



Brussel, 3.10.2017  
COM(2017) 572 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE  
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ  
VAN DE REGIO'S**

**Succesvolle overheidsopdrachten in en voor Europa**

## Inleiding

In tijden waarin de EU geconfronteerd wordt met ingrijpende veranderingen en waarin het debat over de toekomstige koers weer oplaait, is het duidelijk dat Europeanen recht hebben op en steeds vaker vragen om een Unie die concrete resultaten boekt. Acties op EU-niveau moeten resulteren in economische groei en concurrentievermogen, duurzaamheid, solidariteit en veiligheid. Zoals uiteengezet in het investeringsplan voor Europa<sup>1</sup> is het stimuleren van investeringen van cruciaal belang om bij te dragen tot meer werkgelegenheid en duurzame groei in de eengemaakte markt.

Een groot deel van de overheidsinvesteringen in onze economie bestaat uit overheidsopdrachten, die 14 % van het bbp van de EU vertegenwoordigen en dus een fundamenteel onderdeel van het investeringsecosysteem uitmaken. Overheden kunnen deze hefboom op een meer strategische wijze inzetten zodat zij meer waar krijgen voor elke uitgegeven euro overheidsgeld en bijdragen aan een meer innovatieve, duurzame<sup>2</sup>, inclusieve en concurrerende economie. Een beter aanbestedingsbeleid is bovendien onderdeel van de sterkere eengemaakte markt waartoe Commissievoorzitter Juncker in zijn toespraak over de Staat van de Unie in 2017 heeft opgeroepen.

In deze mededeling wordt een strategie voor overheidsopdrachten voorgesteld waarin het algemeen beleidskader wordt uiteengezet en duidelijke prioriteiten worden gesteld om het praktische verloop van overheidsopdrachten te verbeteren en investeringen binnen de EU te steunen. In aansluiting bij deze strategie worden drie concrete initiatieven voorgesteld. De Commissie stelt in een mededeling een mechanisme voor dat overheidsinstanties meer duidelijkheid en houvast moet bieden bij overheidsopdrachten voor grote infrastructuurprojecten. Daarnaast wordt een voorstel voor een aanbeveling gedaan om overheidsinkopers te professionaliseren, aangezien vakkundig personeel van essentieel belang is voor een doeltreffende uitvoering. Tegelijkertijd wordt een gerichte raadpleging gehouden over ontwerprichtsnoren betreffende overheidsopdrachten voor innovatie, die de doorbraak van nieuwe en duurzamere oplossingen voor onze samenlevingen moet ondersteunen.

### 1. OVERHEIDSOPDRACHTEN ZIJN BELANGRIJKER DAN OOI

**Europeanen** verwachten in ruil voor hun belastingbijdragen **hoogwaardige openbare diensten**. Ouders willen graag dat hun kinderen gezonde voeding krijgen op school, stedelingen verwachten grotere investeringen in slimme en duurzame steden voor een betere levenskwaliteit met veilige gescheiden fietspaden, pleinen en speeltuinen die gemaakt zijn van veilige en innovatieve materialen; weggebruikers verwachten veilige, hoogwaardige infrastructuur; patiënten willen betere toegang tot betere gezondheidszorg en verwachten de meest innovatieve medische uitrusting en diagnostische instrumenten. Voor een hoogwaardige openbare dienstverlening is een strategisch inkoopbeleid onontbeerlijk. En **dit hangt nauw samen met moderne en efficiënte aanbestedingsprocedures**.

Voor **overheden** zijn overheidsopdrachten een **krachtig instrument om de overheidsmiddelen op een efficiënte, duurzame en strategische manier in te zetten**, vooral in tijden van krappe nationale begrotingen. Aangezien het gaat om een bedrag van 2 000 miljard euro per jaar<sup>3</sup>, kan een beter aanbestedingsmanagement leiden tot aanzienlijke besparingen in de overheidsbegrotingen en meer investeringen. Een efficiëntieverhoging van

<sup>1</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank: Een investeringsplan voor Europa (COM(2014)0903 final).

<sup>2</sup> Integratie van hulpbronnefficiëntie, energie-efficiëntie en economische overwegingen.

<sup>3</sup> Schatting van de totale overheidsuitgaven aan werken, goederen en diensten, op basis van de gegevens van Eurostat.

