



ADVIES

Ontwerp van omzendbrief betreffende de sociale clausules in de overheidsopdrachten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

14 september 2012

Aanvrager	Minister Benoît Cerexhe
Aanvraag ontvangen op	26 juli 2012
Aanvraag behandeld door	Commissie Economie-Werkgelegenheid- Financiën-Fiscaliteit
Aanvraag behandeld op	29 augustus 2012
Opmerking	In aanwezigheid van een vertegenwoordigster van het Kabinet van Minister Cerexhe en van een vertegenwoordigster van ACTIRIS
Schriftelijke goedkeuringsprocedure van het advies	14 september 2012

Inleiding

Hoofdstuk III van de omzendbrief van 5 februari 2009 betreffende de opname van ecologische en duurzame ontwikkelingscriteria in de overheidsopdrachten voor leveringen en diensten en tot wijziging van de ministeriële omzendbrief van 8 juli 1993 betreffende het milieuvriendelijke verbruik (ecoconsumptie) en het afvalstoffenbeheer in de gewestelijke openbare besturen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, wordt door dit ontwerp van omzendbrief betreffende de sociale clausules in de overheidsopdrachten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vervangen en opgeheven, voor wat de sociale clausules betreft.

Dit ontwerp van omzendbrief licht tevens het besluit van 22 april 1999 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende oplegging van sociale clausules bij de toewijzing van overheidsopdrachten in het raam van de uitvoering van investeringen van openbaar nut toe.

Dit ontwerp is het gevolg van een evaluatie van de voorziening van de sociale clausules, na een onderzoek bij een aantal sleutelactoren waarop de omzendbrief van 2009 betrekking had. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat het mechanisme van de sociale clausules onvoldoende gekend is en dat deze bovendien verkeerd worden toegepast.

Het ontwerp van omzendbrief heeft tot doel :

- de betrokken operatoren en opdrachten te definiëren ;
- een globale strategie en een strategie per operator te definiëren ;
- de te verrichten denkoefening uiteen te zetten ;
- het wettelijk kader van de opname van sociale clausules in de overheidsopdrachten af te bakenen.

Advies

1. Algemene beschouwingen

De Raad is tevreden met dit ontwerp van omzendbrief betreffende de sociale clausules in de overheidsopdrachten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, gezien het een eerste stap voorwaarts is in de problematiek van de toepassing ervan, zoals erkend door het PDSG/New Deal (As 3.6). **De Raad** stelt vast dat dit ontwerp van omzendbrief niet normatief, maar wel degelijk interpretatief en verduidelikend is. Het wil didactisch zijn en voert een werkwijze in om de werking en de impact van de sociale clausules te verbeteren.

Hij staat positief tegenover het feit dat de Regering ook de sociale opleidingsclausules, evenals de sociale clausules in de opdrachten voor diensten en leveringen naar de aanbestedende overheden toe wil promoten.

De Raad herhaalt echter dat de evaluatiewerkzaamheden moeten worden voortgezet in het kader van de tenuitvoerlegging van as 3.6 van het PDSG/New Deal en van de aanbevelingen die **de Raad** heeft geformuleerd. **De Raad** is van mening dat een hervorming van het stelsel van de sociale clausules inderdaad noodzakelijk is, teneinde enerzijds de relevantie van de sociale clausules te evalueren ten aanzien van de nagestreefde doelstelling van socio-professionele inschakeling, en anderzijds verbeteringen aan te brengen aan de toepassing van de sociale clausules in de overheidsopdrachten, evenals op het vlak van controle op de effectieve naleving ervan.

De Raad betreurt het dat hij niet over een jaarlijkse raming van het aantal betrokken overheidsopdrachten beschikt. Tevens betreurt hij het dat de resultaten van de analyse van de voorziening van de sociale clausules in de overheidsopdrachten geen enkel cijfer bevatten en waarschijnlijk afkomstig zijn van maar één en dezelfde bron, Saw-B¹. Mوبiel Brussel heeft immers bij zijn aanbesteders ook een onderzoek naar de voorziening van de sociale clausules verricht. Tot slot vraagt hij om hem de recente gegevens te bezorgen over de huidige toepassing van de sociale clausules in het Brussels Gewest, waarover Actiris beschikt.

