



Vlaams  
Parlement

ingediend op **1763** (2018-2019) – Nr. 3  
17 april 2019 (2018-2019)

## **Verslag van de hoorzitting**

namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting  
uitgebracht door Maurice Helsen

over de conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Peter Van Rompuy, Robrecht Bothuyne, An Christiaens en Sonja Claes

betreffende mededinging bij aanbestedingen  
door regionale en lokale overheden in Vlaanderen

---

*Samenstelling van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting:*

*Voorzitter:* Paul Van Miert.

*Vaste leden:*

Paul Cordy, Matthias Diependaele, Jos Lantmeeters, Lieve Maes, Jan Peumans, Paul Van Miert;  
Maurice Helsen, Joke Schauvliege, Katrien Schryvers, Peter Van Rompuy;  
Willem-Frederik Schiltz, Bart Somers;  
Jan Bertels, Joris Vandenbroucke;  
Björn Rzoska.

*Plaatsvervangers:*

Piet De Bruyn, Annick De Ridder, Andries Gryffroy, Peter Persyn, Axel Ronse, Kris Van Dijck;  
Robrecht Bothuyne, Dirk de Kort, Ward Kennes, Katrien Partyka;  
Rik Daems, Marino Keulen;  
Michèle Hostekint, Güler Turan;  
Wouter Vanbesien.

Documenten in het dossier:

- 1763** (2018-2019) – Nr. 1: Conceptnota voor nieuwe regelgeving
- Nr. 2: Verslag

## INHOUD

1. Inleiding door Jacques Steenbergen.....	4
2. Tussenkost van Peter Van Rompuy .....	6
3. Eerste repliek van Jacques Steenbergen.....	7
4. Tussenkost van Bart Somers .....	7
5. Tweede repliek van Jacques Steenbergen.....	7
6. Tweede tussenkost van Bart Somers .....	7
7. Derde repliek van Jacques Steenbergen .....	7
8. Conclusie door Peter Van Rompuy .....	8
Gebruikte afkortingen .....	9

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting heeft op dinsdag 12 maart en dinsdag 2 april 2019 de conceptnota voor nieuwe regelgeving van Peter Van Rompuy, Robrecht Bothuyne, An Christiaens en Sonja Claes betreffende mededinging bij aanbestedingen door regionale en lokale overheden in Vlaanderen (*Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1763/1) besproken.

Het verslag van de bespreking op 12 maart 2019 vindt men in *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1763/2.

Hierna volgt het verslag van de hoorzitting met Jacques Steenbergen, voorzitter van de Belgische Mededingingsautoriteit, op 2 april 2019.

## **1. Inleiding door Jacques Steenbergen**

*Jacques Steenbergen* dankt de commissie voor de uitnodiging. De BMA heeft als opdracht bij te dragen tot een betere marktwerking. Dat dient zij te doen door het bestrijden van inbreuken op de mededingingsregels en het concentratietoezicht. Maar ook door de betrokkenen te informeren en hen te helpen bij het vermijden van problemen (wat mededingingsautoriteiten dikwijls aanduiden als hun advocacy-taak). Dat heeft de BMA bijvoorbeeld beoogd met de gids voor inkopers.

Samenspannen bij overheidsopdrachten (bid rigging) is de enige inbreuk op de mededingingsregels die strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd. Wij hebben de mededingingswet (WER, boek IV), de regels inzake openbare aanbestedingen als *lex specialis* en de strafwet. De mededingingsautoriteit, waarvan de middelen altijd beperkt zijn geweest, is er lang van uitgegaan dat het Openbaar Ministerie het best geplaatst was om bid rigging te bestrijden. Maar op verzoek van de Vlaamse administratie, heeft de BMA een advocacy-benadering ontwikkeld, iets wat niet behoort tot de taken van het Openbaar Ministerie.

België is niet het enige land waar bid rigging een misdrijf is, en er dus sprake is van een vorm van samenwerking tussen een administratieve autoriteit en het Openbaar Ministerie, al is dat om staatsrechtelijke redenen niet echt een tweerichtingsverkeer.

