

# de verenigde verenigingen

## Verenigingen en overheidsopdrachten

'de Verenigde Verenigingen'  
Mei 2012

*"De ergste vorm van ongelijkheid is proberen ongelijke dingen gelijk te maken" (Aristoteles)*

De wet op de overheidsopdrachten is de omzetting van Europese richtlijnen terzake die erop gericht zijn om maximaal de vrije concurrentie te laten spelen. De wet op de overheidsopdrachten zorgt mee voor de nodige transparantie over wat met overheidsgeld gebeurt.

De wet blijkt enkel een serieuze impact te hebben op verenigingen in Vlaanderen. Ze dreigen namelijk zelf onder de definitie van 'aanbestedende overheid' te vallen. En dat heeft zo zijn gevolgen. 'de Verenigde Verenigingen' bond de kat de bel aan en kwam in een juridisch-technisch kluwen terecht.

De onduidelijkheid start bij de vraag op wie die wetgeving van toepassing is m.a.w. wie als 'aanbestedende overheid' beschouwd wordt. Een aantal criteria die de wet daartoe vooropstelt, zijn namelijk onduidelijk en/of voor interpretatie vatbaar. Dit zorgt voor (rechts)onzekerheid. Op die manier dreigen vele verenigingen gevat te worden door deze wetgeving... met verstrekkende gevolgen.

### **'de Verenigde Verenigingen' blijft deze wetgeving bekampen**

Vooreerst is de wetgeving op overheidsopdrachten, ook vanuit de EU, in essentie bedoeld voor overheden en duidelijk sterk aan de overheid gerelateerde vzw's. De wet is dus niet gemaakt voor of op maat van de ontelbare modale vzw's in België. Maar door interpretatiemogelijkheden dreigen die er echter wel door gevat te worden. Daarnaast is 'algemeen belang' een cruciaal begrip in deze wetgeving, maar wordt de interpretatie van wie wel en wie niet in dienst van het 'algemeen belang' werkt feitelijk overgelaten aan de rechtspraak. Dit versterkt de juridisering van de samenleving. En juridisering staat haaks op vrijwillig initiatief, dé kern van het gros van de verenigingen in België. Bovendien heeft het gros van de verenigingen niet de expertise noch de middelen om aan de huidige wetgeving te voldoen. Om geen boetes te riskeren, worden ze feitelijk gedwongen tot het vormen van consortia of aankoopcentrales. Dit gaat compleet voorbij aan de realiteit en de eigenheid van het –gelukkig!– sterk versnipperde verenigingsleven in België. Aan 'de andere kant' geldt voor de kleine zelfstandigen trouwens hetzelfde. Ingewikkelde wetgeving en dito procedures spelen ook enkel in de kaart van gespecialiseerde ondernemingen die als super-expert een monopolie hebben op de 'correcte informatie'. Verenigingen moeten noodgedwongen – tegen betaling- bij hen te rade. Verenigingen worden door deze wet in een enge marktlogica gedwongen. Ontsnappen kan niet, want ook de activiteiten die verenigingen met eigen middelen financieren, vallen onder de wet op de overheidsopdrachten. Een vereniging beslist dus niet meer zelf over de invulling van activiteiten, ze worden gedwongen de markt te volgen. Bovendien zullen verenigingen, vanuit een economische logica, onderling

# de verenigde verenigingen

## Verenigingen en overheidsopdrachten

competitief uitgespeeld worden. Dit is een ideologische verarming en fruikt vernieuwing. Als de achterliggende redeneringen in dit dossier verder doorgetrokken worden, moeten overheden straks ook subsidies gaan aanbesteden. Enkel de beste, goedkoopste ... krijgt nog overheidsmiddelen. Dit sijpelt nu al binnen in enkele sectoren, ook in Vlaanderen (bv. sociale economie, trajectbegeleiding e.d.). Dat heeft een dramatische impact op het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen, België én Europa. Last but not least zadelt deze wetgeving verenigingen op met een onhaalbare praktische en administratieve last. Ze hebben niet de mensen om de geijkte procedures zelf uit te voeren. Ze hebben niet de middelen om ze uit te besteden. Bovendien neemt het kostbare tijd in beslag die niet ingezet kan worden voor de werking van de vereniging zelf.

### **Maar wat betekent dit nu voor jouw organisatie?**

Na overleg met de kanselarij, het kabinet Di Rupo en Vanackere en een delegatie van de Vlaamse administratie kwam deze hopelijk verduidelijkende nota tot stand.

