt 5.

2. Vergroot het bewustzijn bij aanbestedende overheden

Om overheidsopdrachten meer toegankelijk te maken voor kmo's, is het cruciaal om onder andere **het bewustzijn bij de aanbesteders** te vergroten.⁴

De bij UNIZO aangesloten beroepsorganisaties geven aan dat de toegang tot overheidsopdrachten in de praktijk inderdaad voor kmo's bijzonder problematisch is (eerder dan de overheidsopdrachtenwetgeving *op zich*).

De bij UNIZO aangesloten beroepsorganisatie Nelectra bijvoorbeeld kaartte de volgende overheidsopdracht bij UNIZO aan:

Begin december 2020 plaatste Aster cv (opgericht door 40 sociale huisvestingsmaatschappijen) een megaorder zonnepanelen voor sociale huisvesting. Het gaat om een investering van 231 miljoen euro voor de installatie van 650.000 zonnepanelen op 58.000 gebouwen met sociale woningen. De kwalitatieve selectiecriteria voor de financiële draagkracht en technische bekwaamheid zijn zodanig opgesteld dat kmo's hier niet aan kunnen voldoen. In feite komen slechts enkele Belgische ondernemingen hiervoor in aanmerking. Geïnteresseerde kandidaten moeten namelijk een minimale omzet kunnen voorleggen van 35 miljoen euro per jaar over de laatste drie boekjaren. Daarnaast is een kandidaat slechts technisch bekwaam wanneer hij zes referentieprojecten kan opgeven, uitgevoerd de voorbije drie jaar, met een gemiddelde omzet van 75 000 euro per project. Bovendien is de opdracht niet opgedeeld in percelen, waardoor de

opdracht té omvangrijk is om als kmo te verwerken. Deze opdracht is duidelijk allerminst kmo-vriendelijk waardoor een rechtstreekse deelname door kmo's onmogelijk is.⁵ Dit is slechts één voorbeeld om het gebrek aan bewustzijn bij openbare aanbesteders aan te tonen.

Om het bewustzijn bij de aanbesteders te vergroten, denkt UNIZO concreet aan:

- Zo veel mogelijk aanbestedende overheden uitnodigen om de goede praktijken uit het federaal **Charter 'Toegang van kmo's tot overheidsopdrachten'** over te nemen en te bekrachtigen.
- De toepassing van dat charter **monitoren**.
- **(Kleine) aanbestedende diensten professionaliseren** om de kennis van de markt bij de aanbesteder te vergroten. Zo ondervinden bepaalde sectoren dat de criteria uiteengezet in het bestek niet afgestemd zijn op de markt. De beroepsfederaties kunnen daarin een belangrijke adviserende rol spelen. **Richt daarbij eventueel ook een ondersteunende cel op** voor (kleine) aanbestedende diensten, die minder vertrouwd zijn met overheidsopdrachten.
- Het **intern delen van good practices**, bijvoorbeeld door concrete kmo-vriendelijke aanbestedingsprocedures op te lijsten en op een interne website ter beschikking te stellen van andere aanbestedende diensten. Die "goede voorbeelden" kunnen (kleinere) aanbestedende diensten helpen om hun bestek op te stellen.
- Het opzetten van informatiecampagnes over het belang van **"winkelhieren"** door overheden, zeker met het oog op de economische relance.

3. Verminder de administratieve lasten

Om overheidsopdrachten toegankelijker te maken voor kmo's moeten ook de administratieve lasten verminderd worden.

Administratieve lasten vormen namelijk één van de grootste struikelblokken voor kmo's om deel te nemen. Dat bleek recent nog uit een UNIZO-enquête rond deelname aan overheidsopdrachten bij haar leden, waarin 48% van de bevroegde ondernemers aangaf de voorbije 5 jaar niet te hebben deelgenomen aan overheidsopdrachten omwille van de administratieve lasten (13%).⁶

Om administratieve procedures te vereenvoudigen, doet UNIZO de volgende aanbevelingen:

- Pas het **only-once-principe** consequent toe.

