

“De nieuwe richtlijnen zijn positief voor alle actoren van onze maatschappij.

MARC TARABELLA
EUROPEES PARLEMENTSLID

Nieuwe hervorming van de Wet overheidsopdrachten in Europa in 2016 "Het sop is de kool wél waard"

Op 15 januari 2014 keurde het Europees Parlement de nieuwe Europese richtlijnen rond overheidsopdrachten goed en tegen 16 april 2016 moet elke lidstaat ze in zijn nationaal recht omzetten. Marc Tarabella, Europees Parlementslid en burgemeester van Anthisnes (PS), geeft ons een stand van zaken en verduidelijkt waarom dat nieuwe wetgevende kader kansen biedt, zowel voor de overheid als voor de kmo's.

België heeft nog maar net de Europese regels voor de gunning van overheidsopdrachten van 2004 doorgevoerd en moet nu al rekening houden met de richtlijnen die Europa in 2014 goedkeurde. Was die hervorming van het juridische kader werkelijk nodig?

Marc Tarabella (M.T.): "Ja, en dat is te wijten aan de crisis van 2008. Vandaag verwachten burgers meer dan ooit dat elke euro van het overheidsgeld nuttig, efficiënt en verantwoord besteed wordt. Het nieuwe wetgevende kader over de gunning van overheidsopdrachten wil overheden op elk niveau - van de staat tot de kleinste gemeente - de nodige instrumenten aanreiken om de overheidsopdrachten zo verstandig mogelijk aan te pakken."

Was het de bedoeling om meteen alles te veranderen?

M.T.: "In essentie is de wet op zich niet veranderd, maar net versterkt. Die nieuwe richtlijnen putten inspiratie uit de 'best practices' uit verschillende landen van de Europese Unie, met de bedoeling de geldende regels te vereenvoudigen en te versoepelen.

Op deze manier krijgen de aanbestedende overheden de mogelijkheid **om beter aankopen te doen, corruptie aan banden te leggen en de deelname van kmo's aan te moedigen**. De klemtoon ligt op een halt toeroepen aan de dictatuur van de laagste prijs als enige gunningscriterium voor de toekenning en op de digitalisering van de procedures. De deadline voor de omzetting in het nationaal recht is september 2018." (zie overzicht met 'de vijf belangrijkste nieuwigheden' blz. 28, nvdr).

Hoe groot is die markt van overheidsopdrachten eigenlijk?

M.T.: "De gunning van overheidsopdrachten in Europa heeft een grote economische impact: jaarlijks geven de regeringen, de overheidssector en de leveranciers van overheidsdiensten ongeveer 20 % van het bbp uit aan openbare werken, goederen en diensten. In België hebben we haast 20 000 aanbestedende overheden die 50 miljard euro uittrekken voor het welzijn van de gemeenschap, wat ongeveer 550 000 rechtstreekse of onrechtstreekse banen oplevert."

De overheidsopdracht is dus een Europese aangelegenheid geworden ...

M.T. (onderbreekt): "Ja, dat klopt. Vroeger werd alles op nationaal of zelfs op regionaal vlak afgehandeld, terwijl de aanbestedende overheid vandaag alle ondernemingen van de Europese Unie, zonder onderscheid, met elkaar laat concurreren bij de leverancierskeuze. Maar voor lokale opdrachten is dat nog altijd zeer theoretisch."

... waar dus ook veel geld mee gemoeid is, met gevaar voor omkoppingen?

M.T.: "In navolging van de privésector moet de aankoopfunctie bij de overheidsdienst zowel efficiënt als professioneel uitgeoefend worden. Toch loopt er nog heel wat mis: gesjoemel met de offerteaanvragen,

steekpenningen, belangenconflicten, wanbeheer ... Velen hullen zich in stilzwijgen, maar overheidsopdrachten vormen de eerste bron van inkomsten voor sommige maffia's. Omkoping kost de staatskas miljarden euro's. Een studie van het Europees Bureau voor fraudebestrijding in 2013 schatte het rechtstreekse verlies aan overheidsgeld op ongeveer een vijfde van de totale budgetten van de betrokken projecten. Dat is gigantisch."

Zijn bepaalde sectoren zwaarder getroffen dan andere?

M.T.: "Volgens die studie worden de grootste verliezen geleden in projecten rond opleiding (44 %), gevolgd door alle andere sectoren (29 % in de stedenbouw/overheidsdiensten/bouw, 20 % in het weg- en treinvervoer, 16 % in de water- en afvalwatersector en 5 % in de R&D-sector)."

Welke rol heeft het Europees Parlement gespeeld?