1. Probleemstelling
2. Toepassingsgebied van de wet op de overheidsopdrachten
3. Wat zegt de wet?
4. Controle en handhaving
5. Flankerende maatregelen vanuit Vlaanderen?
6. Wat kan je organisatie intussen doen?
7. Wettelijk kader
8. Meer lezen

# de verenigde verenigingen

## Verenigingen en overheidsopdrachten

### 1. Probleemstelling

De regelgeving voor overheidsopdrachten werd in de rechtspraak gaandeweg ruimer en ruimer geïnterpreteerd. Tot ze zelfs van toepassing werd op heel wat verenigingen die wel overheidsmiddelen ontvangen, maar in feite autonoom zijn.

Een Europese richtlijn van 2004 zette één en ander op punt in de uitdijende rechtsmaterie rond de overheidsopdrachten. De richtlijn wordt – via de wetten van 15 en 16 juni 2006 – op 1 januari 2013 in ons land van kracht.

Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de ‘nieuwe’ wet op de overheidsopdrachten van juni 2006 zetten de federale en regionale werkgeverskoepels van de socialprofitsectoren (m.n. Unisoc en Sociare) in het najaar 2011 vormingen op voor hun leden. Er ontstond bij koepels en verenigingen een groeiende ongerustheid.

‘de Verenigde Verenigingen’ zoomde tijdens tal van contacten in op de betreffende wetgeving die –o.a. door voortdurende reparaties- allesbehalve duidelijk bleek te zijn, noch op vlak van het concrete toepassingsgebied, als op vlak van te volgen procedures. De ‘experten’ wezen naar andere ‘experten’. Worden gesubsidieerde verenigingen beschouwd als aanbestedende overheden?

We moeten vooraf opmerken dat de verschillende overheden heel beperkte manoeuvreerruimte hebben in dit dossier. De huidige regelgeving over overheidsopdrachten is het gevolg van een Europese richtlijn, die op zijn beurt voortvloeit uit de General Procurement Agreement van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). In deze Agreement werden al behoorlijk precieze voorschriften gehanteerd. Met andere woorden: zelfs de EU heeft beperkte marges om de regelgeving anders toe te passen.

Daarenboven is deze regelgeving federale materie. De Vlaamse overheid moet de regelgeving echter zelf ook (doen) toepassen op al zijn gesubsidieerde entiteiten. De Vlaamse overheid kan enige invloed uitoefenen op het federale niveau, maar ook hier zijn de marges om elementen van de wetgeving te veranderen beperkt.

### 2. Toepassingsgebied van de wet op de overheidsopdrachten

Voor alle duidelijkheid: de wetgeving geldt nu al. Via een brede interpretatie van de oude wetgeving, in de geest van de Europese richtlijn. Organisaties die ze niet toepassen, maar dit wel zouden moeten doen, zijn in principe in fout en kunnen aangeklaagd worden.

Het toepassingsgebied vraagt nog heel wat opheldering. In de huidige fase zijn volgende zaken wél duidelijk, weliswaar binnen een zekere juridische marge:

→ De regelgeving geldt **NIET** voor:

#### - **Feitelijke verenigingen**

Interpretatiemarge:

- voor zover de feitelijke vereniging een zekere mate van autonomie heeft en niet de facto een ‘onderdeel’ is van een moeder-vzw die wel door de wetgeving gevat

# de verenigde verenigingen

## Verenigingen en overheidsopdrachten

wordt. Belangrijke indicator voor 'autonomie' = de feitelijke vereniging voert een eigen financieel en boekhoudkundig beleid.