- Promoot **e-invoicing** door als overheid kortere betalingstermijnen te garanderen en de aankoop van software fiscaal te stimuleren, bijvoorbeeld via een verhoogde investeringsaftrek.
- Maak bij opdrachten van beperkte waarde (minder dan 30 000 euro) ook gebruik van de procedure van de **aanvaarde factuur**. Die procedure houdt in dat je bij die opdrachten de voorwaarden van meerdere ondernemers moet raadplegen, zonder dat die ondernemers een offerte moeten indienen. De administratieve lasten voor de aanbesteder en voor de kmo worden zo tot een minimum beperkt.

⁶ Ondernemers konden meerdere redenen aanduiden.

4. Informeer, zorg voor een grotere bekendmaking en vergoed

Naast administratieve lasten, zijn er nog andere drempels voor kmo's waardoor ze moeilijker deelnemen aan overheidsopdrachten. Uit een UNIZO-enquête bleek o.a. dat de complexiteit om deel te nemen aan overheidsopdrachten (22%) en het feit dat zij daarvan vaak niet op de hoogte zijn (24%), hen er de voorbije 5 jaar van hebben weerhouden om deel te nemen. Ook moeten ze geregeld hoge kosten maken zonder dat ze de zekerheid hebben dat ze de opdracht in de wacht gaan slepen.

Om bovenstaande drempels weg te werken, beveelt UNIZO daarom ook het volgende aan:

- Organiseer **sensibiliserings- en informatiecampagnes** voor kmo's. Zie bijvoorbeeld de initiatieven van UNIZO in dat verband nl. de sessies "Zaken doen met je gemeente/stad".
- Voorzie in een eerlijke **kostenvergoeding voor niet-weerhouden ondernemers** om inschrijvingskosten te dekken.
- Voorzie een **grotere bekendmaking van overheidsopdrachten**, bijvoorbeeld via een digitaal platform. Denk daarbij aan het Gentse "Stadsleverancier"-model, het platform "aanbestedingen in Limburg" (UNIZO Limburg, VKW en Provincie Limburg) of het platform "regioleverancier" (o.a. UNIZO Oost-Vlaanderen en Provincie Oost-Vlaanderen).
- Verzeker een **effectieve mededinging** bij **onderhandelingsprocedures zonder**

voorafgaande bekendmaking: voor opdrachten met een waarde lager dan 140 000 EUR (alook in bepaalde andere gevallen) bepaalt de overheidsopdrachtenwetgeving dat die niet bekend moeten worden gemaakt en dat de aanbestedende overheid enkel bij de door haar gekozen ondernemers een offerte moet opvragen. In de praktijk leidt dat er vaak toe dat steeds dezelfde ondernemers worden uitgenodigd, wat nefast is voor de mededinging. Hanteer daarom de volgende regel: nodig minstens drie ondernemers uit, waarvan telkens één ondernemer een "nieuwe" ondernemer moet zijn (ondernemer waarmee in het verleden nog niet gecontracteerd is).

De bij UNIZO aangesloten beroepsorganisatie Netwerk Architecten Vlaanderen ("NAV") illustreert hoe kandidaten bij een deelname aan een overheidsopdracht een zeer gedetailleerd ontwerp moeten maken. Zo komt het er vaak op neer dat de architect al ruim de helft van het werk uitvoert, nog voor de opdracht gegund is. De kosten om deel te nemen zijn dus enorm, zonder garantie dat de opdracht gegund wordt. Soms is er wel een vergoeding voor de kandidaten die de opdrachten niet gegund krijgen, maar deze is dan miniem. Als het bouwproject uiteindelijk niet doorgaat, krijgen ze vaak geen vergoeding. Architecten zijn voornamelijk kleinere ondernemingen, maar zelfs de grote architectenkantoren geven aan dat dit niet meer haalbaar is.

5. Maak overheidsopdrachten op maat van kmo's door gebruik te maken van de mogelijkheden die de overheidsopdrachtenwetgeving voorziet

Van groot belang is ook het **uitschrijven van overheidsopdrachten op maat van kmo's**.

