DUURZAME OVERHEIDSOPDRACHTEN BIJ DE FEDERALE OVERHEID

Methodologische nota: urgentielijsten en opportuniteitsanalyses

1 | Inleiding

Terwijl de publieke aankooppraktijk gedurende lange tijd werd gedicteerd door een harde prijslogica, is er de laatste jaren steeds meer aandacht voor duurzaamheidsvraagstukken. Overheidsopdrachten kunnen een belangrijke stimulans zijn in de transitie naar een groene, innovatieve en sociaal verantwoorde economie. De Europese richtlijn 2014/24/EU inzake overheidsopdrachten wordt door velen gezien als een eerste stap in de richting van een meer verantwoorde publieke aankooppraktijk. Deze richtlijn bevestigt onder meer dat lidstaten erover dienen te waken dat ondernemers bij de uitvoering van opdrachten voldoen aan nationale en internationale verplichtingen inzake milieu en arbeid. De richtlijn (in 2017 omgezet in Belgische wetgeving) bevat mogelijkheden om zowel voor als na de gunning van opdrachten de aandacht te vestigen op milieu of mensenrechten.

In lijn met de VN Principes voor Bedrijven en Mensenrechten (UNGP's) en de Raad van de EU[1], dienen aanbestedende overheden prioriteiten te stellen in het verduurzamen van de aankooppraktijk op basis van een grondige risicoanalyse voor de producten en diensten die ze aankopen. Verschillende lidstaten ontwikkelden de voorbije jaren ondersteunende instrumenten die de integratie van duurzaamheidsdoelstellingen in bepaalde groepen van goederen en diensten vergemakkelijken. Echter, de methodologie en de onderliggende principes die deze overheden hanteerden voor de selectie van de goederen en diensten die in aanmerking komen voor duurzaam aankopen, is meestal niet duidelijk.

In juni 2023 gaf de FOD Beleid en Ondersteuning (BOSA) van de Belgische federale overheid de opdracht aan HIVA-KU Leuven om (1) een methodologie uit te werken voor het afbakenen van prioritaire goederen en diensten; (2) deze methodologie toe te passen door het opmaken van een urgentielijst voor duurzame overheidsopdrachten met bijhorende opportuniteitsanalyses; en (3) het opstellen van gedetailleerde instructiefiches voor 10 producten en diensten.

Aangezien de referentietermen doelstellingen formuleren in drie domeinen (risicoanalyses op sociaal- en milieuvlak, en opportuniteitsanalyses voor het circulair potentieel en de sociale economie), werd de deel 1 en 2 van de opdracht vertaald naar drie deelopdrachten, met name het opstellen van drie urgentielijsten:

(A) **Urgentielijst 1**: op basis van een analyse van de **sociale- en milieurisico's** van de producten en diensten, en een bijkomende strategische analyse op basis van onder meer aankoopvolume
(B) **Urgentielijst 2**: op basis van een analyse van het potentieel om met de overheidsaankopen de **circulaire economie te stimuleren** voor bepaalde producten of diensten
(C) **Urgentielijst 3**: op basis van een analyse van het potentieel om met de overheidsaankopen de **sociale economie te stimuleren**, met nadruk op maatwerk en andere vormen van sociale inclusie, voor bepaalde producten of diensten

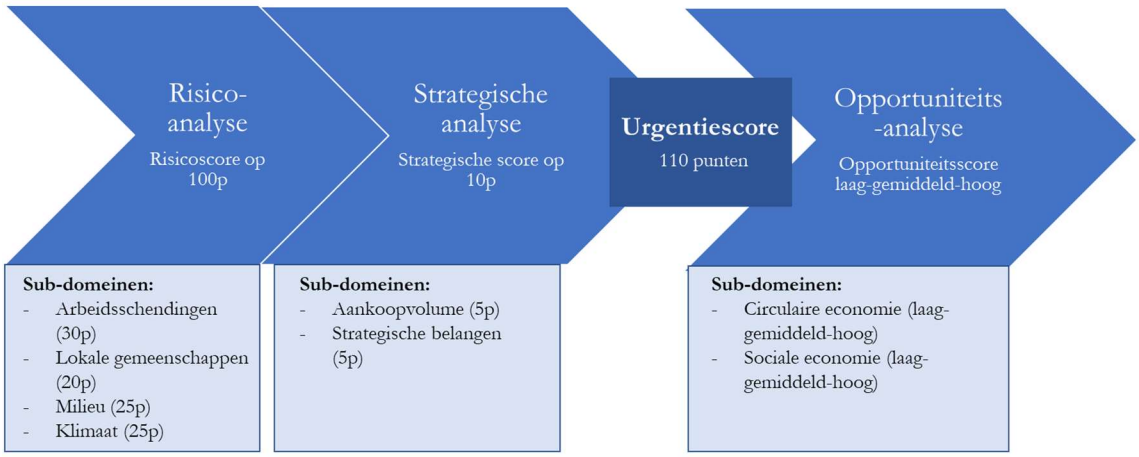
[1] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9373-2022-INIT/en/pdf

Deze nota beschrijft de gehanteerde methodologie voor het opstellen van de drie urgentielijsten. Figuur 1 visualiseert de aanpak voor het opstellen van de drie urgentielijsten:

- een risicoanalyse en een strategische analyse vormen de basis voor het uitwerken van een urgentiescore die resulteert in urgentielijst 1
- opportuniteitsanalyses voor circulaire economie (urgentielijst 2) en sociale economie (urgentielijst 3)

