

Standpunt over de herziening Europese richtlijnen Overheidsopdrachten

Samenvatting standpunt:

De richtlijnen overheidsopdrachten worden herzien.

Er vindt eerst een evaluatie plaats van de huidige richtlijnen. De VVSG heeft een eigen evaluatie gemaakt en enkele verbetervoorstellen geformuleerd in dit standpunt.

1. Achtergrond

Het EU-rechtskader voor overheidsopdrachten moet waarborgen dat er geharmoniseerde regels en procedures gelden bij de gunning van overheidsopdrachten. Het kader bestaat uit verschillende richtlijnen. Twee daarvan werden in 2014 herzien:

- Richtlijn 2014/24/EU met algemeen toepasselijke regels voor overheidsopdrachten worden gedefinieerd;
- Richtlijn 2014/25/EU over het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten.

In hetzelfde jaar werd Richtlijn 2014/23/EU betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten ingevoerd.

Deze richtlijnen gelden rechtstreeks voor overheidsopdrachten waarvan de waarde een bepaald bedrag overschrijdt. Sinds 1 januari 2024 zijn de belangrijkste drempels:

- 5.538.000 euro voor opdrachten voor werken;
- 143.000 euro voor opdrachten van de centrale overheid;
- 221.000 euro voor opdrachten van lokale of regionale overheden;
- 750.000 euro voor opdrachten voor sociale diensten en andere specifieke diensten.

Onder deze drempels gelden de nationale regels. Deze nationale regels moeten echter ook voldoen aan de algemene beginselen die in de richtlijnen zijn vastgelegd.

De regelgeving inzake overheidsopdrachten is in essentie een Europese bevoegdheid. De lidstaten moeten de Europese richtlijnen omzetten in eigen regelgeving, zij het met een zekere mate van flexibiliteit.

Door de complexiteit van de materie en met het oog op vereenvoudiging heeft België er bij de omzetting van de richtlijn van 2014 voor gekozen om deze regelgeving ook toe te passen op opdrachten onder de Europese drempels, met enkele aanpassingen.

In 2023 verscheen een kritisch rapport van de Europese Rekenkamer. Haar voornaamste conclusies waren:

- Een aanzienlijke toename van overheidsopdrachten met één inschrijver in het algemeen, een groot aantal onderhandse gunningen van overheidsopdrachten in de meeste lidstaten en een beperkt aantal rechtstreekse grensoverschrijdende overheidsopdrachten tussen de lidstaten;
- Inschrijvers en aanbestedende diensten vinden dat openbare aanbestedingsprocedures nog steeds een aanzienlijke administratieve last met zich meebrengen;
- Strategische (bv. ecologische, sociale en innovatieve) aspecten bij overheidsopdrachten worden zelden in aanmerking genomen.

Daarom was één van de aanbevelingen van de Rekenkamer om een grondige analyse van de huidige richtlijnen uit te voeren om te komen tot een actieplan om de belangrijkste belemmeringen voor de concurrentie bij overheidsopdrachten weg te nemen en beste praktijken te bevorderen.

Nadat ook het Letta-rapport deze conclusies overnam, kon de Raad van Ministers niet anders dan een onderzoek te bevelen bij de Europese Commissie voor een evaluatie. De Commissie werkt momenteel nog aan een concreet plan van aanpak. We weten wel dat we tegen eind dit jaar reeds een 'public consultation' mogen verwachten. Het is de

ambitie van de VVSG om deel te nemen aan deze ‘public consultation’ en ook te wegen op het standpunt van CEMR en de Vlaamse overheid.

Het directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en KMO's (afgekort: DG GROW) is betrokken bij de herziening van de richtlijnen. In de loop van januari vindt er een overleg plaats tussen het DG GROW en afgevaardigden van regionale en lokale aanbesteders die zetelen in de federale Commissie voor de Overheidsopdrachten (COO). De VVSG is uitgenodigd voor deze bespreking, samen met Brulocalis, UVCW en de regionale overheden. Deze vindt plaats op 16 januari 2024.

2. Analyse huidige wetgeving overheidsopdrachten

2.1. Overheidsopdrachten zijn complex en altijd in beweging

Het is bijna onmogelijk om een expert overheidsopdrachten te worden, simpelweg door de constante toevoeging van nieuwe regels zoals privacy (GDPR), innovatievere eisen en duurzaamheid.