In de praktijk is de manier waarop aanbestedende diensten de opdrachten uitschrijven problematisch. De overheidsopdrachtenwetgeving biedt nochtans veel mogelijkheden om opdrachten uit te schrijven op maat van kmo's, maar die worden onvoldoende benut.

Het hierboven gegeven praktijkvoorbeeld van Aster cv (zie punt 2) illustreert goed de zeer zware opgelegde eisen van financiële draagkracht en technische bekwaamheid. De opdracht is ook niet opgedeeld in percelen waardoor ze te omvangrijk is voor kmo's om ze af te handelen. Slechts een beperkt aantal ondernemingen in België komt voor die opdracht in aanmerking. Opdrachten op maat van kmo's zijn echter essentieel om de deelname van en gunning aan kmo's te vergroten.

UNIZO doet daarom de volgende aanbevelingen, in overeenstemming met de overheidsopdrachtenwetgeving, om opdrachten op maat van kmo's te maken:

- Onderzoek in de voorbereidingsfase of **kmo's opereren in de markt** en hou informatiesessies voor ondernemers of marktconsultaties waar lokale ondernemers advies verlenen over de producten/diensten die er op de markt bestaan. Dat laat ook toe om de kennis van de aanbestedende dienst betreffende de markt te vergroten en de gunningscriteria gericht te bepalen.⁷

- Hou rekening met kmo's bij het **bepalen van de kwalitatieve selectiecriteria**, bijvoorbeeld over economische en financiële draagkracht en technische bekwaamheid. Te hoge eisen maken namelijk dat kmo's uit de boot vallen.
- Verdeel opdrachten met een grote omvang in **verschillende percelen**. Wanneer dat niet gebeurt, zal een opdracht voor een kmo vaak véél te omvangrijk zijn om ze af te handelen.
- Beperk het aantal percelen waarop een onderneming kan inschrijven, alsook het aantal percelen dat aan dezelfde onderneming gegund kan worden. Uitzonderingen kunnen mogelijk zijn. Uit de praktijk blijkt namelijk regelmatig dat, wanneer de opdracht is opgedeeld in verschillende percelen, alle percelen vervolgens aan één onderneming worden gegund.
- Vermeld expliciet in de opdracht dat er **geen verplichting is om in te schrijven op alle percelen**, aangezien ook die praktijk kmo's vaak afschrikt om deel te nemen.
- **Omschrijf** de kwalitatieve selectiecriteria of gunningscriteria niet zo dat slechts een beperkt aantal ondernemingen in aanmerking komen voor de opdracht.
- Gun de opdracht niet (voornamelijk) op basis van de (laagste) prijs, maar hou ook **rekening met andere criteria** (bijvoorbeeld 'service na verkoop', 'nabijheid' of 'transportkosten'). Let daarbij wel op dat de administratieve lasten niet onevenredig toenemen. **Let wel** dat niet alle sectoren voorstander zijn van de vraag om te gunnen op basis van andere criteria dan de laagste prijs. Zo wil de bouwsector (de bij UNIZO aangeslo-

⁷ Zie punt 2.

⁸ Dit laatste probleem is aangekaart door de bij UNIZO aangesloten Federatie van Belgische Drankenhandelaars (Febed). Zij vragen bijkomend dat, middels de prijsherzieningsclausules, de prijzen verhoogd worden evenredig aan de verhoging van de prijzen door hun leveranciers.

ten beroepsorganisatie Bouwunie) dat voor "off-the-shelf" producten (zgn. gestandaardiseerde oplossingen) enkel gegund wordt op basis van de laagste prijs, om bijkomende administratieve lasten te vermijden.