De drie urgentielijsten samen vormen de basis voor een aanpak die de federale overheidsdiensten in staat moet stellen om meer onderbouwde keuzes te maken bij het verduurzamen van haar aankoopbeleid. Deze urgentielijsten hebben tot doel om het bredere discours betreffende duurzaamheid onder aankopers te stimuleren, en tegelijkertijd de aandacht te vestigen op nieuwe ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid. Hierdoor zijn federale overheidsdiensten in staat om een actueel aankoopbeleid te hanteren dat steunt op de meest recente duurzaamheidscriteria. Het is daarbij belangrijk in acht te nemen dat de urgentielijsten statische documenten zijn, voortgekomen uit analyses gebaseerd op beschikbare documentatie. Ze vergen een regelmatige actualisering om nieuwe ontwikkelingen op het vlak van risico's, standaarden, en instrumenten te kunnen verwerken.

Figuur 1: Methodologisch kader voor opstellen van urgentielijst



2 | Voorbereidende stap: nieuwe categorisering

Ter voorbereiding van de opdracht had de opdrachtgever meerjarenplanningen laten opstellen voor de geplande aankopen van de federale overheid voor de periode 2022-2025. De opdrachtgever bracht die samen in een geconsolideerde lijst, met een rangschikking van de producten en diensten volgens de bestaande indeling met CPV-codes. Deze geconsolideerde lijst, met in totaal 14.868 geplande aankopen in de periode 2022-2025, vormde basis van deze opdracht. Deze lijst is gestructureerd met het oog op de identificatie van potenties voor gemeenschappelijke federale aankopen over alle diensten heen. Na een grondige analyse van de CPV-codes en de producten en diensten die er onder gecategoriseerd worden, kwam het onderzoeksteam tot de conclusie dat een nieuwe categorisering zich opdrong voor deze voorliggende opdracht. De bestaande categorieën waren niet altijd bruikbaar voor de risicoanalyse, veelal omdat ze goederen en diensten omvatten met een sterk uiteenlopend risicoprofiel, of omdat de CPV codering tot op een niveau van productdetail gaat die niet hanteerbaar is. In een eerste stap werden

daarom een reeks nieuwe categorieën gecreëerd in functie van inhoudelijke consistentie en analytische bruikbaarheid. Daarbij werd zorgvuldig bewaakt dat de nieuwe indeling kon gekoppeld worden aan de bestaande CPV-codes zodat de risicoanalyse compatibel blijft met de aankooppraktijk van de federale overheid.

De resulterende lijst bestaat uit **52 categorieën en subcategorieën** van goederen en diensten (zie tabel 1). Naast coherentie overwegen voor de risicoanalyse, was er bij het tot stand komen van deze indeling oog voor de beheersbaarheid van de opdracht.

Tabel 1: Lijst met categorieën van goederen en diensten

Categorie		Subcategorie
1.	Afvalophaling en -verwerking	E-waste en metalen
2.	Afvalophaling en -verwerking	Chemisch afval
3.	Afvalophaling en -verwerking	Papier en karton
4.	Afvalophaling en -verwerking	Restafval
5.	Batterijen	
6.	Brandblussers	
7.	Chemische en onderhoudsproducten	Verf en oppervlaktebehandeling
8.	Chemische en onderhoudsproducten	Schoonmaakproducten
9.	Dienstverlening – theoretisch/hooggeschoold	
10.	Dienstverlening – praktisch/laaggeschoold	Koerierdiensten
11.	Dienstverlening – praktisch/laaggeschoold	Wasserijdiensten
12.	Dienstverlening – praktisch/laaggeschoold	Schoonmaakdiensten
13.	Dienstverlening – praktisch/laaggeschoold	Groendiensten
14.	Dienstverlening – praktisch/laaggeschoold	Cateringdiensten
15.	Dienstverlening – praktisch/laaggeschoold	Hoteldiensten
16.	Dienstverlening –praktisch/laaggeschoold	Bewakingsdiensten
17.	Dienstverlening – praktisch/laaggeschoold	Reparatie- en onderhoudsdiensten
18.	Hout en platen	
19.	Huishoudtoestellen en elektrische apparaten	
20.	ICT	ICT hardware
21.	ICT	Mobiele apparaten
19.	ICT	Servers en datacenters
20.	ICT	Beeldschermen
21.	ICT	Printers
22.	Kantoormateriaal	Meubilair
23.	Kantoormateriaal	Schrijfgerei
24.	Kantoormateriaal	Lijmen en plakband
25.	Medische artikelen	Geneesmiddelen en vaccins
26.	Medische artikelen	Verbruiksartikelen
27.	Metalen (incl. metalen gereedschap)	
28.	Motorvoertuigen	
29.	Nutsvoorzieningen	Fossiele brandstoffen
30.	Nutsvoorzieningen	Elektriciteit
31.	Nutsvoorzieningen	Water