- Vb. het feit dat een afdeling van een vereniging financieel zijn eigen boontjes dopt, maar wel de visie en maatschappelijke eisen van de moeder-vzw ondersteunt en uitdraagt, ondermijnt de autonomie niet.
- Vb. het doorstorten en terugstorten van lidgeld tussen afdeling en moeder-vzw kan het vermoeden van autonomie mogelijks wel ondermijnen.
- Voor zover de feitelijke niet kunstmatig is ('schijnfeitelijke'). Als alle feiten erop wijzen dat een organisatie redelijkerwijs rechtspersoonlijkheid zou moeten hebben, zal de rechter dit zo interpreteren.  
Algemene regel: feiten primeren op de juridische rechtsvorm.
  - Vb. een lokale afdeling is wellicht steeds een legitieme feitelijke vereniging.
  - Vb. het Vlaams Parlement, een vakbond... legitieme feitelijke vereniging?
- **Organisaties die voor minder dan 50% van hun totale (!) inkomsten afhankelijk zijn van overheidssubsidies**  
Interpretatiemarge:
  - Wat is een 'subsidie'? Als de overheid een dienst van een vereniging 'aankoopt', is dat geen subsidie. De overheid betaalt voor duidelijk aanwijsbare prestaties. Ook hier primeren de feiten over de juridische vorm: als een feitelijke subsidie juridisch gemaskeerd wordt als een betaling van een prestatie door de overheid, zal de rechter de transactie interpreteren als een subsidie.
  - Alle subsidies van alle overheden tellen mee.
  - Projectsubsidies zijn subsidies om de simpele reden dat het 'subsidie' heet! (ook al dient een projectsubsidie vaak voor 'duidelijk aanwijsbare prestaties').
- **Organisaties die voor één of meer projecten méér dan 50% overheidssubsidies ontvangen, maar waarvan het aandeel subsidies in de totale begroting de 50% niet overschrijdt**
- **Orders/opdrachten die de 8.500 euro (excl. Btw) niet overschrijden**  
Interpretatiemarge:
  - voor de bepaling van de drempelwaarde wordt niet geaggregeerd (opgeteld) tussen de afdelingen van een moeder-vzw. Met andere woorden: de drempelwaarde wordt afdeling per afdeling en voor de moeder-vzw apart beschouwd.
  - Ook hier primeren de feiten op de juridische vorm: als er sprake is van saucissonering (=opsplitsing) van opdrachten die feitelijk één zijn, geldt voor de rechter de eenheid om het overschrijden van de drempelwaarde na te gaan.
- **Zogenaamde 'in house' opdrachten van samenwerkende vzw's** (vb. gezamenlijke kopiediensten)

# de verenigde verenigingen

## Verenigingen en overheidsopdrachten

### 3. Wat zegt de wet?

Wat moet je als organisatie doen als je toch onder de wet blijkt te vallen? De te volgen gunningsprocedure is afhankelijk van de aard van de opdracht, het geraamde bedrag ervan en soms ook van het type van aanbestedende overheid.

Er zijn drie types opdrachten: opdracht voor werken (= infrastructuurwerken, renovaties, herstel), leveringen ('een overeenkomst met als doel gebruik te maken van een roerend goed. Dat kan koop, aanneming, huur of leasing zijn') en diensten (elke overeenkomst die slaat op het presteren van diensten, bv. onderhoudsdiensten, bankverrichtingen, verzekeringen enz).

We geven hier voorlopig in grote lijnen de huidige drempelbedragen en de bijbehorende procedures. Wat die procedures exact inhouden, is niet altijd even duidelijk of is nog in volle verandering. In een volgende fase hopen we de procedures duidelijk te kunnen beschrijven.

#### Aanbestedingsprocedure

**K.B. 15 juli 2011 (EUR)**

Opdracht met aanvaarde factuur  
Klassieke sectoren

8.500

Onderhandelingsprocedure zonder  
bekendmaking  
Klassieke sectoren

85.000

Onderhandelingsprocedure zonder  
bekendmaking  
Nutssectoren

Nog te bepalen

Het drempelbedrag voor de beperkte toepassing van de Algemene Aannemingsvoorwaarden blijft behouden op € 22.000. Deze Algemene Aannemingsvoorwaarden zijn een hele lijst van bepalingen die dienen nageleefd te worden gedurende de uitvoering van overheidsopdrachten. Daarvoor wordt best professionele hulp in geroepen. Algemeen geldt dat deze voorwaarden integraal van toepassing zijn op bedragen boven de € 22.000 (excl. BTW), 'beperkt' van toepassing voor bedragen tussen €8.500 en €22.000.

De drempelbedragen om Europees aan te besteden liggen een pak hoger; de procedures zijn ook een pak zwaarder. Deze drempels verschillen naargelang de opdrachtencategorie, alsook naargelang de aanbestedende overheid. Een schematisch overzicht:

Opdrachtencategorie	Bedragen 2012 – 2013
Werken Klassieke en nutssectoren	5.000.000
Leveringen en diensten Klassieke sectoren - Decentrale overheid	200.000
Leveringen en diensten	130.000

# de verenigde verenigingen

## Verenigingen en overheidsopdrachten

Klassieke sectoren - Centrale overheid

Leveringen en diensten

Nutssectoren

400.000

#### **4. Controle en handhaving**

Het is de subsidiërende overheid die de naleving van de wet moet controleren. De Vlaamse overheid zal de toepassing van deze wetgeving dus in de bestaande en nieuwe subsidiereglementen (moeten) opnemen. De Inspectie van Financiën controleert de naleving ervan.