- Voer tussentijdse controles uit of de verklaringen gedaan bij de deelname aan de opdracht (bv. levering van bio-producten) wel degelijk uitgevoerd worden indien de opdracht gegund is. De bij UNIZO aangesloten beroepsorganisaties Fenavian en Brema ondervinden dat dit nu niet of amper gebeurt. Sommige inschrijvers zijn zich hiervan bewust, hetgeen hen toelaat om in te schrijven aan een lagere prijs.
- Enkel in overheidsopdrachten voor werken (en enkele andere opdrachten), is er een verplichting voor de aanbesteder om prijsherzieningsclausules op te nemen in de opdracht. Voor opdrachten voor leveringen en diensten, is er geen verplichte prijsherziening. De aanbesteder kan er wel voor kiezen om ook voor deze opdrachten een prijsherzieningsclausule te voorzien in de opdrachtdocumenten. De enorme **stijging van de grondstof- en energieprijzen**

brengt veel ondernemers in de problemen, vermits opdrachten destijds zijn gegund aan een bepaalde prijs die op dit moment door veel ondernemers niet meer gehandhaafd kan worden. UNIZO roept daarom op om gebruik te maken van prijsherzieningsclausules, ook indien dat niet verplicht is. Ook in "normale tijden" beveelt UNIZO dat aan (bv. om de indexatie van de lonen in rekening te brengen). Hetzelfde probleem komt voor bij concessieovereenkomsten bv. voor de uitbating van cafetaria's.⁸

- Respecteer de **wettelijke en contractuele betaaltermijnen**. Uit cijfers van Graydon blijkt dat in het derde kwartaal van 2020, de Vlaamse, Brusselse, Waalse en Federale overheid maar liefst bijna 70% van de facturen laattijdig betalen. 15% van de facturen blijven zelfs tot meer dan 90 dagen na de vervaldatum onbetaald liggen.
- Geef **systematisch, spontaan en tijdig feedback** op ingediende offertes zeker indien ze niet weerhouden worden en organiseer een **efficiënte klachtenbehandeling** zodat ondernemers een geschil of vraag voor bemiddeling of niet-bindend advies kunnen voorleggen.

Ga de impact op kmo's na bij opname van ethische, sociale en milieuclausules

De vermelding in het federaal regeerakkoord om ethische, sociale en milieuclausules op te nemen in overheidsopdrachten om de toegang van kmo's ertoe te versterken, baart ons dus zorgen. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer die clausules ondernemingen gaan verplichten om hun milieuvriendelijkheid te bewijzen aan de hand van dure ISO-certificaten. Minstens moet je nagaan of het leveren van dat bewijs niet onevenredig zwaar is voor kmo's. Ook moeten ze de kans krijgen om dat ook op andere manieren aan te tonen. Bij het opnemen/opstellen van die clausules moet telkens de impact op de belangen van kmo's worden

nagegaan. **UNIZO is dan ook bezorgd dat zulke clausules als effect hebben dat het in plaats van makkelijker net moeilijker wordt om als kmo deel te nemen aan overheidsopdrachten of die in de wacht te slepen.** Uiteraard pleit UNIZO er niet voor dat er geen enkele "voorwaarde" meer opgelegd wordt in de opdrachtdocumenten die opleggen om kwaliteit (in ruime zin) te bewijzen, maar er moet een evenwicht zijn tussen de opgelegde verplichtingen, de daarbij horende administratie, het nut ervan en de belangrijkheid/waarde van de opdrachten.

Zulke verplichtingen kunnen kmo's dus afschrikken om deel te nemen:

- Zij zullen **veel geld** moeten investeren om aan die verplichtingen te voldoen, zonder de garantie de opdracht binnen te halen.
- Dergelijke clausules kunnen ook een **negatieve invloed hebben op de prijs** waaraan ze hun goederen/diensten kunnen aanbieden. Het kan dan ook niet de bedoeling zijn dat de aanbestedende diensten hun opdrachten voornamelijk zullen gunnen op basis van de prijs.

Verschillende sectoren geven echter aan dat dit vandaag wel het geval is: de overheid legt

bijzonder zware wettelijke verplichtingen op bijvoorbeeld voor milieu, voedselveiligheid,..., maar bij het gunnen van overheidsopdrachten is prijs het belangrijkste criterium.⁹ De opdracht gaat dan geregeld naar multinationals die vaak sterk inzetten op het aspect van de laagste prijs, maar niet voldoen aan al die wettelijke verplichtingen. Daardoor worden die wettelijke verplichtingen uiteindelijk een lege doos, maar is er ook geen sprake van een gelijk speelveld tussen multinationals en kmo's. UNIZO vreest ook dat door die clausules de administratieve lasten zullen toenemen, terwijl de administratieve rompslomp die komt kijken bij overheidsopdrachten één van de belangrijkste struikelblokken is voor kmo's om deel te nemen.