32.	Papier, inkt en drukwerk	Papier
33.	Papier, inkt en drukwerk	Inkt en toners
34.	Papier, inkt en drukwerk	Drukwerk
35.	Planten en bloemen	
36.	Software	
37.	Telefonie en internet	
38.	Verlichting	
39.	Vervoer	Dienstverplaatsingen per vliegtuig
40.	Vervoer	Dienstverplaatsingen per wagen
41.	Vervoer	Dienstverplaatsingen met openbaar vervoer
42.	Verzekeringen	
43.	Voeding en drank	Groenten en fruit
44.	Voeding en drank	Zuivel en vlees
45.	Voeding en drank	Vis
46.	Voeding en drank	Vetten en oliën
47.	Voeding en drank	Tropische producten: thee, koffie en cacao
48.	Voeding en drank	Frisdranken en fruitsappen
49.	Voeding en drank	Alcoholische dranken
50.	Werkkledij en PBM	Uniformen
51.	Werkkledij en PBM	PBM
52.	Werkkledij en PBM	Schoenen

3 | Urgentielijst 1: Risicoanalyse en strategische analyse

3.1 Strategische analyse

De eerste stap omvat de risicoanalyse van de 52 categorieën van producten en diensten. De aanpak voor de risicoanalyse baseert zich op de richtlijnen van belangrijke internationale kaders zoals de UNGP's en de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. Deze stap resulteert uiteindelijk in een overkoepelende risicoscore voor elk product en dienst.

Stap 1: Invulling van risicoparameters

Verschillende indelingen voor de risicodomeinen zijn mogelijk, afhankelijk van de specifieke focus die een organisatie of overheid willen leggen. In lijn met een aantal internationale kaders, koos het onderzoeksteam, in overleg met de opdrachtgever, voor **vier brede risico-domeinen** (Tabel 2), met daarbij aandacht enerzijds voor **sociale aspecten** (arbeidsomstandigheden in de waardeketen en de impact van bedrijven op lokale gemeenschappen) en anderzijds voor **milieu en klimaat**.

Binnen elk van de vier sub domeinen werden een aantal specifieke parameters geïdentificeerd op basis van internationale normen en regels (zie Tabel 2). In het geval van arbeidsomstandigheden gaat het dan bijvoorbeeld over de ILO Declaration for Fundamental Principles and Rights at Work[2]. Bij lokale gemeenschappen wordt onder meer gekeken naar de United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples[3]. De parameters voor de milieurisico's omvatten vervuiling van lucht, water, en

[2] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/declaration/documents/normativeinstrument/wcms_716594.pdf
[3] https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/07/PDF/N0651207.pdf?OpenElement

bodem; en ook het mogelijk verlies aan biodiversiteit. Tot slot wordt bij klimaatrisico's met name gekeken naar emissies van de uitstoot van broeikasgassen. Zowel bij milieu en klimaat zijn de parameters gebaseerd op de EU Taxonomy Regulation[4].

Tabel 2: Parameters binnen elk van de risico-domeinen

Risico-domein	Specifieke risico's
Arbeidsschendingen bij de leverancier en in de waardekeen (score op 30)	Kinderarbeid
	Dwangarbeid
	Gezondheid en veiligheid op het werk
	Vrijheid van vereniging
	Leefbaar loon
	Discriminatie
Impact op de lokale gemeenschap (score op 20)	Free and Prior Informed Consent
	Respect voor landrechten
	Impact op de gezondheid en veiligheid
	Respect voor lokale culturele normen en praktijken
	Toegang tot natuurlijke hulpbronnen
Negatieve impact op het milieu (score op 25)	Luchtkwaliteit
	Waterkwaliteit
	Bodemkwaliteit
	Biodiversiteit
Negatieve impact op het klimaat (score op 25)	Broeikasgasemissies

Stap 2: Dataverzameling en synthese

Voor elk van de verschillende categorieën van goederen en diensten ging het onderzoeksteam vervolgens op zoek naar informatie over risico's. Hierbij vertrokken we telkens vanuit **vijftien betrouwbare basisbronnen** (zie Tabel 3), die zorgvuldig werden geselecteerd om een evenwicht te bewaren tussen het soort van informatie, de specifieke focus (milieu en/of mensenrechten), enzovoort. Hoewel deze vijftien bronnen zich baseren op een brede waaier van informatiebronnen, zijn er ook duidelijk beperkingen. Zo worden risico's bij heel wat bronnen besproken op sector- eerder dan op productniveau. En waar productrisico's besproken worden, is de focus eerder generiek, en ligt de focus op een beperkt aantal categorieën met zeer uitgesproken risico's.

Indien de basisbronnen onvoldoende informatie bevatten om een zinvolle inschatting te maken van risico's binnen een of meerdere risico-domeinen, ging het onderzoeksteam op zoek naar **bijkomende betrouwbare bronnen**, zoals academische literatuur, rapporten, overheidswebsites, enz. Alle verzamelde data werden door de onderzoekers gesynthetiseerd in de vorm van een korte kwalitatieve omschrijving, telkens met bronvermeldingen. Deze analyses zijn beschikbaar in een apart bestand.