Daarnaast zijn er veel rechtszaken rond overheidsopdrachten, en verschillende rechtbanken zijn hierbij betrokken. Zo kunnen zaken terechtkomen bij een speciale kamer van de Raad van State of de rechtbanken van eerste aanleg. Deze rechters interpreteren de wet soms anders, wat tot verschillen in rechtsbescherming kan leiden.

Verder hebben zowel het Hof van Cassatie als de Raad van State bepaald dat het inschrijven op een overheidsopdracht, volgens de statuten van bepaalde bedrijven, geen handeling van dagelijks bestuur is, terwijl dat economisch gezien vaak juist wel zo is. Dit zorgt voor onduidelijkheid voor zowel de inschrijver als de aanbestedende partij, die niet zeker weten of de juiste persoon wel ondertekent.

2.2. Raamovereenkomsten en juridische onzekerheden

Lokale besturen maken graag gebruik van raamovereenkomsten, maar de wetgeving hierover is niet eenduidig. Er bestaat wel rechtspraak, maar het overzicht is vaak moeilijk te bewaren, met slechts één federale omzendbrief als richtlijn. Er is bovendien een spanningsveld tussen het decreet lokaal bestuur en de wet op de overheidsopdrachten (WOO) wat betreft bevoegdheden, wat laat zien dat de WOO niet op zichzelf staat.

2.3. Gebrek aan informatie en een administratief doolhof

De administratieve lasten zijn hoog, voor aanbestedende partijen én inschrijvers.

Wat is de toegevoegde waarde van het Uniform Europees Aanbestedingsdocument?

Vaak ontbreekt voor de aankoper voldoende voorbereidingstijd. Dit heeft gevolgen voor de inschrijvers, die soms geconfronteerd worden met bestekken die niet goed doordacht zijn. Aangezien het bestek een soort ‘take it or leave it’-contract vormt, is dit problematisch. Daarbij is er niet altijd een jurist aanwezig bij lokale besturen om te ondersteunen.

3. Aandachtspunten bij de evaluatie van de Europese regels

3.1. Verminderen van administratieve lasten

Volgens [artikel 67, §1, vijfde alinea WOO](#), moet de aanbestedende partij het strafblad controleren van leden van de raad van bestuur, directie en iedereen met

vertegenwoordigingsbevoegdheid. Het is echter lastig te bepalen wie precies onder deze verplichting valt, waardoor de aanbestedende partij vaak afhankelijk is van de informatie die inschrijvers zelf geven. Dit proces is tijdrovend en vergt veel administratie. Dit is een letterlijke omzetting van [artikel 57/1 van de richtlijn](#) en onnodig gecompliceerd.

Het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA) kan sterk ingekort worden of zelfs afgeschaft. De huidige versie zorgt voor te veel administratieve lasten, en de terminologie sluit niet altijd aan op de Belgische wetgeving. Aanbestedende partijen weten hierdoor soms niet welke informatie ze moeten opvragen, en inschrijvers vergeten soms het UEA in te dienen. Dit leidt ertoe dat ze de opdracht mislopen zonder kans op correctie. Het nut van het document is niet bewezen, de aanbesteder moet toch nog controleren.

Uit het rapport van de [Europese Rekenkamer](#) blijkt dat de lidstaten zeer beperkt gebruik maken van strategische overheidsopdrachten. Dat verbaast niet: er is een gebrek aan instrumenten zoals de [MVOO-criteriatool](#) die het aanbesteders makkelijk maakt hun overheidsopdrachten in te zetten voor duidelijke doelen. Overheidsopdrachten moeten in de eerste plaats een middel zijn om een doel (de aanschaf van goederen, diensten of werken) te bereiken en geen politiek instrument.

De administratieve lasten verminderen als de huidige drempelbedragen verhogen. Voorzie ook in een eenfasige onderhandelingsprocedure, wat de doorlooptijd vermindert.

3.2. Duidelijker kader voor raamovereenkomsten

Er is nood aan een helder kader voor raamovereenkomsten. Momenteel is er wettelijk weinig geregeld en geeft de Europese rechtspraak vorm aan de figuur van de raamovereenkomst. Ofwel komt er een wettelijk kader, ofwel, en dat geniet onze voorkeur, laat de rechtspraak de strenge interpretatie los.

3.3. Autonomie en samenwerking tussen lokale besturen

Samenwerking tussen publieke instellingen moet buiten de reikwijdte van de richtlijn vallen. Lokale autonomie betekent dat lokale besturen zelf het best kunnen kiezen welke samenwerkingsvorm het meest geschikt is voor hun behoeften.