⁹ Dit probleem is aangekaart door de bij UNIZO aangesloten beroepsorganisaties Fenavian (Federatie van de vleeswarenproducenten) en Brema (sectorfederatie van de bereide maaltijden).

Belang toepassing principes in raamovereenkomsten

UNIZO krijgt ook steeds vaker meldingen van de **nadelige gevolgen van het gebruik van de techniek van raamovereenkomsten**. Een raamovereenkomst is een overeenkomst tussen één of meer aanbesteders en één of meer ondernemers die voor een bepaalde periode de voorwaarden (bv. prijzen, hoeveelheden) vastlegt inzake de te plaatsen opdrachten. Aan die raamovereenkomst kunnen andere aanbesteders zich dan aansluiten, zonder dat zij dus zelf nog opdrachten moeten uitschrijven.

Wanneer de raamovereenkomst gesloten wordt met slechts één ondernemer en een groot aantal aanbesteders zich hierbij aansluiten is er dus een groot risico op **monopolievorming**. Voor bepaalde opdrachten zal er namelijk gedurende een bepaalde periode één leverancier komen voor de hele overheid (zie *het voorbeeld van de drukkerij hierna*).

Het is enerzijds dringend tijd dat deze techniek tegen het licht gehouden wordt. Anderzijds is het des te belangrijk om **bovenstaande aanbevelingen toe te passen in raamovereenkomsten**, zodat kmo's hieraan kunnen deelnemen. Daarnaast moet een raamovereenkomst op zijn minst gesloten worden met verschillende ondernemingen. De verschillende deelopdrachten kunnen dan best direct worden toegewezen, via een bepaalde beurtrol of via het systeem van regionale gebondenheid, zonder ze opnieuw in mededinging te stellen door middel van de mini-competitie. De nadelen van de mini-competitie (kostenverhogend aspect, administratieve lasten) wegen namelijk niet op t.o.v. de eventuele voordelen (het binnenhalen van de opdracht).

VOORBEELDEN

Onredelijke eis inzake financiële draagkracht

Een vzw actief in de zorgsector schrijft een overheidsopdracht uit om kantoorbenodigdheden te leveren. Als vereiste voor de financiële draagkracht, moet een kandidaat een **omzet kunnen aantonen van 8 miljoen euro** in de jaren 2017, 2018 en 2019. Daarnaast vraagt ze vijf referenties op van bedrijven waaraan kantoorbenodigdheden zijn geleverd, waarvan een kandidaat er twee moet voorleggen met een jaarlijkse omzet van 250 000 euro, één van 125 000 euro, één van 75 000 euro en één van 50 000 euro. De ondernemingen die in België uitsluitend in kantoomateriaal een dergelijke grote afname kennen, zijn op twee handen te tellen.

Te strenge eisen technische bekwaamheid

Een overheidsopdracht uitgeschreven op federaal niveau over de levering van kantoomateriaal, eist dat kandidaten een ISO9001-certificaat (kwaliteitsmanagement systemen) voorleggen om hun technische vakbekwaamheid aan te tonen. De overheidsopdrachtenwetgeving bepaalt echter dat de voorwaarden steeds proportioneel moeten zijn met het voorwerp van de opdracht. Het opleggen van **zeer strenge certificeringseisen** voor opdrachten met een "beperkt belang" zoals bv. het leveren van kantoomateriaal is dus onevenredig en leidt ertoe dat slechts zeer weinig kmo's hiervoor in aanmerking komen.

¹⁰ Nadat de bij UNIZO aangesloten beroepsfederatie Creamoda dit bij de aanbesteder heeft aangekaart, werd de motivering weliswaar aangepast maar werd nog steeds beslist om niet op te delen in percelen.