[4] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852

Tabel 3: De vijftien basisbronnen

	Bron	Soort bron	Risico-domeinen
1.	**MVO Risico Checker**	Tool die analyserapporten oplevert	Arbeidsrechten Lokale gemeenschappen Milieu en klimaat
2.	**Systain & Adelphi (2017). Atlas on Environmental Impacts - Supply Chains**	Analyserapport	Arbeidsrechten Lokale gemeenschappen Milieu en klimaat
3.	**Bündnisministerium für Arbeit und Soziales (2020). Die Achtung von Menschenrechten entlang globaler Wertschöpfungsketten**	Onderzoeksrapport	Arbeidsrechten Lokale gemeenschappen Milieu en klimaat
4.	**KPMG (2014). MVO Sector Risico Analyse: Aandachtspunten voor Dialoog**	Analyserapport	Arbeidsrechten Lokale gemeenschappen Milieu en klimaat
5.	**Norwegian agency for Public and Financial Management: High-Risk List**	Aankooptool met maatregelen voor overheid	Arbeidsrechten
6.	**UNEP Finance Initiative: Human Rights Guidance Tool for the Financial Sector**	Tool	Arbeidsrechten
7.	**United Nations Global Compact: Business and Human Rights Navigator**	Tool	Arbeidsrechten
8.	**Zweedse regio's: Prioritaire aankoopcategorieën**	Aankooptool met maatregelen voor overheid	Arbeidsrechten Milieu en klimaat
9.	**Verité and US Dept of State: Responsible Sourcing Tool**	Tool	Arbeidsrechten
10.	**Ethical Consumer**	Website	Arbeidsrechten Lokale gemeenschappen Milieu en klimaat
11.	**WWF Biodiversity Risk Filter**	Tool	Milieu en klimaat
12.	**The Carbon Catalogue**	Dataset	Klimaat
13.	**ENCORE natural capital opportunities, risks and exposure**	Tool	Milieu en klimaat
14.	**EU Green Public Procurement Criteria and Requirements**	Aankooptool met maatregelen voor overheden	Milieu en klimaat
15.	**Finance for Biodiversity**	Tool om biodiversiteit te scoren	Milieu en klimaat

Stap 3: Evaluatie

Op basis van de kwalitatieve risicoanalyses, en op basis van een impliciete vergelijking tussen verschillende categorieën van goederen en diensten, hebben de onderzoekers een eerste keer, volledig onafhankelijk van elkaar, scores toegekend voor elk van de risico-domeinen in ons analysekader. Deze scores werden besproken tijdens een overlegmoment (21/8), waar finale risicoscores werden toegekend op basis van consensus. Waar consensus onmogelijk bleek, werd een gemiddelde genomen, en werd dit expliciet gesignaleerd.

De **totale risicoscore** omvat een maximum van 100 punten, waarbij de 50% van de punten is toegekend aan sociale aspecten (30 punten voor arbeidsrechten en 20 voor lokale gemeenschappen), en 50% voor milieu en klimaat (telkens 25 punten). Bij het scoren werd er steeds gewerkt met vijfvouden, gaande van 0 (heel laag risico) tot 20/25/30 (hoog tot zeer hoog risico), om de onderzoekers voldoende differentiatie te laten maken bij het scoren.

Bijkomende verfijningen drongen zich op voor de opdeling van de diensten. In drie dienstverleningssectoren is besloten om bij het toewijzen van risicoscores ook rekening te houden met de gebruikte producten bij het uitoefenen van de dienst. De betreffende categorieën zijn cateringdiensten, schoonmaakdiensten en koerierdiensten. Meer bepaald werden de risicoscores (voor sociale en milieuaspecten) van de producten vergeleken met de scores van de dienstverlening zelf. Voor elk van de vier risico-domeinen werd het hoogste cijfer gekozen en wordt een nieuwe score aan dienstverlening toegekend (nu inclusief de producten). Concreet werd bij de categorie schoonmaakdiensten rekening gehouden met risico's in de toeleveringsketen van schoonmaakproducten. Bij de risicoscores van koerierdiensten werden motorvoertuigen opgenomen. En bij de cateringdiensten tenslotte werden de hoogste scores van de verschillende voedingscategorieën geraadpleegd. Deze methode werd enkel op bovenstaande diensten toegepast omdat de gebruikte goederen een substantieel onderdeel uitmaken van de geleverde dienst. Verder bestaat er rond deze diensten vanuit maatschappelijk oogpunt een kritisch debat, waardoor ze voor de opdrachtgever een hogere plek in de urgentielijst verdienen.

Daarnaast werd bij het scoren gewerkt met een **multiplicator** om kleine correcties aan te brengen bij hoge risico's. Meer bepaald, indien een product of dienst op één van de parameters een score behaalt boven een kritische drempel (24/30, 16/20 en 20/25) werd de totale risicoscore van een product verhoogd met twintig procent. Dit werd ingevoerd om de totaalscores voor bepaalde producten of diensten met een zeer hoog risico in een van de deeldomeinen, bijvoorbeeld voor arbeidsrechten in de waardeketen, niet te laten ondersneeuwen door lagere scores in andere domeinen. Door het gebruik van multiplicators kan de score hoger uitvallen dan 100.

3.2 Strategische analyse

Hoewel de risicoanalyse dus centraal staat in onze analyse, en in de scores die uit onze analyse voortkomen, wilden we bij het bepalen van urgentiescores toch ook beperkte ruimte (max 10 punten) laten voor overwegingen van meer strategische aard. Bij de eerste vijf punten werd gekeken naar het totale **aankoopvolume**.

Belangrijk: De berekening van de aankoopvolumes gebeurde bij benadering omdat de her-clustering van de aankoopcategorieën ervoor zorgt dat voor sommige producten en diensten geen eenduidige opsplitsing van de aankoopvolumes mogelijk is op basis van de aangeleverde data. Het

gaat dus eerder om schattingen. De relevantie van deze deelberekeningen wordt verder bekeken in overleg met de opdrachtgever. De scores van het aankoopvolume wegen slechts door voor max 5 punten, waardoor mogelijke foutieve inschattingen slechts een kleine impact hebben op de urgentielijst.