10 % zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot een aanzienlijke besparing van 200 miljard euro per jaar, zonder te raken aan de kwaliteit van de dienstverlening aan de Europese burgers. Overheidsopdrachten hebben ook een grote invloed op de Europese structuur- en investeringsfondsen, aangezien bijna de helft van de middelen uit deze fondsen via overheidsopdrachten wordt besteed. Goede aanbestedingen zorgen er mee voor dat bij de besteding van deze EU-middelen de beste prijs-kwaliteitsverhouding wordt verkregen.

Overheidsopdrachten zijn ook belangrijk voor **Europese bedrijven**, die zich daarop dankzij de eengemaakte markt zowel in hun eigen land als in andere lidstaten van de Europese Unie kunnen inschrijven. Technologische versnelling en digitalisering, demografische veranderingen en steeds meer onderling verbonden markten hebben grote gevolgen voor onze samenleving en economie. In een geglobaliseerde wereld blijft de economische integratie die de eengemaakte markt biedt een belangrijke motor voor het scheppen van welvaart en concurrentievermogen, en bijgevolg onze beste bescherming.

**Overheidsopdrachten zijn een strategisch instrument** van het economisch beleid in elke lidstaat. In de Strategie voor de eengemaakte markt<sup>4</sup> uit 2015 werd gepleit voor transparantere, efficiëntere en verantwoordelijkere overheidsopdrachten. Dit vereist een verschuiving van een zuiver administratieve aanpak naar een strategische en op behoeften gebaseerde aanpak, met volledige inachtneming van de regels. Met ongeveer 14 % van het bbp van de EU in uitgaven per jaar kunnen overheidsopdrachten een bijdrage leveren aan een aantal grote Europese uitdagingen, vooral bij het creëren van duurzame groei en banen<sup>5</sup>. Zij kunnen investeringen in de reële economie mogelijk maken en de vraag naar meer innovatief en digitaal concurrentievermogen stimuleren, zoals aangegeven in de mededeling over het industriebeleid<sup>6</sup>. Zij kunnen ook dienen ter ondersteuning van de overgang naar een hulpbronnefficiënte, energie-efficiënte en circulaire economie<sup>7</sup> en ter bevordering van duurzame economische ontwikkeling en gelijkwaardigere, inclusievere samenlevingen.

De in 2014 aangenomen **nieuwe generatie richtlijnen inzake overheidsopdrachten**<sup>8</sup> biedt een kader voor een flexibelere aanpak van overheidsopdrachten. De aanbestedingsprocedures zijn vereenvoudigd en de toegang van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) tot overheidsopdrachten is verbeterd. Het algemene doel is te komen tot een betere prijs-kwaliteitverhouding, betere resultaten voor maatschappelijke en andere openbare beleidsdoelstellingen en efficiëntere overheidsuitgaven. Ten slotte bevatten de richtlijnen strengere bepalingen inzake integriteit en transparantie om corruptie en fraude te bestrijden.

Hoewel de omzetting van de richtlijnen in nationaal recht traag verloopt<sup>9</sup>, is dit gemoderniseerde rechtskader nu in de meeste lidstaten operationeel. In het kader van het Europees semester<sup>10</sup> zijn evenwel veel specifieke gebieden geïdentificeerd waar het concurrentievermogen en de efficiëntie erop vooruit zouden gaan door verbeteringen op het gebied van nationale overheidsopdrachten. Ook maken de lidstaten niet volledig gebruik van de mogelijkheden om overheidsopdrachten in te zetten als een strategisch instrument ter ondersteuning van duurzame, sociale beleidsdoelstellingen en innovatie. **Daarom is het zaak om de nieuwe regels nu ook echt op een slimme manier in de praktijk toe te passen.**

---

<sup>4</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, De eengemaakte markt verbeteren: meer mogelijkheden voor mensen en ondernemingen, COM(2015) 550 final.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan\\_nl](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_nl)

<sup>6</sup> COM(2017) 479 final.

<sup>7</sup> Zie COM/2014/0398 final/2 "Naar een circulaire economie: Een afvalvrij programma voor Europa".

<sup>8</sup> In het kader van de hervorming van 2014 zijn Richtlijn 2014/23/EU (concessies), Richtlijn 2014/24/EU (algemeen) en Richtlijn 2014/25/EU (nutsbedrijven) aangenomen.

<sup>9</sup> Verschillende lidstaten hebben minstens één van de drie richtlijnen nog niet omgezet.