Jacques Steenbergen geeft aan dat in België de Belgische Mededingsautoriteit, zoals de meeste van haar Europese collega's, maar in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Nederlandse collega's, geen toegang heeft tot de informatie die bij de parketten aanwezig is over inbreuken op de wetgeving inzake overheidsopdrachten. In een rechtstaat vinden we dat heel gewoon.

In Nederland kan de mededingsautoriteit resultaten van telefoontaps opvragen bij het parket. In België kan dat niet omdat er geen telefoontaps zijn.

De mededingsautoriteit in het Verenigd Koninkrijk heeft veruit de meeste onderzoeksbevoegdheden en dat gaat heel erg ver volgens Belgische normen: telefoons plaatsen in plafonds van hotelkamers, receptionisten inhuren om de aanwezigheid van bepaalde personen te melden enzovoort. De spreker denkt er niet aan gelijkaardige bevoegdheden in België te wensen, laat staan te vragen.

In de conceptnota wordt op pagina 3 uit een antwoord op een parlementaire vraag uit het voorjaar van 2017 geciteerd dat er geen gestructureerd overleg is tussen de Belgische Mededingingsautoriteit en de Vlaamse overheid. Dat klopte toen meer dan nu, want er is er overleg op het niveau van de Kanselarij van de Eerste Minister waar de Belgische Mededingingsautoriteit de regio's ontmoet in de desbetreffende commissies.

Er is al een aantal keer op initiatief van de Vlaamse administratie contact geweest met de BMA. De laatste Vlaamse administratie waarmee werd overlegd was AWW. Er is dus een heel goede samenwerking, maar die ligt niet vast in regelgevende kaders. De BMA is ook betrokken in opleidingssessies van de Vlaamse overheid inzake overheidsopdrachten en van de stad Antwerpen.

De bedoeling daarbij is steeds om degenen die bij aankoopdossiers betrokken zijn, de nodige informatie te verstrekken opdat ze zouden weten wat de regels zijn, maar ook opdat dat ze nog beter weten wat ze kunnen doen wanneer ze vermoeden dat er iets misgaat.

Hoe gebeurt dat? Hoe kan je er in de redactie van de lastenboeken, offerteaanvragen en contractuele bedingen bij de uitvoering van de overheidsopdrachten voor zorgen dat je het risico helpt beperken? Dat staat in de gids van de BMA – waarnaar de conceptnota verwijst – die een geheel van suggesties en ervaringen uit het binnen- en buitenland bevat die ook door de OESO worden onderschreven. Het zijn uiteraard geen mirakeloplossingen maar alle beetjes helpen.

Is het inschrijven van de juiste clausules het kernprobleem? Het is zeker een aandachtspunt. Het is echt moeilijk om algemene richtlijnen te geven voor de omschrijving van een opdracht omdat die afhangt van de opdracht zelf.

Sommige inbreuken op de overheidsopdrachtenwetgeving zijn flagrant en dom. Zo worden prijsafspraken soms vastgesteld omdat overduidelijk blijkt dat delen van offertes werden gekopieerd of uit dezelfde printer zijn gerold.

In de regel hebben de aankopers het wel door wanneer er iets mis is, dat is niet het kernprobleem. De vraag is wat je ermee doet. Het kernprobleem is dat eventuele problemen meestal wel worden gemeld aan het net bovenliggende niveau, maar dat dan een oogje wordt dichtgeknepen omdat men zich realiseert dat het melden van het probleem mogelijk het werk van meerdere jaren dat al in de procedure werd gestopt, teniet zal doen en dat men opnieuw zal moeten beginnen. Vaak is er dan druk om ermee door te gaan, ook al is het niet perfect. Dat mag in de meeste gevallen niet als corruptie mogen bestempeld.

Wanneer een strafklacht wordt neergelegd in zo een geval, wordt de aankoopprocedure geschorst. Men weet zelfs niet eens of en wanneer men opnieuw kan beginnen.