M.T.: "In Europa berust de wetgevende procedure op het pariteitsprincipe tussen het Parlement en de Raad zoals vertegenwoordigd door de lidstaten. Dat noemen we de medebeslissingsprocedure, want geen van beide instellingen kan een wetgevende handeling goedkeuren zonder de instemming van de andere. De Commissie stelde in dit geval dus een hoofdrichtlijn en een sectorale richtlijn voor. Het Parlement en de Raad hebben daar dan elk afzonderlijk aan gewerkt. Zodra ze hun respectieve standpunt bepaald hadden, kwamen ze bijeen om het project af te ronden en over de uiteindelijke visie te onderhandelen. We hebben er vijf maanden over gedaan, namelijk van februari tot eind juni 2013, om tot een akkoord te komen. De richtlijn werd uiteindelijk goedgekeurd op 15 januari 2014."

En u?

M.T.: "Ikzelf had het geluk en de eer om hierin een essentiële rol te kunnen spelen, aangezien ik bij de bevoegde parlementaire commissie werd gekozen

om het rapport op te stellen dat als voorbereiding van de positie van het Europees Parlement zou fungeren, vertrekkend van het voorstel van de Commissie en uiteraard altijd gesteund door een parlementaire meerderheid. Daartoe heb ik naar de verschillende stakeholders geluisterd: nationale en lokale overheden, kamers van koophandel, ondernemingen, vakbonden, federaties... in totaal meer dan 120 instellingen. Uiteindelijk heb ik 2 400 ingediende amendementen behandeld om tot een compromis te komen. Daar ben ik ruim twee jaar mee bezig geweest, van december 2011 tot januari 2014."

Welke obstakels kwam u tegen?

M.T.: "In een complex dossier als dit spelen er uiteraard uiteenlopende belangen. Zo wekten de invoering van de naleving van de arbeidsregels en collectieve arbeidsovereenkomsten weerstand op bij sommige landen en politieke groeperingen. Zij dachten wellicht dat die principes niet zouden stroken met de richtlijn over de verplaatsingen van werknemers. In het kader van de onderaanneming stootte ik op weerstand van de bedrijfswereld die van mij geen inmenging duldde in haar vrijheid om contracten af te sluiten. Maar ik hield vol, want volgens mij maken die nieuwe richtlijnen het mogelijk om gezonde en duidelijke criteria te bepalen, een nieuw kader te scheppen voor de onderaannemingen en oneerlijke concurrentie, fraude en sociale dumping te vermijden."

Misschien moest men eerst de schrik voor verandering overwinnen?

M.T.: "Veranderingen zijn altijd beangstigend. Dat is menselijk. Maar in dit geval spreken we van positieve veranderingen. We zijn ons er uiteraard van bewust dat de nieuwe regels wat meer spanningen van de aanbestedende overheid zullen vergen. Zij kan dan geen genoeg meer nemen met de goedkoopste offerte. Ik liet mij al vertellen dat het allemaal nog ingewikkelder zal worden... Wel, men heeft ongelijk. Om de tekst zijn doel te laten bereiken, heb ik eenvoudige, gezonde en efficiënte regels voorgesteld. Het is de bedoeling om beter te kiezen, rekening houdend met de duurzaamheidsaspecten. En om het iedereen te vergemakkelijken, ontwikkelden we een superhandige tool: iedereen is vrij om er al dan niet gebruik van te maken, maar het is te betreuren als het niet gebeurt. De aanbestedende overheid blijft dan nl. de voorkeur geven aan offertes van mindere kwaliteit, die in de meeste gevallen tot sociale dumping en onderbetaling leiden."

Een sanering van de procedures drong zich op om transparante offertes van goede kwaliteit te krijgen, in het belang van de burgers.

Zijn de aanbestedende overheden bereid om meer te betalen, zelfs al is de offerte van betere kwaliteit?

M.T.: "Zij zullen zich creatief moeten opstellen, niet alleen om rekening te houden met ecologische aspecten maar ook met omgevingsparameters..."

De digitalisering van de overheidsopdrachten biedt wel de mogelijkheid om de werkingsbudgetten te drukken.

M.T.: "Absoluut. Het is de bedoeling om de papierwinkel te verkleinen en de kosten te verlagen. De cijfers bewijzen dat. Overheden die al gebruikmaken van de digitale procedure verlaagden hun uitgaven met 5 tot 20 %. Ervan uitgaand dat het totale volume overheidsopdrachten in Europa op ruim 2 000 miljard euro geschat wordt, levert een daling van 5 % een jaarlijkse besparing van 100 miljard euro op."

Wat denken de kmo's van deze hervorming?

M.T.: "De kmo's zijn heel blij met de toekomstige veranderingen. Want vandaag ervaren zij oneerlijke concurrentie van de grote ondernemingen in hun sector. De bouwsector is daar een mooi voorbeeld van. Maar ook bij wegenwerken. De hervorming schept dus kansen voor iedereen. Op voorwaarde dat de lokale overheid werkelijk haar job doet en haar mentaliteit en werkwijze aanpast."