Geen opdeling in percelen

- De Vlaamse Overheid schrijft een overheidsopdracht uit voor het leveren van drukwerk met bijhorend online bestelportaal. Het bestek bepaalt uitdrukkelijk dat de opdracht **niet is opgedeeld in percelen**. Ook stond de **helft van de punten op prijs**. In de praktijk komt het erop neer dat de Vlaamse Overheid, steden en gemeenten, ocmw's, universiteiten,... zich bij de **raamovereenkomst** kunnen aansluiten en hun drukwerk kunnen bestellen via dat platform, zonder dat ze nog een opdracht moeten uitschrijven. Wanneer veel aanbestedende diensten zich bij de raamovereenkomst aansluiten, kan dat als gevolg hebben dat er één drukkerij het drukwerk zal leveren aan de hele Vlaamse Overheid.
- Op federaal niveau wordt een opdracht voor de confectie van bepaalde beroepskledij uitgeschreven. Die opdracht is niet opgedeeld in percelen. De motivering om niet op te delen in percelen is technisch verkeerd aangezien het twee confectiemethoden (verwerking van geweven en gebreide stoffen) aan elkaar gelijk stelt. Kmo's zijn doorgaans ofwel gespecialiseerd in weven ofwel in breien, vermits hiervoor totaal verschillende machines nodig zijn. Door dat onderscheid niet te maken, wordt in de hand gewerkt dat er gekocht wordt bij (vaak niet-lokale) "traders" ipv lokale kmo's. Traders kopen dit immers aan bij wevers en breiers apart en zullen dan met hun aankopen (dus geen eigen productie) deelnemen aan de aanbesteding.¹⁰

Gunning op basis van de laagste prijs

Het gunnen van opdrachten bv. voor de aankoop van kantoor materiaal (voornamelijk) op basis van de laagste prijs is een praktijk die al te vaak voorkomt bij scholen. Op die manier wordt bijna steeds gegund aan dezelfde grote internationale spelers, ten koste van de Belgische kmo's.

Afwijking beloofde volumes

In opdrachten voor leveringen bv. is er geen verplichting om vaste of minimale

hoeveelheden vast te leggen. De prijs die een onderneming opgeeft, is echter gebaseerd op een bepaald aantal bestellingen. Wanneer er uiteindelijk minder besteld wordt dan aanvankelijk overeengekomen, is het voor ondernemingen vaak niet meer rendabel om aan de overeengekomen prijs te leveren. Bv. er is een opdracht voor de levering van 200 maaltijden per dag, maar in realiteit worden er maar 50 besteld aan de prijs opgegeven voor het leveren van 200 maaltijden. Ondernemingen zouden op dat moment de kans moeten krijgen om hun prijs te herzien. Dit probleem is bij UNIZO aangekaart door Fenavian/Brema.

6. Pas de overheidsopdrachtenwetgeving aan waar nodig

11
Art. 95 § 2-3 KB
14 januari 2013.

Deze aanbeveling geldt specifiek voor het federaal beleidsniveau. Het regeerakkoord wil de overheidsopdrachtenwetgeving evalueren en aanpassen om overheidsopdrachten te verbeteren, ze voorbeeldig te maken (met name wat betreft hun sociale en milieuaspecten), transparant en effectief om de beroepen en de vertragingen die ze kunnen veroorzaken te voorkomen.

De beleidsverklaring van Eerste Minister De Croo stelt dat de evaluatie van de commissie overheidsopdrachten van zowel het Koninklijk Besluit "plaatsing van overheidsopdrachten" als "algemene uitvoeringsregels" in rekening zal gebracht worden bij de herwerking van de regelgeving. Omdat overheden massaal vertegenwoordigd zijn in die commissie, leeft het gevoel dat de belangen van kmo's niet ten volle in de aanbevelingen kunnen doorwegen.

Zoals we hierboven al kort vermeldden, is niet zozeer de overheidsopdrachtenwetgeving op zich problematisch, maar wel de uitvoering daarvan in de praktijk.