Maar als een klacht wordt neergelegd bij de BMA dan is het niet nodig om de procedure te schorsen. Bovendien duurt de procedure bij de BMA wel even omdat die geen ruime bestaffing heeft. Er kan later een sanctie worden opgelegd, maar de gunningsprocedure hoeft niet te worden geschorst. Meestal spreekt zo een procedure aankopers wel aan.

Alleen botst men dan op een volgend probleem. De BMA pleit daar zelf een beetje schuldig. Vooraleer een beroep wordt gedaan op de klachtenprocedure bij de BMA, moet men in de regel de hele administratieve top overtuigen om die klacht neer te leggen. Vaak eindigt men dan ook in een scenario waarbij men alles op zijn beloop laat.

Vroeger had de BMA een zwaardere klachtenprocedure met een klachtenformulier. Men heeft de procedure vereenvoudigd en is met het formulier gestopt omdat het niet de juiste informatie opleverde. Wel wil het auditoraat van de BMA over zo veel info als mogelijk beschikken om een dossier correct in te schatten.

Naarmate processen gedigitaliseerd worden en er databanken worden opgezet (waar de BMA dan toegang toe zou krijgen) kan de overdracht van informatie

sneller en kwalitatiever gaan en kan men ook de databanken analyseren om te zien of er geen patronen van bid rigging duidelijk worden. De digitalisering zal die analyses makkelijker maken.

Als altijd dezelfde bedrijven bepaalde opdrachten binnen rijven of de toekenning lijkt om beurten naar dezelfde spelers te gaan, dan is er reden om dossiers van naderbij te bekijken. Internationaal wordt ook vastgesteld dat het de tendens is om overheidsopdrachten te centraliseren omdat de ervaring leerde dat het meeste leek mis te gaan bij lokale, gedecentraliseerde gunningen die geen of weinig sectorervaring hebben met bepaalde gunningsdossiers en geen patronen (her)kennen.

De procedure van de BMA kan niet makkelijker zijn. De BMA moet inzetten op het coachen van de mensen die – gegeven het dossier – klacht zouden moeten neerleggen.

Verder wordt er gewerkt aan een klokkenluidersregeling. De spreker vindt dit een soort veiligheidsnet.

In welke sanctie wordt voorzien indien er iets misgaat in een gunningsprocedure? Vaak gaan administraties over tot het uitsluiten van de bidder voor het ding naar een volgende opdracht. De effectiviteit van deze sanctie en de impact ervan op de belastingbetaler hangen af van de marktomstandigheden. Als er zeer veel gelijkwaardige spelers op de markt zijn, is dat voor de geviseerde bidder een effectieve maatregel zonder noemenswaardige gevolgen voor de belastingbetaler (gedeconcentreerde markt). Als er erg weinig spelers in dat marktsegment actief zijn, riskeert de belastingbetaler een hogere prijs te moeten betalen door een beperktere marktwerking. Het bij de les houden is in zulk geval beter dan hen uitsluiten.

In een clause voorzien waarin wordt gesteld dat als er malversaties worden vastgesteld, de BMA zal worden ingelicht, helpt ook al als waarschuwing.

Daarnaast pleit Jacques Steenbergen ervoor in het lastenboek als sanctie een boetebepaling op te nemen met een forfaitair percentage van de waarde van de opdracht om de betrokken schade te vergoeden bij vaststelling van een inbreuk.

Alleen indien het betrokken bedrijf/bieder een lagere schade kan bewijzen voor de rechtbank, kan een lagere schadevergoeding in rekening worden gebracht. Bovendien impliceert deze clause een omkering van de bewijslast.

## **2. Tussenkomst van Peter Van Rompuy**

*Peter Van Rompuy* vindt dat de inleiding door voorzitter van de BMA een antwoord geeft op de vragen die in de eerste parlementaire bespreking op tafel werden gelegd.