3.4. Duidelijkheid over non-discriminatie en lokale voorrang

De regels omtrent non-discriminatie kunnen verduidelijkt worden, zodat aspecten als nabijheid en lokale verankering meetellen bij het toekennen van opdrachten.

3.5. Uitsluiting van specifieke diensten

Bepaalde diensten, zoals verzekeringsdiensten, kunnen worden uitgesloten van de regels voor overheidsopdrachten.

3.6. Kennisdeling op Europees niveau

Meer en betere kennisdeling is essentieel, zowel voor aanbesteders als inschrijvers. Omdat dit systeem verplicht is voor zowel vraag- als aanbodzijde, is goede informatievoorziening cruciaal. Dat kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van een centrale databank die alle informatie over uitsluiting en eventueel de handtekenbevoegdheid aanlevert via het ondernemingsnummer. Dit kan het aantal inschrijvingen verminderen die worden geweerd door het niet respecteren van vormvereisten.

4. Aandachtspunten voor de Belgische omzetting

4.1. Beperkte toepassing van Europese richtlijnen

Er wordt voorgesteld om de Europese richtlijnen voor overheidsopdrachten slechts beperkt of in mindere mate toe te passen op Belgische opdrachten. Dit betekent dat we niet verder moeten gaan dan wat de richtlijn voorschrijft, zoals in artikel 125 van het KB Plaatsing als omzetting van artikel 10, d) ii van de richtlijn wel is gebeurd.

4.2. Eenvoudige en efficiënte procedures

Procedures zouden moeten voldoen aan de basisprincipes zoals gelijkheid, mededinging, non-discriminatie en transparantie, maar zonder onnodige complexiteit. Nederland biedt hierin een goed voorbeeld, met slechts vier interne procedures, wat efficiëntie bevordert. VVSG wil benadrukken dat de huidige regels uit artikel 57, tweede lid WOO (De volledige looptijd, met inbegrip van de verlengingen, moet over het algemeen beperkt blijven tot vier jaar na het sluiten van de opdracht) en artikel 125 WOO (De looptijd van een raamovereenkomst, alsook van de opdrachten die erop gebaseerd zijn, mag niet langer zijn dan acht jaar, behalve in deugdelijk gemotiveerde uitzonderingsgevallen, met name op grond van het voorwerp van de raamovereenkomst.) behouden blijven. Dat geeft lokale besturen ruimte om een langere looptijd te verkrijgen.

4.3. Criteria voor strategische overheidsopdrachten: vrijheid voor lokale besturen

Hoewel deze criteria nodig zijn, zou de keuze om deze toe te passen, en hoe, bij de aanbestedende instanties of lokale besturen zelf moeten liggen.

4.4. Non-discriminatie en lokale voorrang

De regels over non-discriminatie moeten verduidelijkt worden. Er moet ruimte zijn om nabijheid en lokale verankering in overweging te nemen, vooral belangrijk voor lokale besturen. Als dit op Europees niveau niet mogelijk is, zou de Belgische wetgeving dit mogelijk moeten maken voor kleinere opdrachten van lokale besturen.

4.5. Feedbackmechanisme voor inzichten in niet-inschrijvers

Er kan een feedbackmechanisme worden opgezet om beter te begrijpen waarom bepaalde bedrijven niet inschrijven, idealiter binnen het elektronisch aanbestedingsplatform. Of dit nu te maken heeft met de timing, het bestek dat niet past binnen hun werkveld, of een lage prioriteit voor overheidsopdrachten, deze inzichten kunnen helpen om toekomstige bestekken beter af te stemmen op de markt.

4.6. Kennisdeling op Belgisch niveau

Meer en betere kennisdeling is essentieel, zowel voor aanbesteders als inschrijvers. Omdat dit systeem verplicht is voor zowel vraag- als aanbodzijde, is goede informatievoorziening cruciaal. Dit kan het aantal inschrijvingen verminderen die worden geweerd door het niet respecteren van vormvereisten.

4.7. Evaluatie van bedrijven na overheidsopdrachten

Volgens het Vlaamse regeerakkoord wordt onderzocht of bedrijven na elke opdracht ge-evalueerd kunnen worden, met mogelijke uitsluiting bij onvoldoende prestaties. Dit beleid houdt ook toezicht op de naleving van legale arbeidsvoorwaarden, schijnzelfstandigheid, en – bij inzet van buitenlandse werknemers – een Nederlandstalig aanspreekpunt. Er is echter momenteel geen ruimte om eerdere ervaringen zomaar mee te laten wegen, behalve in de context die het KB Algemene Uitvoeringsregels biedt.