<sup>10</sup> In 2017 hebben zeven lidstaten landspecifieke aanbevelingen gekregen in verband met overheidsopdrachten.

In deze mededeling wijst de Commissie op **specifieke gebieden waar verandering een groot verschil kan maken in de wijze waarop overheidsgeld in de lidstaten wordt besteed** en zo op een tastbare manier kan bijdragen tot groei en werkgelegenheid in de EU. Daarnaast wordt geschetst welke rol overheidsopdrachten volgens de Commissie in de nabije toekomst zouden moeten en kunnen vervullen in Europa. Onverminderd de bevoegdheden van de lidstaten en hun overheidsinstanties pleit de Commissie voor een nieuwe cultuur op het gebied van overheidsopdrachten in de lidstaten. Dit vereist sterke politieke betrokkenheid op alle bestuursniveaus en een radicale verandering in de aanpak van overheidsopdrachten. De Commissie **roept daarom op tot een breed partnerschap** met en tussen de overheidsinstanties van de lidstaten op alle bestuursniveaus en met andere belanghebbenden, met duidelijke wederzijdse verbintenissen.

## **2. OVERHEIDSOPDRACHTEN VANDAAG: NOG ALTIJD UITDAGINGEN, MAAR TOCH AL VERANDERING**

**Op EU-niveau beginnen diverse initiatieven van de afgelopen jaren hun vruchten af te werpen.** Het bestaande rechtskader heeft bijgedragen tot betere en meer geïntegreerde aanbestedingsmarkten van de lidstaten. De totstandbrenging van een interne EU-markt voor overheidsopdrachten is een belangrijke verwezenlijking ten opzichte van andere regio's in de wereld. Uit gegevens blijkt dat het totaal aantal (rechtstreekse en onrechtstreekse) grensoverschrijdende overheidsopdrachten in de afgelopen jaren is gestegen tot ongeveer 23 %<sup>11</sup> van de totale waarde van de overheidsopdrachten in de EU, hoewel er nog ruimte is voor verbetering. Zoals aangekondigd in de mededeling getiteld "Betere governance van de interne markt"<sup>12</sup> heeft de Commissie de lidstaten uitgebreide bijstand verleend bij het omzetten van de nieuwe richtlijnen naar nationale wetgeving. Aangezien in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) de lidstaten moeten voldoen aan de voorwaarden vooraf betreffende overheidsopdrachten, zouden in het geval van investeringen met medefinanciering van deze fondsen de basisvoorwaarden voor efficiënte en doeltreffende investeringen aanwezig moeten zijn. Hervormingen in de lidstaten moeten worden voortgezet met de volledige steun van de Commissie.

**In verscheidene lidstaten zijn in de afgelopen jaren veelbelovende stappen gezet** om de praktische en structurele aanpak van overheidsopdrachten grondig te hervormen. In Frankrijk werd bijvoorbeeld in maart 2016 een directoraat Inkoop opgericht om het inkoopbeleid van de staat vast te stellen en overheidsinkopers op te leiden. In Ierland werd in 2014 een aankoopcentrale<sup>13</sup> opgericht met het duidelijke mandaat om het beheer van de overheidsuitgaven te verbeteren door uitvoerig gebruik te maken van marktgegevens en andere informatie over overheidsopdrachten. In Italië werd een gemiddelde besparing van 23 % bereikt door de oprichting van een gecoördineerd systeem voor het vaststellen van behoeften en procedures voor gezamenlijke overheidsopdrachten. In het kader van het HAPPI-project<sup>14</sup> hebben aanbestedende diensten van verschillende lidstaten samen innovatieve oplossingen voor gezond ouder worden aangekocht<sup>15</sup>. Slowakije heeft een aanbestedingsregister ingevoerd dat alle overheidsopdrachten van alle overheidsinstanties in

---

<sup>11</sup> Uit een recente studie van de Commissie blijkt dat rechtstreekse grensoverschrijdende overheidsopdrachten 3,5 % van de totale waarde van de contracten in de periode 2009-2015 vertegenwoordigden. Indirecte grensoverschrijdende overheidsopdrachten (via buitenlandse dochtervennootschappen) vertegenwoordigden meer dan 20 %. Deze cijfers houden geen rekening met de toenemende internationale handel binnen de toeleveringsketens.