Op basis van onderstaande intervalschaal gaven de onderzoekers een score aan elk van de producten en diensten (Tabel 4). Hoe hoger de score, hoe groter het aankoopvolume, gaande van 1 tot 5.

Tabel 4: Interval- en score schaal voor aankoopvolumes

Score op 5	Aankoopvolume interval (in euro)
1	$< 5\ miljoen$
2	$[5\ miljoen\ , 20\ miljoen[$
3	$[20\ miljoen, 50\ miljoen[$
4	$[50\ \text{miljoen}, 100\ miljoen[$
5	$\geq 100\ miljoen$

Tot slot, de resterende vijf punten werden toegekend op basis **van andere strategische overwegingen**, in samenspraak met de opdrachtgever. Het kan dan bijvoorbeeld gaan over het belang van een bepaald product of dienst voor de volksgezondheid (bv. vaccins) of voor publieke veiligheid (bv. defensiegoederen).

De risicoscore en de strategische score samen vormen samen de **urgentiescore** (op 110).

4 | Urgentielijst 2 en 3: Opportuniteitsanalyse

Met de opportuniteitsanalyse voor twee deelthema's wil de opdrachtgever, naast een risico-gebaseerde benadering, ook ruimte laten voor een insteek die actief bijdraagt aan ontwikkelingsdoelstellingen. Daarbij is er aandacht voor de mate waarin de aankoop van bepaalde producten of diensten potentieel biedt om **de circulaire en/of de sociale economie** te stimuleren.

Aangezien er geen datasets bestaan die toelaten om de producten en diensten te scoren met een fijnmazig puntensysteem voor beide thema's, werd geopteerd voor een eenvoudiger scoresysteem, met name laag-gemiddeld-hoog.

Bij de circulaire- en sociale opportuniteitsanalyse werd zowel gekeken naar het **potentieel en de maturiteit van de markt**. Het potentieel van de markt verwijst naar de mogelijkheid om de productie of gebruik van een bepaald product meer circulair te maken. Hetzelfde geldt voor de sociale economie. De maturiteit van de markt daarentegen omvat de grootte van het alternatieve (meer circulair of sociaal) aanbod effectief aanwezig op de (Belgische) markt. Dit resulteert in onderstaande matrix (Tabel 5) die voor elk product werd ingevuld.

Rood staat voor een lage-, oranje voor een gemiddelde-, en groen voor een hoge opportuniteitsscore.

Tabel 5: **Matrix voor potentieel en marktmaturiteit**

	Geen markt	Beperkte markt	Mature markt
Hoog potentieel	Gemiddeld	Hoog	Hoog
Gemiddeld potentieel	Laag	Gemiddeld	Hoog
Laag potentieel	Laag	Laag	Gemiddeld

4.1 Opportuniteitsanalyse circulaire economie

De inschatting van de opportuniteit voor circulaire economie[5] baseert zich op gangbare kaders, zoals de R-ladder (zie bijlage 1, 5.1.2 voor meer details). Deze ladder geeft verschillende circulaire strategieën hiërarchisch weer: hoe hoger op de ladder, des te beperkter het grondstofverbruik (van nieuwe materialen). De hiërarchie van de R-ladder laat toe om het potentieel voor de circulaire economie te scoren. Hoe meer het gebruik van een product of het onderliggende productieproces kan gebruik maken van de processen die hoog scoren op de ladder, des te hoger het potentieel.

In een **circulair economie model** wordt er zoveel mogelijk afgestapt van het huidige 'take-make-waste'-aanpak. Het doel daarbij is om grondstoffen zo lang en duurzaam mogelijk te gebruiken, waardoor de impact die gepaard gaat met grondstofverbruik flink gereduceerd kan worden.

In de circulaire context kan het potentieel begrepen worden als de mate waarin bepaalde technologieën en praktijken, die een product meer circulair kunnen maken, bestaan. De marktmaturiteit beschrijft, zoals eerder aangegeven, in hoeverre deze technologieën en praktijken zorgen voor de beschikbaarheid van alternatieve en meer circulaire producten op de markt. We beperkten ons niet enkel tot markten in België, maar keken we ook naar 'good practices' uit het buitenland. Deze twee scores worden op basis van de matrix geaggregeerd naar een totale score genaamd de circulaire opportuniteitscore. Aan de hand van de analyses werden scores (laag-gemiddeld-hoog) toegekend aan het potentieel en de marktmaturiteit voor elk van de productcategorieën.

Na het toekennen van de circulaire opportuniteitsscores werden zowel de analyses als de scores – apart – voorgelegd aan vijf experts in circulaire economie: Kris Bachus (HIVA), Matthias Multani (HIVA), Sidney Verhulst (Adviseur Maatschappelijk Verantwoorde Overheidsopdrachten), Alexandra Vandevyvere (Vlaanderen Circulair) en Veerle Labeeuw (Vlaanderen Circulair). Op basis van hun feedback werd de scorelijst, in samenspraak met de opdrachtgever, verder op punt gesteld en finale scores toegekend aan de productcategorieën.

Bij de beoordeling van de circulaire opportuniteit was het, in tegenstelling tot de risicoanalyse, niet mogelijk om gebruik te maken van een vaste bronnenlijst. De bronnen verschilden naargelang het product of dienst (deze worden telkens vermeld bij de toelichting van de score).