Hoever staan de lidstaten met de omzetting van de richtlijnen?

M.T.: "De deadline komt stilletjesaan dichterbij. Er zijn altijd staten die achterlopen, maar er zijn er ook die de richtlijnen al in hun nationaal recht opgenomen hebben. Slechts heel weinig ambtenaren en gezagsdragers zijn zich vandaag van de nieuwe hervorming bewust en van de gevolgen op hun dagelijkse werking. Er werden wel hier en daar enkele infosessies gehouden, maar niet echt bijster veel. Die situatie is symbolisch voor de problemen waarmee Europa kampt. Het beslist over heel wat zaken die een impact hebben op de burgers, maar waarvan maar weinig mensen zich bewust zijn, behalve dan de ingewijden. Dat is jammer, want die beslissingen gaan niet altijd de verkeerde kant uit. Hier is het net andersom zelfs."

Daar is dus meer dan ooit een taak weggelegd voor de overheid. Wat verwacht u daarvan vandaag?

M.T.: "Het komt erop aan om snel de nodige acties op het terrein te voeren. Zij moeten de verandering aansturen en de lokale verkozenen opleiden: meer bepaald de ambtenaren die zich bezighouden met de overheidsbestellingen en het lastenboek. Om ervoor te zorgen dat zij alle nodige kennis hebben om het nieuwe juridische kader te begrijpen. Ik herhaal het nog eens: we hebben een tool gemaakt. Wordt die niet gebruikt, dan was alles een maat voor niets. Het lokale personeel en de politici moeten overtuigd zijn van de noodzaak van de veranderingen en de voorkeur geven aan een offerte van goede kwaliteit."

Hoever staat u in uw gemeente Anthistes?

M.T.: "Wij zijn er klaar voor. Twee van onze elf gemeenteambtenaren zijn verantwoordelijk voor overheidsopdrachten. De ene is gespecialiseerd in de bestelling van de werken, de andere in de levering van de goederen of diensten. In de offertefase zullen beide streven naar de beste prijs-kwaliteitsverhouding. We hebben in onze kleine gemeente daarnaast nog een interne studiedienst met een ambtenaar die zich specifiek met lastenboeken bezighoudt. Voor restauratiewerken aan de abdijboerderij Saint-Laurent, de boerderij Omalius, onze kerk Saint-Pierre de Hody of om onze gebouwen met dubbel glas uit te rusten, passen we stevast een vergelijkende studie toe en geven we de voorkeur aan de duurzaamste offerte op sociaal en ecologisch vlak. We voorzien telkens de ressources om resultaatgericht te werken, zelfs al neemt dat iets meer tijd in beslag."

Welke boodschap hebt u voor de kmo-bestuurders?

M.T.: "Ik wil graag benadrukken dat ze niet meer bang hoeven te zijn om aan offerterondes deel te nemen. Het sop is de kool wél waard. Sommige kmo's deden niet mee aan overheidsopdrachten, omdat ze vaak niet in aanmerking kwamen ten voordele van grote bedrijven, omdat de administratieve rompslomp hen afschrikte of omdat ze dachten dat de betalingstermijnen onhoudbaar zouden zijn. Deze situatie is uiteraard ontoelaatbaar en de nieuwe regels zullen daar verbetering in brengen. In mijn gemeente hebben we niet gewacht op de hervorming en we betalen snel openstaande facturen. Dat is een leidmotief. Een inkomende factuur wordt binnen 15 tot 30 dagen betaald. Wie vlug betaalt, geniet een goede reputatie, met als resultaat dat ondernemingen rapper prijsvoorstellen doen. En zo bekomen we de beste prijs. Het is een opwaartse spiraal."

Bent u tevreden met het eindresultaat?

M.T.: "Globaal genomen ja. Zoals gezegd is de hervorming de vrucht van een compromis en het signaal dat we geven, is er een waarvan ik van begin af aan droomde. Aan de eindmeet hebben specialisten in overheidsopdrachten en tal van professoren in de rechten ze warm onthaald. Noem de hervorming geen revolutie, want dat zou wat hoogdravend klinken. Laat ons bescheiden blijven, maar ik zie het zelf liever als een evolutie. We gaan de goede richting uit met de overheidsinvesteringen, wat positief is voor de burger. Ik zie de toekomst positief in, maar nogmaals, dit wordt maar een succes als alle aanbestedende overheden hun kans grijpen om de beste keuze te maken."