In eerste instantie vormen de reguliere verantwoordingsdocumenten tav de subsidiërende overheid de basis voor eventuele controles.

→ We blijven bij de Vlaamse overheid aandringen om geen onnodig strenge 'interpretaties' en dito verantwoording op te nemen in haar subsidiereglementen. Overheden willen zich namelijk vaak op die manier maximaal beschermen tegen eventuele klachten van belanghebbenden. Dit verhoogt echter alleen maar de administratieve rompslomp in organisaties.

Traceerbaarheid is cruciaal. Dit wil zeggen dat van elke bestelling of opdracht die onder de toepassing van de wetgeving valt, een papieren spoor moet te vinden zijn. Concreet betekent dit doorgaans dat er drie offertevragen getoond kunnen worden. Een elementaire boekhouding volstaat hiervoor. Men gaat ervan uit dat de meeste vzw's nu al zo werken. De Inspectie van Financiën gaf nog mee dat ze bij eventuele controles enkel de grote bedragen (tienduizenden euro's) zullen uitpluizen.

#### **5. Flankerende maatregelen vanuit Vlaanderen?**

De wetgeving blijft zeer moeilijk en ondoorzichtig, zowel om te voldoen aan de verplichtingen als je onder de toepassing van de wet valt, als gewoon al om te weten OF je überhaupt onder de toepassing valt.

→ We blijven benadrukken dat vrijwilligers nu al (te) veel wetgeving moeten kennen, waardoor er serieuze 'moeheid' ontstaat bij vrijwilligers, wat op zijn beurt het engagement aantast. Maar ook verenigingen met professionele ondersteuning zullen dit er nog eens moeten bij nemen. Komt er dan ook extra ondersteuning?

De wetgeving treedt op 1 januari 2013 in voege. Vanaf dan kan iedereen zich dus op die wetgeving beroepen om bijvoorbeeld klacht in te dienen. De Vlaamse overheid geeft echter de indruk een soort gedoogperiode te willen toestaan waarbij niet of minimaal gecontroleerd wordt. Hoe lang die zal duren, wordt niet geëxpliciteerd. Vanaf nu tot 1 januari 2013 en tijdens die gedoogperiode wil de Vlaamse overheid ondersteunende maatregelen nemen.

# de verenigde verenigingen

## Verenigingen en overheidsopdrachten

Die maatregelen zullen zich enerzijds richten naar de subsidiërende instanties in de Vlaamse overheid (want die ontberen ook de kennis van deze wetgeving) en anderzijds naar de organisaties die mogelijk onder de toepassing van de wet vallen. De maatregelen en de impact ervan beloven een werk van lange adem te zijn ...

Men denkt momenteel aan volgende maatregelen:

- Bestaande instrumenten ter beschikking stellen van vzw's.
- Omzendbrief (= 'interpretatieve nota') van en voor de Vlaamse overheid om hun subsidiërende instanties goed te wapenen, eenduidigheid van interpretatie in alle Vlaamse administraties te garanderen en de rechtszekerheid van organisaties te verhogen.
- Communiceren naar en ondersteunen van organisaties met bv. (een) laagdrempelige brochure(s), een infopunt, een roadshow, website ...
- Vorming van ambtenaren (landelijk, provinciaal en lokaal). Want ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor subsidies, vervullen een sleutelrol. Zij moeten de implicaties van de steun die ze organiseren, kunnen inschatten en medelen aan de begunstigde organisaties.

→ We blijven aandringen op dit soort ondersteunende maatregelen en wensen sterk betrokken te worden bij de uitwerking ervan.

### **6. Wat kan je organisatie intussen doen?**

De wetgeving treedt op 1 januari 2013 in voege. Vanaf dan kunnen belanghebbenden zich dus op die wetgeving beroepen om bv klacht in te dienen tegen organisaties die de wetgeving niet naleven. De Vlaamse overheid zelf geeft weliswaar de indruk een soort gedoogperiode te willen toestaan waarbij niet of minimaal gecontroleerd wordt, maar dat belet dus niet dat je organisatie voor de rechter gedaagd kan worden door een partij die zich 'benadeeld' voelt.