Om die reden hebben we slechts een beperkt aantal aanbevelingen om de overheidsopdrachtenwetgeving aan te passen:

- **Sluit de achterpoortjes in de betaalwetgeving.** Voor de uitvoering van werken bepaalt de overheidsopdrachtenwetgeving bijvoor-

beeld een betaaltermijn van dertig dagen die begint te lopen na het aflopen van de zgn. "verificatietermijn", die ook dertig dagen bedraagt.¹¹ Dat komt dus neer op een betaaltermijn van maar liefst zestig dagen. De verificatietermijn zou integraal deel moeten uitmaken van de betaaltermijn van dertig dagen. Voor de zorgsector is er een uitzondering, waardoor de uiteindelijke betaaltermijn maar liefst negentig dagen bedraagt.

- **Vereenvoudig de vereisten voor elektronische handtekening** zodat een foutieve handtekening, in procedures waar geen onderhandelingsmogelijkheden zijn, niet automatisch leidt tot de nietigheid van de offerte (en dus de uitsluiting van de kmo).¹²
- **Maak de regels over het opsplitsen van overheidsopdrachten in percelen daadkrachtiger.** De overheidsopdrachtenwetgeving bepaalt op dit moment enkel dat de aanbesteder de verdeling in percelen van opdrachten die gelijk zijn aan de Europese bekendmakingsdrempel of die overschrijden "in overweging moet nemen".¹³ Komt er geen verdeling in percelen, dan moet de aanbesteder dit enkel maar motiveren. Voor opdrachten onder de Europese bekendmakingsdrempel bestaat die verplichting om het opdelen in percelen te overwegen niet eens. Nochtans is de verdeling in percelen een essentieel principe om overheidsopdrachten meer toegankelijk te maken voor kmo's. Een daadkrachtigere regelgeving op dat vlak dringt zich dus op.

12
Art. 76, §1, 2° KB van
18 april 2017 omtrent
de plaatsing overheids-
opdrachten in de klassieke
sectoren

13
Art. 58 §1 overheids-
opdrachtenwet

7. Leg een streefcijfer op voor de gunning aan kmo's

Het opleggen van een **ambitieuze streefcijfer voor de gunningsgraad van overheidsopdrachten aan kmo's** is volgens UNIZO noodzakelijk om te weten hoe het met de deelname van kmo's aan overheidsopdrachten gesteld is en hoeveel werk er nog voor de boeg is (of juist niet). Dat streefcijfer moet jaarlijks aan de realiteit afgetoetst en gerapporteerd worden.

Daarbij kan je kijken naar het **door de EU vooropgestelde streefcijfer**. Het aankoopbeleid van een EU-lidstaat krijgt het label "slecht" (door middel van een "rode score") als het aantal gunningen aan kmo's minder bedraagt dan 45%. Het aankoopbeleid van een lidstaat wordt aangemerkt als "goed" (door middel van een "groene score") wanneer het aantal gunningen aan kmo's de drempel van 60% overschrijft. Dat laatste percentage komt in de buurt van de toegevoegde waarde gecreëerd door kmo's

in België (63,3%), hetgeen volgens UNIZO het uitgangspunt moet zijn bij het bepalen van het streefcijfer.

Hierbij aansluitend benadrukt UNIZO het principe van de **rechtstreekse toegang/participatie**. Concreet, de mogelijkheid als kmo om zélf mee te dingen en rechtstreeks in te tekenen. Er is dus geen sprake van effectieve participatie wanneer kmo's enkel kunnen deelnemen via het oprichten van een consortium of uitvoering in onderaanneming. De kmo is, bijvoorbeeld bij een deelname in onderaanneming, weliswaar betrokken in de opdracht, maar de economische waarde van de opdracht zal maar in beperkte mate toekomen aan de kmo zelf. De graad van onderaanneming speelt daarbij zeker mee. Voor UNIZO zijn dus enkel rechtstreekse gunningen echte gunningen aan een kmo.