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/strategy/docs/governance/20120608-communication-2012-259-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/governance/20120608-communication-2012-259-2_en.pdf)

<sup>13</sup> The Office of Government Procurement [ogp.gov.ie/](http://ogp.gov.ie/)

<sup>14</sup> Healthy Ageing Public Procurement of Innovations. <http://www.happi-project.eu/>

<sup>15</sup> Meer dan twintig zorgorganisaties uit Frankrijk, Italië, Luxemburg, België en Nederland hebben HAPPI-oplossingen gekocht.

het land publiek toegankelijk maakt, wat de transparantie vergroot en publiek toezicht mogelijk maakt. Veertig overheden uit acht EU-landen hebben berekend dat de meer dan honderd inschrijvingen in het kader van het door de EU gefinancierde GPP 2020-project<sup>16</sup> tot een besparing van meer dan 900 000 ton CO<sub>2</sub>-equivalent hebben geleid.

**Verandering kan ook van onderop komen.** Het Pact van Amsterdam<sup>17</sup>, een breed partnerschap van talrijke belanghebbenden en instellingen, met inbegrip van stedelijke autoriteiten, dat in mei 2016 tot stand is gekomen, is gericht op een evenwichtige, duurzame en geïntegreerde aanpak van stedelijke uitdagingen. Tot de belangrijkste instrumenten om dit te bereiken behoren overheidsopdrachten, met inbegrip van innovatieve, groene en verantwoorde overheidsopdrachten. Dergelijke voorbeelden kunnen anderen inspireren om gelijkaardige initiatieven te nemen, rekening houdend met hun specifieke kenmerken.

Deze positieve ontwikkelingen blijven vaak echter geïsoleerde goede praktijken; zij zouden moeten worden ingepast in een bredere beweging die ook anderen aanmoedigt om zich aan te sluiten en uit deze ervaringen te leren. Uit verschillende indicatoren blijkt dat er nog veel ruimte is voor verbetering.

**Er wordt te weinig gebruikgemaakt van strategische overheidsopdrachten.** Bij 55 % van de aanbestedingsprocedures wordt de laagste prijs nog steeds als enig gunningscriterium gehanteerd. De richtlijnen inzake overheidsopdrachten laten overheidsinkopers volledig vrij in hun keuze voor aankopen op basis van kosteneffectiviteits- of kwaliteitscriteria<sup>18</sup>. Desondanks wordt te weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de economisch meest voordelige inschrijvingen op basis van kosteneffectiviteit ook te beoordelen op basis van sociale, ecologische, innovatieve, toegankelijkheids- of andere kwalitatieve criteria<sup>19</sup>.

Wat innovatie betreft, is uit analyses gebleken dat er meerdere obstakels zijn voor overheidsopdrachten voor innovatie<sup>20</sup>. Deze situatie zou onder andere kunnen worden verbeterd door vaker gebruik te maken van de procedure voor innovatiepartnerschap. Dit instrument, dat marktspelers aanmoedigt om innovatieve oplossingen uit te proberen, is bij de richtlijnen van 2014 vastgesteld om tegemoet te komen aan de specifieke kenmerken van aanbestedingen voor innovatie, om de rechtszekerheid te vergroten en om de inherente risico's van innovatie te beperken. Tot op heden zijn 17 procedures voor innovatiepartnerschap ingeleid.

Bij overheidsopdrachten wordt ervan uitgegaan dat vrije concurrentie de beste prijs-kwaliteitsverhouding oplevert. Maar deze **concurrentiedynamiek ontbreekt of is minder sterk aanwezig**. Slechts 5 % van de in de TED gepubliceerde overheidsopdrachten wordt gegund na onderhandeling, zonder bekendmaking van een aanbesteding. Tussen 2006 en 2016 is het aantal aanbestedingen waarop maar één inschrijving volgde van 17 % tot 30 % gestegen. In dezelfde periode is het gemiddelde aantal inschrijvingen per uitnodiging gedaald van vijf naar drie. Dit wijst erop dat het voor ondernemingen moeilijker is geworden om toegang te krijgen tot markten voor overheidsopdrachten, met name over de grenzen heen.

---

<sup>16</sup> <http://www.gpp2020.eu/home/> GPP 2020 was gericht op het mainstreamen van koolstofarme aanbestedingen in Europa ter ondersteuning van de klimaatdoelstellingen van de EU.