4.2 Opportuniteitsscore sociale economie

In deze opportuniteitsanalyse was het de bedoeling om na te gaan in hoeverre de aankopen van bepaalde goederen en diensten een bijdrage kunnen leveren aan de sociale economie in België. Net zoals het geval is voor de circulaire economie, bestaat er geen eenduidige definitie van de sociale economie. Interpretaties lopen uiteen van een progressieve/transformerende agenda naar een meer pragmatische, incrementele opvatting (zie bijlage 2). Ondanks de diverse interpretaties worden de

[5] De gehanteerde werkdefinitie van circulaire economie wordt beschreven in bijlage 1 (5.1.1)

volgende principes doorgaans erkend als de fundamenten voor bedrijven/organisaties die in de sociale economie werkzaam zijn (EU Charter Social Economy, 2015)[6]:

- Mensen en sociaal objectief primeren boven kapitaal
- Democratisch bestuur door lidmaatschap
- Vrijwillig en open lidmaatschap
- Er wordt rekening gehouden met interesses van leden/gebruikers en de maatschappij
- Verdedigen en toepassen van principes van solidariteit en verantwoordelijkheid
- Autonoom bestuur en onafhankelijkheid van publieke autoriteiten
- Herinvesteren van essentiële winst om duurzame ontwikkelingsprojecten uit te voeren of diensten ten voordele van leden of de bredere maatschappij

Aangezien de Belgische overheid in haar beleid, sterk inzet op het **stimuleren van maatwerk**, is dit als centrale focus genomen voor de opportuniteitsanalyse van de sociale economie. Maatwerkbedrijven nemen mensen in dienst die een bepaalde afstand hebben tot de arbeidsmarkt, zoals mensen met een handicap, mensen met een psychosociale problematiek, of uiterst kwetsbare personen (bv. langdurig werklozen en anderstalige nieuwkomers). In overleg met de opdrachtgever werd, ook met het oog op de haalbaarheid van deze studie, beslist om de focus te vernauwen, door enkel te kijken naar de mate waarin bepaalde producten of diensten door Belgische maatwerkbedrijven kunnen worden geproduceerd.

Het onderzoeksteam is er zich van bewust dat die keuze ervoor zorgt dat een **belangrijk deel van de sociale economie buiten beeld** blijft in de analyse.

Ook hier wordt vastgehouden aan het onderscheid tussen enerzijds het potentieel voor de sociale economie, en anderzijds de marktmaturiteit. Het potentieel werd vastgesteld door te kijken naar de mate waarin het productieproces geschikt is voor maatwerk, m.a.w. kunnen de productie-taken worden uitgevoerd door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt? We denken hierbij aan jobs die door laaggeschoolde arbeiders kunnen worden uitgevoerd, door mensen met beperkte kennis van Nederlands/Frans en of het productieproces kan worden aangepast om mensen met een handicap werk te geven. Bepaalde activiteiten kunnen beter door maatwerkbedrijven worden uitgevoerd zoals fietsen monteren, boeken inbinden, verpakken, afval recycleren, groenonderhoud, hergebruik van kleding, metaal lassen, meubelen stofferen, etc.

Voor de analyse van de marktmaturiteit hebben we gekeken naar de mate waarin producten en diensten door Belgische maatwerkbedrijven worden geproduceerd. Dit werd vastgesteld door het screenen van de volgende bronnen:

Tabel 6: Bronnen sociale economie

Regio	Bron
Franstalig België	https://conso.economiesociale.be/ https://economiesociale.be/a-propos
Vlaanderen	https://www.socialeeconomie.be/databank
Brussel	https://economie-werk.brussels/sociale-ondernemingen-opzoeking https://www.onzestieluwsteun.be/uploads/files/procurements/onsadapte/overheidsopdracht.pdf
België	https://guidedesachatsdurables.be/nl/sociaal/sociale-economie

[6] https://www.socialeconomy.eu.org/wp-content/uploads/2020/04/2019-updated-Social-Economy-Charter.pdf

Een analyse van deze bronnen stelt ons in staat om een sociale opportuniteitsscore toe te kennen aan de verschillende producten en diensten, gebruikmakende van de bovenstaande matrix (Tabel 5).

Vervolgens werd deze eerste toekenning van sociale opportuniteitsscores – apart – voorgelegd aan vijf experts in sociale economie: Stef De Cock, Pieter Valkeneers, Wouter Ulburghs en Francis Devisch van Groep Maatwerk en Michaël Lans van Febrap. Op basis van hun feedback zal de scorelijst verder op punt worden gesteld.

5 | Bijlagen

5.1 Bijlage 1: Circulaire Economie

5.1.1 Definitie circulaire economie

In de analyse baseerden de onderzoekers zich op de veelgebruikte definitie van circulaire economie van de Ellen MacArthur Foundation:
"[A CE is] an industrial system that is restorative or regenerative by intention and design. It replaces the 'end-of-life' concept with restoration, shifts towards the use of renewable energy, eliminates the use of toxic chemicals, which impair reuse, and aims for the elimination of waste through the superior design of materials, products, systems, and, within this, business models" [7]

Volgens de Ellen MacArthur Foundation is de circulaire economie gestoeld op drie principes[8]:

1. Het elimineren van afval en vervuiling;
2. Het circuleren van (zo hoogwaardig mogelijke) producten en materialen;
3. Het herstellen van de natuur;

Er bestaan meerdere versies van de R-ladder, variërend van 3 tot 10 treden. In deze studie hanteren we de ladder die gebruikt wordt door het PBL[9] (zie afbeelding 3[10]). Deze ladder bestaat uit zes R-strategieën. Zie de bijlagen voor meer details.