Hij vat de toelichting van Jacques Steenbergen als volgt samen voor wat Vlaanderen betreft:

- de communicatie ten aanzien van de aankopers zelf verbeteren, zowel in de Vlaamse administratie als bij de lokale besturen;
- de mogelijkheid om klacht in te dienen op het goede niveau plaatsen: niet te hoog en niet te laag in de hiërarchie;
- nagaan of men de BMA toegang kan geven tot de databanken om malversaties op te sporen;
- de grootste problemen dreigen bij lokale besturen. In de grote dossiers is er zo veel transparantie en toezicht dat de kans op grote aanbestedingsproblemen eerder klein is.

### **3. Eerste repliek van Jacques Steenbergen**

De BMA heeft een heel nuttige gesprekspartner in de VVSG en werkt er goed mee samen, aldus *Jacques Steenbergen*. De VVSG staat de lokale besturen inzake overheidsopdrachten met raad en daad bij.

### **4. Tussenkost van Bart Somers**

*Bart Somers* wil een problematiek te berde brengen waarmee vele lokale besturen worstelen. Nogal wat lokale besturen worden bij openbare aanbestedingen geconfronteerd met malafide bedrijven die bij wijze van spreken meer juristen in dienst hebben om te procederen, dan werknemers die de opdracht tot een goed eind moeten brengen.

Hij geeft voorbeelden van de sector van de wegenwerken waarbij lokale besturen worden geconfronteerd met biedingen die zeer laag zijn en die zich later vertalen in zeer lange uitvoeringstijden, en/of onvoldoende kwaliteit en/of procedureslagen over bijkomende facturen. Lokale besturen zitten dan met de handen in het haar.

Jacques Steenbergen heeft afgeraden om bedrijven te weren uit de gunningsprocedures. Is er geen beter sluitend systeem mogelijk om zulke malafide of zeer slecht functionerende bedrijven te weren?

Bart Somers verwijst naar Duitsland waar er blijkbaar een gunningswijze van kracht is waarbij de bieder die qua prijs de mediaan vertegenwoordigt, de opdracht (bij openbare aanbestedingen) binnenhaalt. Hij vraagt of die procedure in België mogelijk is, omdat zo een procedure veel moeilijker te manipuleren valt. Aanbestedingen zijn immers gevoeliger voor problemen door bijvoorbeeld meerwerken en juridische procedures, en prijsafspraken tussen verschillende aannemers.

### **5. Tweede repliek van Jacques Steenbergen**

*Jacques Steenbergen* antwoordt dat het in de net geciteerde Duitse aanpak moeilijker is om prijsafspraken te maken. Hij stelt te hebben vernomen dat de nieuwe Europese regelgeving die in België in voege treedt, de in Duitsland gehanteerde marktbevragingprocedure mogelijk maakt. De dwang van de goedkoopste zou fel verminderd zijn, maar blijkbaar ervaart nog niet iedereen dat zo.

Hij stelt verder dat hij afraadt in geconcentreerde markten met zeer weinig spelers, deze spelers uit te sluiten.

### **6. Tweede tussenkost van Bart Somers**

*Bart Somers* herhaalt zijn vraag of malafide bedrijven die een dubieus trackrecord meeslepen, kunnen worden geweerd bij gunningsprocedures.

### **7. Derde repliek van Jacques Steenbergen**

*Jacques Steenbergen* antwoordt dat bedrijven die kennelijk geen ernstig credible bod indienen, kunnen worden uitgesloten vanuit de mededingingsoptiek.

Het eisen van een trackrecord, is iets dat mogelijk is bij bepaalde overheidsopdrachten. Zeker als er al slechte ervaringen zijn geweest. De overheid die dat doet, moet zich wel wapenen opdat dit de test van de Raad van State doorstaat. Het is echter niet in elk lastenboek mogelijk.

**8. Conclusie door Peter Van Rompuy**

*Peter Van Rompuy* dankt de spreker voor zijn toelichting en meent voldoende consensus te ontwaren om in een volgende zittingsperiode tot een voldoende gedragen parlementair initiatief te komen.

Paul VAN MIERT,  
voorzitter

Maurice HELSEN,  
verslaggever



**Gebruikte afkortingen**

AWV	Agentschap Wegen en Verkeer
BMA	Belgische Mededingingsautoriteit
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
WER	Wetboek van Economisch Recht