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf)

<sup>18</sup> De richtlijnen inzake overheidsopdrachten geven lidstaten expliciet de mogelijkheid om het gebruik van prijs of kosten als enige criteria te beperken.

<sup>19</sup> Dit kan onder meer ook de beoordeling van de externe kosten of de volledige levenscycluskosten van een project inhouden.

<sup>20</sup> Zie de studie "Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies" [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks_en)

Kmo's winnen slechts 45 % van de waarde van overheidsopdrachten boven de drempels van de EU, wat duidelijk te laag is in verhouding tot hun economisch gewicht.

Vaak worden overheidsopdrachten nog steeds beschouwd als een louter administratieve procedure die overheidsinstanties volgen om de gebruikelijke producten, diensten en werken te kopen die zij voor hun activiteiten nodig hebben. Dit blijkt onder meer uit het feit dat **duidelijke en geconsolideerde gegevens over overheidsopdrachten vaak niet beschikbaar zijn**. In de EU is er nog geen algemene consensus over welke gegevens moeten worden verzameld en waarom. In veel lidstaten zijn de centrale autoriteiten niet in staat een precies cijfer te geven van hoeveel geld er in hun land aan overheidsopdrachten wordt besteed, hoewel het om enorme bedragen gaat. In dergelijke gevallen is er ook haast geen publiek toezicht, is een datagestuurde beleidsvorming onmogelijk en kan zelfs de begroting niet goed worden gecontroleerd.

Ook de **digitalisering van overheidsopdrachten verloopt traag**. Uit een enquête van 2016 blijkt dat slechts vier lidstaten voor alle belangrijke stappen van de aanbestedingsprocedure gebruikmaken van digitale technologieën<sup>21</sup>. De lidstaten grijpen de komst van nieuwe technologieën nog altijd niet aan als een kans om hun aanbestedingsprocedures te vereenvoudigen en te versnellen.

De **aanbestedende diensten kopen zelden samen in**: slechts 11 % van de procedures zijn collectieve aanbestedingen. In bulk inkopen leidt vaak tot betere prijzen en maakt het mogelijk om knowhow uit te wisselen en een betere kwaliteit te verkrijgen. Hoewel niet alle soorten inkopen zich ertoe lenen om te worden samengevoegd, wijst het feit dat dit maar zelden gebeurt toch op gemiste kansen.

Er wordt opgeworpen dat de **aanbestedingsprocedures te ingewikkeld en te veel administratieve lasten met zich meebrengen**, zelfs na de vermelde ingrijpende hervorming en vereenvoudiging van de EU-regelgeving in 2014. Nog ingewikkelder wordt de situatie bij transnationale infrastructuurprojecten, die per definitie niet op de gebruikelijke manier kunnen verlopen, aangezien zij betrekking hebben op verschillende acties die in verschillende lidstaten moeten worden uitgevoerd. Hoe complex de procedures zijn, hangt ook af van de manier waarop de regels in de praktijk worden toegepast en in welke mate de nieuwe instrumenten worden gebruikt. Aanbestedingen kunnen verder worden gestroomlijnd door standaardisering van de procedures, het uitwisselen van goede praktijken tussen overheidsinstanties en de professionalisering van overheidsopdrachten.

### 3. VERDERE STAPPEN: EEN BREED PARTNERSCHAP OM SAMEN SUCCES TE BOEKEN

Met het oog op de erkenning van de strategische dimensie en een betere praktische aanpak van overheidsopdrachten is er een sterk en breed politiek draagvlak nodig op alle bestuursniveaus. Als de autoriteiten deze zaak echt grondig willen aanpakken, kan er veel verbetering worden geboekt. Er kan veel worden gewonnen door van een louter administratieve benadering over te stappen naar een proactieve beleidsaanpak.

De Commissie wil zich niet alleen beperken tot de gangbare juridische samenwerking en bijstand, maar is ook bereid om met de lidstaten en de belanghebbenden overleg te plegen over de problemen waarmee zij worden geconfronteerd en waarbij EU-brede acties en steun

---

<sup>21</sup> e-kennisgeving; e-toegang tot aanbestedingsdocumenten; e-indiening; e-evaluatie; e-gunning; e-bestelling; e-factorering; e-betaling.

een duidelijke meerwaarde kunnen bieden. Om de nodige verbeteringen aan te brengen, stelt de Commissie **een breed opgezet samenwerkingspartnerschap** voor, zodat kan worden overgestapt naar een doeltreffend, transparant, digitaal, slim systeem voor overheidsopdrachten dat volledig kan inspelen op de uitdagingen van de hedendaagse veranderende context. Elke partner zal zijn eigen rol hebben, maar de verbintenissen moeten elkaar versterken. Dankzij het multiplicatoreffect kunnen verschillende gelijktijdige en gecoördineerde verbeteringen in totaal grotere voordelen opleveren dan de eenvoudige som van alle individuele inspanningen.