5.1.2 De zes R-strategieën

- R1: Refuse & rethink
  - Volledig afstappen van producten/materialen of het intensiveren van productgebruik (bijv. door te delen).
- R2: Reduce
  - Efficiënter gebruik maken van grondstoffen door het verbruik te verminderen van grondstoffen tijdens de productie en/of tijdens het gebruik van producten.
- R3: Reuse
  - Het hergebruik (in dezelfde functie) van een product door een andere gebruiker.
- R4: Repair, refurbish, remanufacture & repurpose

[7] Pagina 7: https://ellenmacarthurfoundation.org/towards-the-circular-economy-vol-1-an-economic-and-business-rationale-for-an
[8] https://ellenmacarthurfoundation.org/topics/circular-economy-introduction/overview#:~:text=The%20Ellen%20MacArthur%20Foundation%20works,systems%20solutions%20at%20scale%2C%20globally.
[9] https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-achtergrondrapport-bij-circulaire-economie-in-kaart-3403_1.pdf
[10] https://www.rvo.nl/onderwerpen/r-ladder

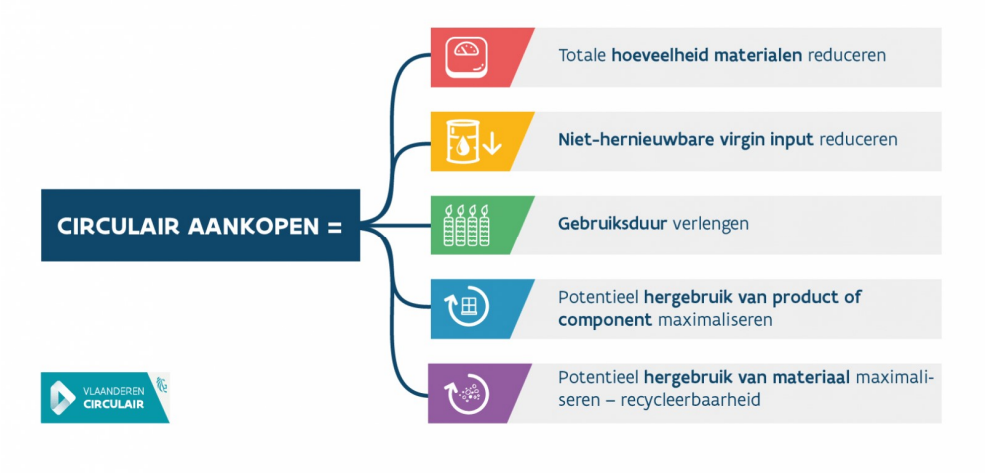
    - Hieronder vallen de reparatie en onderhoud van producten, het opknappen van een oud product en het gebruik van gebruikte onderdelen in een nieuw product.
- R5: Recycle
    - Materialen worden verwerkt tot grondstoffen met dezelfde of mindere kwaliteit vergeleken met de oorspronkelijke grondstof.
- R6: Recover
    - De verbranding van materialen met energieterugwinning.

Figuur 2: R-ladder met circulaire strategieën (bron: rvo.nl)

De bovenstaande R-ladder biedt een helder kader voor het scoren van abiotische materialen. Bepaalde circulariteitsstrategieën zijn echter beperkt of niet relevant als het gaat om biotische grondstoffen of producten, zoals de categorieën voeding, bloemen of groendiensten. Hiervoor bestuderen we hoe 'restorative' en 'regenerative' - termen die in bovengenoemde definitie van de Ellen MacArthur Foundation naar voren komen - een product of praktijk is, en in hoeverre het in staat is om het gebruik van giftige chemicaliën en het veroorzaken van vervuiling te elimineren.

Volgens Vlaanderen Circulair draait circulair aankopen om vijf stappen die in de afbeelding hieronder zijn weergegeven. Zoals stap 1 weergeeft, gaat circulair aankopen ook over het reduceren van de totale hoeveelheid materialen (R1: refuse). Het valt grotendeels buiten de scope van deze opdracht om het potentieel van 'refuse' (dat wil zeggen bepaalde producten/materialen helemaal niet meer aan te kopen met als doel om te verduurzamen) in te schatten. Deze denkoefening is de verantwoordelijkheid van het luik 'Innovatie'. Toch blijft het belangrijk om, wanneer er wordt nagedacht over het verduurzamen van de aankopen, telkens te bevragen in hoeverre het product of de dienst dat wordt aangekocht echt noodzakelijk is. Voor enkele categorieën, zoals voeding, vervoer of fossiele brandstoffen ligt de circulaire opportuniteit in het zo veel mogelijk vervangen van de ene subcategorie door een andere subcategorie (bijv. vliegtuig vervangen door openbaar vervoer of vlees door plantaardig eten). In deze gevallen werd geen score toegewezen maar een vermelding 'niet van toepassing' gemaakt.