Tevens herhaalt **de Raad** dat de tenuitvoerlegging van sociale clausules (van allerlei aard) in de overheidsopdrachten soms negatieve gevolgen kan hebben (vervanging van tewerkgesteld personeel door werknemers met een lager substatuut, tijdelijk werkloos maken van reguliere werknemers, ...). Bijvoorbeeld in verband met de opdrachten voor aanneming van werken, met name wegenwerken, vestigt **de Raad** de aandacht op het feit dat sommige ondernemingen alleen maar met overheidsopdrachten werken. Omdat elke ondernemingsuitbreiding haar beperkingen heeft, verplicht de voorziening van sociale clausules de onderneming regelmatig ertoe om enkele werknemers economisch werkloos te zetten of in elk geval om ze niet aan te werven, om zo de werknemer « sociale clausule » te kunnen tewerkstellen. Een dergelijke gang van zaken bedreigt de Brusselse werkgelegenheid en demotiveert geschoolde werknemers, in plaats van duurzame en kwaliteitsvolle tewerkstelling te bevorderen.

De Raad vraagt dat de Regering aandachtig zou blijven voor deze mogelijke negatieve gevolgen.

Tot slot herhaalt **de Raad** dat het absoluut noodzakelijk is om er de voorrang aan te geven dat de opdrachten aan de « meest voordelige » inschrijvingen worden toegewezen, met name in termen van naleving van de arbeidsvoorwaarden en de milieucriteria. In het kader van de opleiding van de aanbestedende overheden dient hieraan een bijzondere aandacht te worden besteed.

2. Bijzondere beschouwingen

2.1 Hoofdstuk III. Toepassingsgebied van de omzendbrief

De Raad vraagt om de aanbestedende overheden te sensibiliseren, te informeren en op te leiden.

De Raad herhaalt dat het noodzakelijk is om een sensibilisering en opleiding te voorzien voor diegenen die belast zijn met de overheidsopdrachten binnen de verschillende openbare besturen waarop het ontwerp van omzendbrief betrekking heeft. Hij wijst er met name op dat het belangrijk is dat de aanbestedende overheden op de hoogte zijn van de beroepen die door de sociale inschakelingseconomie worden gedekt.

¹ Solidarité des Alternatives wallonnes et bruxelloises

2.2 Hoofdstuk IV. Het wettelijk kader voor de opname van sociale clausules in de overheidsopdrachten

2.1.1 Algemene opmerkingen

Buiten het rechtstreeks kader van het ontwerp van omzendbrief dat de verschillende soorten sociale clausules aanstipt, vraagt **de Raad** zich af hoe de aanbestedende overheid beslist welk soort sociale clausule ze in haar overheidsopdracht moet opnemen. In as 3.6 van het PDSG/New Deal is er voorzien om een « gereedschapskist » ter beschikking te stellen van de aanbestedende overheden, zodat deze de procedure kunnen kiezen die het best aan hun behoeften is aangepast.

Bijgevolg vraagt **de Raad** zich af hoe de aanbestedende overheden de verschillende soorten clausules zullen kennen en dus kunnen voorstellen. In de analyse van de vragenlijsten van de aanbestedende overheden die Saw-B met betrekking tot de kennis van de omzendbrief heeft verricht, verklaren slechts 5 van de 14 ondervraagde aanbestedende overheden dat de personen waarop de omzendbrief betrekking heeft deze ook duidelijk kennen (en verklaren de anderen ofwel het tegendeel, of dat er een inspanning op het vlak van de verspreiding ervan moet worden geleverd, of dat er geen coördinatie tussen de verschillende machtsniveaus bestaat). Bepaalde aanbestedende overheden halen zelfs ethische en sociale clausules door elkaar.

In het kader van het Samenwerkingsakkoord tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie omtrent het gekruist beleid « tewerkstelling-opleiding », benadrukt **de Raad** het belang van informatie-uitwisselingen tussen de verschillende instellingen, om zo concurrerende maatregelen te voorkomen.