Bij het partnerschap zouden de volgende belanghebbenden en aspecten kunnen worden betrokken:

- **Nationale overheden** zijn beter geplaatst om de organisatie overheidsopdrachten te bevorderen door het formuleren van duidelijke nationale strategieën inzake overheidsopdrachten, te zorgen voor een doeltreffender coördinatie op nationaal en regionaal niveau, te voorzien in duidelijke nationale regels en praktische richtsnoeren, goede praktijken uit te wisselen, centra voor competentie-ontwikkeling en gecentraliseerde aankoopcentrales op te zetten, de transparantie te vergroten en te voorzien in snelle, onafhankelijke en billijke beroepsprocedures.
- **Lokale en regionale overheden** kunnen meer samenwerken en gebruikmaken van gegroepeerde overheidsopdrachten, strategische en digitale overheidsopdrachten bevorderen en hun overheidsinkopers professionaliseren.
- **De Commissie** zou de samenwerking bevorderen en een reeks ondersteunende instrumenten ontwikkelen, met inbegrip van richtsnoeren en beste praktijken op verschillende belangrijke gebieden om ervoor te zorgen dat de aanbestedingen zo eenvoudig en doeltreffend mogelijk zijn. Tegelijkertijd zal zij haar handhavingsbeleid voortzetten en haar discretionaire bevoegdheid op een strategische manier aanwenden om zich toe te spitsen op de belangrijkste inbreuken op het EU-recht die de belangen van burgers en bedrijven aantasten.
- **Ondernemingen** en vertegenwoordigers van de industrie en het bedrijfsleven kunnen de deelname aan de markten voor overheidsopdrachten, ook buiten de nationale grenzen, aanmoedigen door evaluatiemodellen op te stellen aan de hand waarvan verschillende oplossingen op een objectieve manier kunnen worden vergeleken. Beroepsprocedures moeten op een verantwoorde manier worden gebruikt. Voorafgaande marktraadplegingen zijn een belangrijke fase om de deskundigheid op het gebied van overheidsopdrachten te verbeteren, waarbij ook kmo's moeten worden betrokken.
- **Belanghebbenden:** er is groeiende aandacht voor participatief begroten in tal van steden en gemeenschappen, wat ook de aandacht voor door lokale groepen gepromote strategische criteria doet toenemen. Journalisten en de bevolking moeten de beschikbare gegevens gebruiken om overheidsopdrachten te controleren en inkopers ter verantwoording te roepen. Voor wetenschappers en academici is er een belangrijke rol weggelegd, onder andere bij het ontwikkelen van analyse- en datamodellen.

Op EU-niveau kunnen de relevante commissies van het **Europees Parlement** en de **Raad Concurrentievermogen** uitgroeien tot een forum voor een permanent politiek debat over

overheidsopdrachten in de lidstaten. Het partnerschap kan ook tot stand komen via vrijwillige gestructureerde dialogen inzake overheidsopdrachten, die, waar zinvol, kunnen worden afgestemd op de werkzaamheden in het kader van het Europees semester. Deze dialogen zouden worden uitgevoerd in een geest van samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten. Zo is er ook ruimte voor een gedifferentieerde aanpak, die zich waar nodig toespitst op het doorvoeren van structurele hervormingen en naleving en elders op meer geavanceerde steun. Soortgelijke werkwijzen, waarbij de relevante belanghebbenden bij een echt samenwerkingsproces worden betrokken, kunnen ook op nationaal niveau worden ontwikkeld. Aangezien tegenwoordig 70 % van de inwoners van de Unie in stedelijke gebieden woont, kan de door de Commissie voorgestelde stedelijke agenda een belangrijke rol vervullen als pan-Europees platform voor een meerlagige betrokkenheid van belanghebbenden.