Figuur 3: Circulair aankopen in vijf stappen volgens Vlaanderen Circulair (bron: aankopen.vlaanderen-circulair.be/nl/circulair-aankopen)



5.2 Bijlage 2: Sociale Economie

5.2.1 Sociale economie: diverse interpretaties en beleidsopties

Volgens ILO[11] is de sociale en solidaire economie (SSE) een alternatief/complementair economisch ontwikkelingsparadigma dat de tekortkomingen van ons huidig economisch systeem kan helpen overbruggen. Ook de VN taskforce voor de sociale economie hanteert deze "transformerende" visie (Utting, 2016). Het Europese netwerk voor sociale economie (SEE) aan de andere kant omschrijft de sociale economie als een diversiteit aan bedrijven en organisaties zoals coöperatieven, associaties, fondsen en sociale ondernemingen, die hoewel divers in grootte, sector en werkzaamheden, verbonden zijn rond de volgende waarden[12]: (1) ze stellen mensen en sociale objectieven boven kapitaal; (2) ze hebben een democratisch bestuur; (3) ze houden solidariteit hoog in het vaandel; en (4) ze herinvesteren de meeste van hun winst in duurzame ontwikkelingsdoelstellingen.

De mate waarin de SSE wordt/kan worden ingezet om structurele verandering teweeg te brengen onderlijnt het continuüm aan discoursen en tekent eveneens de regelgeving op nationaal en internationaal vlak. Overheden die de SSE naar voren schuiven als een alternatief economisch model hebben een progressiever beleidskader ontwikkeld terwijl in andere landen het regelgevende kader rond SSE eerder functioneert om binnen het huidige economische systeem SSE elementen (zoals maatwerk) in te brengen. In vele landen zien we dat de drang naar een stimulerend beleidskader de scope van de SSE heeft ingeperkt (Utting, 2016)[13]. Zo ligt de focus van het beleidskader voor de SSE in België in het stimuleren van maatwerk.

Hoewel de interpretaties uiteenlopen zien we dat de SSE in het laatste decennia op internationaal, Europees en nationaal niveau aan belang heeft gewonnen; ze is goed voor 8% van het Europese BNP en genereert het 13,6 miljoen jobs in Europa[14].

[11] https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/sse/WCMS_846368/lang--en/index.htm
[12] https://www.socialeconomy.eu.org/
[13] https://base.socioeco.org/docs/paper-mainstreaming-sse-12-november-2016-edit-untfsse.pdf
[14] https://www.socialeconomy.eu.org

De coronapandemie heeft eveneens de meerwaarde van SSE-initiatieven in de verf gezet (IAO, 2023) en de laatste jaren werden er verschillende richtlijnen en wetten ontwikkeld om de SSE te stimuleren, zoals de European Action Plan on Social Economy, 2021[15] en de ILO Resolution concerning decent work and the social and solidarity economy, (ILC110, resolution II)[16].

5.2.2 Sociale economie in België

In Vlaanderen zijn er sinds juli 2023 twee belangrijke regelgevende pijlers[17] die de SE ondersteunen of stimuleren:

- Ondersteuningsdecreet: in 2012 keurde het Vlaamse parlement het decreet over de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen goed.
- Decreet m.b.t. collectief (sinds juli 2023 individueel) maatwerk: dit decreet geeft steun aan bedrijven die maatwerk aanbieden

Daarenboven komen de volgende soort bedrijven/organisaties in aanmerking voor het krijgen van steun van het VLAIO:

- Maatwerkbedrijven
- Maatwerkafdelingen
- Lokale diensteneconomie initiatieven
- Invoegbedrijven
- Coöperatieve vennootschappen (wet 20 juli 1955)
- Activiteiten coöperaties

In Wallonië is er een overkoepelende regelgevende pijler: Décret relatif à l'économie sociale (M.B. du 31.12.2008, p. 69056 et ss)[18]. In het decreet worden dezelfde vier ethische principes gehanteerd als in het Vlaamse decreet m.b.t. sociale economie[19].

- autonomie van bestuur ten opzichte van de overheid
- personen en werkgelegenheid primeren op kapitaal bij de herverdeling van de winst
- het doel is dienstverlening aan de leden en de maatschappij, die primeert op winst
- een democratisch beslissingsproces

In Brussels zijn er verschillende wetten:

- Ordonnance du 23 juillet 2018 relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales
- Arrêté du 20 décembre 2018 relatif à l'agrément des entreprises sociales
- Arrêté du 16 mai 2019 relatif au dispositif d'emploi d'insertion en économie sociale
- Arrêté du 16 mai 2019 relatif au mandat et compensation des entreprises sociales d'insertion

[15] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10117&furtherNews=yes#navItem-1
[16] ilo.org/ilc/ILCSessions/110/reports/texts-adopted/WCMS_848633/lang--en/index.htm
[17] Tot juli 2023 was er ook een derde pijler die de lokale diensteneconomie wilde stimuleren en een dienstenaanbod uitbouwen dat aansluit bij maatschappelijke noden en tegelijk kansen creëert voor doelgroepwerknemers. Maar vanaf 1 juli 2023 valt dit onder individueel maatwerk.
[18] https://economie.wallonie.be/Dvlp_Economique/Economie_sociale/Presentation.html
[19] https://www.belgium.be/nl/economie/duurzaam_produceren_en_consumeren/duurzame_economie/innoverende_economische_modellen_2#:~:text=Sociale%20economie%20is%20een%20alternatief,de%20herverdeling%20van%20de%20winst