2.1.2. Sociale clausule van inschakeling voor de opdrachten voor aanneming van werken van meer dan 750.000 EUR en sociale clausule van inschakeling voor de opdrachten voor aanneming van werken of diensten tussen 125.000 € en 750.000 €. (2.1 en 2.2)

De Raad herhaalt dat as 3.6 van het PDSG/New Deal voorziet « *om de sociale clausules te evalueren en eventueel te herzien in het licht van hun relevantie als instrumenten voor het verwezenlijken van de doelstellingen inzake de bevordering van werkgelegenheid, opleiding en de overgang naar een meer duurzame en innoverende economie* ».

In dit opzicht wenst **de Raad** dat de Regering, in het kader van de toekomstige herziening van het wetgevend kader betreffende de sociale clausules en van een mogelijke hervorming ervan ten behoeve van meer positieve inschakelingsinitiatieven, ook rekening zou houden met de initiatieven ter bevordering van de werkgelegenheid en op het vlak van inschakeling en opleiding, die nu al binnen de ondernemingen bestaan, zoals deze in het kader van de Alliantie Werkgelegenheid-Leefmilieu, en die vaak zeer goede resultaten in termen van inschakeling geven.

De Raad benadrukt eveneens het belang om, bij de herziening van de wetgeving, de nietigheid van de sociale clausule in nauw overleg met alle actoren te voorzien indien, ingevolge een vraag van de aanbestedende onderneming, de openbare tewerkstellingsoperator niet in staat is om vóór het opstarten van de bouwplaats de onderneming een gepaste kandidaat voor te stellen.

Tevens heeft **De Raad** vragen bij een onderdeel van de werkwijze voor de sociale clausule van inschakeling voor de opdrachten voor aanneming van werken van meer dan 750.000 EUR en sociale clausule van inschakeling voor de opdrachten voor aanneming van werken of diensten tussen 125.000 € en 750.000 €. Het ontwerp van omzendbrief geeft immers aan dat « *Bij de voorlopige oplevering van de werken de aanbestedende overheid erover waakt dat een evaluatie van de aangeworven persoon wordt aangevuld en deze aan de bevoegde dienst van Actiris wordt overgemaakt* ».

Eenzijds betreft **de Raad** het ontbreken van evaluatiecriteria en verontrust hij zich over de logheid van deze evaluatie. Hij heeft vragen bij de evaluator, de evaluatie op zich, de beoordeling, de doelstelling en de opvolging, evenals bij de bekendmaking van al deze elementen aan de aanbestedende onderneming.

Anderzijds vindt **de Raad** het ogenblik (*voorlopige oplevering*) van de evaluatie niet geschikt. Deze voorlopige oplevering is immers een vaststelling dat de werken werden voltooid en intervenueert in de techniciteit van het gebouw, en niet vanuit een oogpunt van opleiding of inschakeling van het personeel.

Tevens benadrukt **de Raad** dat voor bepaalde functies die als gevaarlijk worden beschouwd, die zeer technisch zijn of die zeer duur materiaal gebruiken, het mechanisme van de sociale clausules niet zou mogen worden gebruikt.

2.1.3. Voorbehouden van opdrachten of van loten aan de sociale inschakelingseconomie (2.3)

De Raad wijst erop dat het belangrijk is om over een bijgewerkte gegevensbank te beschikken en om de aanbestedende overheden goed op de hoogte te houden van de beroepen die door de sociale inschakelingseconomie worden gedekt, opdat men geen opdrachten zou voorbehouden waarvoor er geen aanbod vanuit de sociale economie bestaat.

2.1.4. Sociale clausules van bedrijfsopleiding (2.5)

De Raad is bijzonder verheugd over de promotie van de sociale opleidingsclausules naar de aanbestedende overheden toe. Deze laten zowel de opleiding, als naderhand de aanwerving van werkzoekenden toe als uitvoeringsvoorwaarde van de opdracht.

De Raad betreft echter het ontbreken van een kader en evaluatiecriteria voor opleiding in de onderneming. Een onderneming heeft noch de kennis, noch de *knowhow* van een opleidingsinstelling. Bijgevolg is het noodzakelijk om de werknemer « sociale clausule » en de onderneming doorheen de hele opdracht te begeleiden.

*
* *