? MEER INFO

Lees meer over het B2G-dossier op belfius.be/B2G

DE VIJF BELANGRIJKSTE NIEUWIGHEDEN ROND OVERHEIDSOPDRACHTEN

1

VERPLICHTE NALEVING VAN DE ARBEIDS- EN MILIEUWETGEVING

M.T.: "De nieuwe richtlijnen verplichten ondernemingen om de geldende arbeidsvoorwaarden op de werkplaats na te leven, inclusief de collectieve arbeidsovereenkomsten, alsook de milieuwetgeving. In de schoonmaak- of bouwsector bijvoorbeeld staat de gunning van overheidsopdrachten te vaak gelijk aan sociale dumping en aan niet-naleving van arbeidswetten (te zwaar werktempo, onhoudbare flexibiliteit, niet-betaling van lonen ...). Uiteindelijk verslechtert de kwaliteit van de basisdiensten en loopt de kostprijs voor overheidsfinanciën bijzonder hoog op. Wanneer de aanbestedende overheid de beste offerte selecteert, kan zij werkelijk gewicht geven aan een aantal extra sociale overwegingen of een offerte verwerpen als 50 % van de waarde ervan bestaat uit buitenlandse werkkrachten. Zo is het ook mogelijk om parameters als CO₂-uitstoot, energieverbruik ... in aanmerking te nemen."



2

EINDE VAN DE DICTATUUR VAN DE LAAGSTE PRIJS ALS ENIGE GUNNINGSCRITERIUM VAN OPDRACHTEN

M.T.: "Tot dusver schonk de Europese wetgever haast uitsluitend aandacht aan economische factoren, door te onderstrepen dat de overheid de goedkoopste offerte moest kiezen. Maar de financieel laagste offerte is niet altijd de efficiëntste of de oplossing die het recht van de arbeiders of het milieu het best respecteert. Prijs alleen telt niet meer vandaag. De aanbestedende overheid moet openstaan voor andere criteria zoals kwaliteit, duurzaamheid, naleving van sociale en ecologische criteria ... Het begrip 'levenscycluskost' van een product of dienst (ontwerp, vervaardiging, onderhoud, buitenwerkingstelling) kan een hogere aankoop prijs betekenen, maar ecologisch en sociaal voordeliger uitvallen op lange termijn."

3



TOTALE GRIP OP DE ONDERAANNEMINGS-KETEN EN SOLIDAIRE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE INTERVENIËNTEN

M.T.: "De richtlijnen pleiten voor een transparante uitbesteding. Wanneer een onderneming haar offerte indient, is ze verplicht te vermelden welk deel ze wil uitbesteden en wie voor haar rekening zal werken (maximaal drie uitbestedingsniveaus). Elke partij is verantwoordelijk voor de correcte afronding van haar deel van het contract. Hiermee willen we vermijden dat de uitbesteding een excuus wordt voor knoeiwerk, waarbij niemand zijn verantwoordelijkheid neemt en waarvan de burgers uiteindelijk het slachtoffer zijn."

“Met de digitalisering is het niet meer nodig om gespecialiseerde dagbladen rond overheidsopdrachten af te speuren, de offerte valt automatisch in de mailbox.”

MARC TARABELLA
EUROPEES PARLEMENTSLID



4

EENVOUDIGERE TOEGANG VAN DE KMO'S TOT OVERHEIDSOPDRACHTEN

M.T.: "99% van de ondernemingen in Europa zijn kmo's. Toch is hun aandeel in overheidsopdrachten veel kleiner. Waarom? Dit is te verklaren door hun onvermogen om alle door een opdracht vereiste diensten te kunnen aanbieden en door de zware administratieve procedure. Er werden allerlei maatregelen genomen om de deelname van ondernemingen van kleinere omvang aan te moedigen:

- de kmo's mogen zich nu tijdelijk associëren om prijzen in te dienen en een opdracht binnen te halen (zoals in Italië met de consortiums);
- de publieke kopers worden verzocht om grotere opdrachten in loten op te splitsen;
- de procedures zijn vereenvoudigd om de administratieve last te verkleinen;
- een hoge jaarlijkse omzet is niet meer vereist, zelfs niet voor opdrachten met een laag bedrag."

5



E-PROCUREMENT EN GELEIDELIJKE DIGITALISERING

M.T.: "De overheidsopdrachten zullen geleidelijk aan digitaliseren (deadline: september 2018). In navolging van Portugal, vereenvoudigt de digitalisering de procedures en beperkt ze de transactiekosten voor energie, tijd, afdruk van documenten ... aanzienlijk. Een computer met een goede internetverbinding volstaat. De bekendmaking, de facturatie, de betaling, de indiening en openstellen van offertes, de evaluatie en de kennisgeving, de elektronische veiling, ... de applicaties van e-procurement staan op een uniek platform en biedt ondernemingen en overheden de mogelijkheid om makkelijk alle procedures en transacties online te doen. Een geregistreerde kmo hoeft de gespecialiseerde dagbladen rond overheidsopdrachten niet meer af te speuren. De offerte belandt automatisch in haar mailbox en ze kan er daarna op antwoorden zonder een reeks bijlagen al bij te voegen."