Deze toenemende druk op organisaties wordt handig gebruikt (misbruikt) door advocatenkantoren en bedrijven die organisaties eerst 'bang' maken en vervolgens gespecialiseerde vorming aanbieden of tools om makkelijker aan de wetgeving te kunnen voldoen.

→ Shark-alert! Samen met de Vlaamse overheid vragen we aan organisaties om (nog) niet in te gaan op allerlei 'aanbiedingen' van bedrijven/advocaten. Wacht ook met het implementeren van nieuwe (ICT-)systemen of procedures tot je organisatie meer duidelijkheid krijgt via de flankerende maatregelen (zie hierboven). We vragen bovendien om pogingen om munt te slaan uit de regelgeving te melden aan 'de Verenigde Verenigingen' of aan je eigen koepel.

Bij de opmaak van de begroting van je organisatie kan je alvast bekijken of je in totaal al dan niet meer dan 50% overheidsfinanciering ontvangt. Misschien zijn er maar enkele kleinere inspanningen nodig om net onder die limiet te blijven? Bij het plannen van grotere uitgaven

# de verenigde verenigingen

## Verenigingen en overheidsopdrachten

is het sowieso aangewezen om enkele offertes te vragen, kwestie van de gewenste kwaliteit voor een goede prijs te krijgen.

Tenslotte willen we alle vragen, onduidelijkheden, misbruiken, controles en andere problemen van organisaties, voortvloeiend uit deze wetgeving, inventariseren en bespreken met de Vlaamse overheid. Zo kunnen we ervoor zorgen dat ondersteunende maatregelen hun doel niet missen. Laat ze hier weten.



- ontvang je aanbiedingen van bedrijven of advocaten voor consultancy over de nieuwe regelgeving?
- ervaar je misbruiken, controles of andere problemen?
- heb je concrete vragen, is iets niet duidelijk?

Laat het ons weten op: [bart@deverenigdeverenigingen.be](mailto:bart@deverenigdeverenigingen.be)

## 7. Wettelijk kader

Het wettelijk kader bestaat op dit moment uit de Europese richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG, waarbij de laatste in feite de consolidatie is van alle richtlijnen, die vroeger per type contract werden opgesteld. Deze richtlijnen zijn reeds van kracht, maar nog niet volledig omgezet in het Belgisch recht.

België zette deze richtlijnen om in Belgische wetgeving d.m.v. de 'nieuwe' wetten van 15/06/2006 en 16/06/2006. Het duurde 6 jaar om de vereiste KB's uit te werken. Op 1 januari 2013 treedt deze wet in voege.

Tot die tijd geldt in principe de oude wetgeving (= wet van 24/12/1993 en de daarbij horende K.B.'s van 08/01/1996, 10/01/1996 en 26/09/1996) voor zover deze niet in strijd is met de vermelde Europese richtlijnen van 2004 en de Europese jurisdictie (=arresten van Hof van Justitie).

## 8. Meer lezen

Wie zich verder wenst onder te dompelen in de wetgeving op overheidsopdrachten, aanpak en procedures kan zich via deze links uitleven.

1. Dienst Overheidsopdrachten, FOD kanselarij: <http://16procurement.be/>
2. Praktische gids met de nieuwe procedures en modaliteiten
3. Vlaamse overheid: <http://www.bestuurszaken.be/overheidsopdrachten>
4. Vlaamse overheid, agentschap ondernemen: "[Toepassing overheidsopdrachten bij gesubsidieerde projecten](#)" (12/2010)



# de verenigde verenigingen

## Verenigingen en overheidsopdrachten

5. Het Rekendecreet (= Vlaamse spelregels over toekenning van subsidies en controle van aanwending. Juni 2011)
6. Lokale besturen: site Agentschap Binnenlands Bestuur // VVSG heeft ondersteunend luik op website // Gids van politeia
7. Alles over de Europese regelgeving en de aanloop naar een nieuwe Europese richtlijn (°2013)
8. EBP: ondersteuning bij overheidsopdrachten en hier kan je alle overheidsopdrachten raadplegen.
9. www.publicationsonline.be
10. "Kennisportaal Europese aanbesteding": <http://www.europeseaanbestedingen.eu/> (=Nederlandse site)