Bronnen

Cijfers

Deelnemings- en gunningspercentage kmo's (EU cijfers):

https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm

Vertegenwoordiging overheidsopdrachten in het bbp (EU cijfers): Europese Commissie, *Thematische factsheet Europees Semester overheidsopdrachten*, 22 november 2017,

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-public-procurement_nl.pdf

Impact coronacrisis Belgische zelfstandigen en kmo's (tot 10 werknemers): ERMG, *COVID-19 Dashboard of Economic Indicators*, 5 mei 2021,

<https://www.nbb.be/doc/ts/other/ermg/20210505-dashboardslide32>

Creatie toegevoegde waarde door kmo's in België (EU cijfers): Europese Commissie, *2019 SBA Fact Sheet Belgium*, https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/performance-review_en

UNIZO-enquête bij leden rond deelname aan overheidsopdrachten: UNIZO KMO-cijfer, *Overheidsopdrachten: een bevraging naar het aankoopbeleid van steden en gemeenten en naar de ervaringen van ondernemers*, augustus 2021, https://www.unizo.be/sites/default/files/kmo-cijfer_-_overheidsopdrachten_ondernemers_en_lokale_besturen_0.pdf

Federaal niveau

Als verwezen wordt naar het federaal regeerakkoord en de beleidsverklaringen, dan wordt verwezen naar:

- Het federaal regeerakkoord van 30 september 2020, p. 34 en 42.
- De beleidsverklaring van Minister van Middenstand, KMO's, Zelfstandigen en Landbouw David Clarinval, 6 november 2020, p. 4.
- De beleidsverklaring van Eerste Minister Alexander De Croo, 3 november 2020, p. 7.

Het federaal Charter "Toegang van kmo's tot overheidsopdrachten": FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, *Charter Toegang van kmo's tot overheidsopdrachten*, januari 2018,

<https://economie.fgov.be/nl/publicaties/charter-toegang-van-KMOs-tot>

Federaal actieplan ter verbetering van de toegang van KMO's tot overheidsopdrachten (19 november 2021). <https://www.fgov.be/actes/2021/11/19/actiefplan-toegang-overheidsopdrachten-2021-2024.pdf>

Vlaamse overheid

Als verwezen wordt naar het Vlaams regeerakkoord en de initiatieven, dan wordt verwezen naar:

- Het Vlaams regeerakkoord (2019-2024) van 30 september 2019, p. 51 en 277.
- Het programma "kopen bij start-ups", <https://overheid.vlaanderen.be/overheidsopdrachten-en-raamcontracten/beleid/kopen-bij-start-ups>
- Events KMO-participatie aan overheidsopdrachten, zie <https://overheid.vlaanderen.be/agenda/kmo-participatie-aan-overheidsopdrachten>

Brussel

Als verwezen wordt naar de Brusselse initiatieven, dan wordt verwezen naar:

- Het KMO-plan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2016-2025) ("Small Business Act").

- Gids voor Goede Praktijken in de Overheidsopdrachten,
https://www.brupartners.brussels/system/files/pubobserv_pdf/gids-voor-goede-praktijken-in-de-overheidsopdrachten-nl.pdf

Overige

Het aangehaalde voorbeeld van Aster cv:

<https://www.tijd.be/ondernemen/milieu-energie/heisa-over-megaorder-zonnepanelen/10278625>

Meer informatie over ons lobbywerk, tips & tricks voor aanbesteders en kmo's, persberichten en events ...

kan je vinden op

www.unizo.be/overheidsopdrachten

© 2022 Uitgeverij ASP nv
(Academic and Scientific Publishers nv)
Keizerslaan 34
B-1000 Brussel
Tel. + 32 (0)2 289 26 56
Fax + 32 (0)2 289 26 59
E-mail: info@aspeditions.be
www.aspeditions.be

ISBN 978 94 6117 108 5
NUR 780

Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, op elektronische of welke andere wijze ook zonder voorafgaande, schriftelijke toestemming van de uitgever.



Dit is een uitgave van de UNIZO-Studiedienst
Willebroekkaai 37, 1000 Brussel

UNIZO.be

Verantwoordelijke uitgever:
Johan Bortier, *directeur Studiedienst UNIZO*
Auteur: Lynn Jonckheere
januari 2022



ISBN 978 94 6117 108 5



9 789461 171085

UNIZO Ondernemerslijn
02 21 22 678
ondernemerslijn@unizo.be