De invoering van slimme systemen voor overheidsopdrachten die klaar zijn voor de 21e eeuw vereist de wil en volharding om te moderniseren, te digitaliseren en te professionaliseren. Er moet duidelijk worden overeengekomen hoe het welslagen wordt gemeten, waarbij duidelijke mijlpalen moeten worden vastgesteld en de voortgang moet worden gemonitord. Aangezien de systemen voor overheidsopdrachten zeer divers zijn en de ontwikkeling en vooruitgang in de verschillende lidstaten sterk varieert, zijn belanghebbenden en overheden op alle niveaus het best in staat om de inhoud en het niveau van hun verbintenissen te bepalen.

De Commissie is bereid om dergelijke inspanningen te ondersteunen en de uitwisseling van informatie, kennis en ervaringen, ook op nationaal en regionaal niveau, te bevorderen. Zij zal ook een aantal ondersteunende maatregelen nemen (zie overzicht in het aanhangsel). Zij verheugt zich op een brede beleidsdialoog en samenwerking met nationale en lokale autoriteiten en andere belanghebbenden om te komen tot vrijwillige, maar krachtige engagementen. De Commissie probeert ook haar eigen aanbestedingspraktijken te verbeteren om beter gebruik te maken van strategische criteria<sup>22</sup>.

#### **4. WAT MOET WORDEN VERBETERD — ZES STRATEGISCHE PRIORITEITEN**

De Commissie heeft zes prioritaire gebieden geïdentificeerd, waar dankzij duidelijke en concrete actie overheidsopdrachten kunnen uitgroeien tot krachtig instrumenten voor het economisch beleid van de lidstaten, waardoor de resultaten van de overheidsopdrachten aanzienlijk kunnen verbeteren.

##### **a. ZORGEN VOOR EEN RUIMERE BENUTTING VAN STRATEGISCHE OVERHEIDSOPDRACHTEN**

Centrale en lokale overheden zouden vaker op een strategische manier moeten gebruikmaken van overheidsopdrachten om in te spelen op maatschappelijke, ecologische en economische doelstellingen zoals de circulaire economie. Het mainstreamen van innovatieve, groene en sociale criteria<sup>23</sup>, een intensiever gebruik van voorafgaande marktraadpleging of kwalitatieve analyses (MEAT<sup>24</sup>) en de aanschaf van innovatieve oplossingen in de precommerciële fase vergt niet alleen een zeer bekwame pool van overheidsinkopers, maar bovenal beleidsvisie en

---

<sup>22</sup> In lijn met het actieplan voor de circulaire economie zal de Commissie het goede voorbeeld geven door ervoor te zorgen dat ze bij haar eigen aanbestedingen zo veel mogelijk gebruikmaakt van groene overheidsopdrachten en door bij EU-financiering groene aanbesteding te versterken. Zo worden binnen de Commissie bijvoorbeeld inspanningen geleverd om het gebruik van plastic voor eenmalig gebruik te verminderen.

<sup>23</sup> Met inbegrip van de verplichting van toegankelijkheid voor personen met een handicap.

<sup>24</sup> "Most economically advantageous tender" of "economisch voordeligste inschrijving", criteria waarbij meer aandacht gaat naar kwaliteit.



politieke betrokkenheid. Een aantal lidstaten hebben de MEAT-criteria, met inbegrip van groene criteria, verplicht gemaakt bij hun aanbestedingsprocedures. Anderen zouden vrijwillige doelstellingen kunnen overwegen om de toepassing van deze criteria te monitoren. In elk geval is het voor het bereiken van een optimaal resultaat bij overheidsopdrachten **nodig om strategische criteria systematisch toe te passen**. Dit kan worden bevorderd door uitgebreide praktische steun, zoals verspreiding van normen, methodologieën voor ijkpunten, regelmatige updates van keurmerken<sup>25</sup> en evaluatiecriteria en de beschikbaarheid van een bibliotheek van goede praktijken.

Voor groene overheidsopdrachten zal de Commissie bijvoorbeeld een wijziging van de richtlijn schone wegvoertuigen (Richtlijn 2009/33/EG<sup>26</sup>) voorstellen, een geactualiseerde versie van de GPP-opleidingstoolkit publiceren en instrumenten ontwikkelen die op vrijwillige basis kunnen worden gebruikt om de levenscycluskosten voor bepaalde producten te berekenen. Het bestaande richtsnoer inzake sociale overheidsopdrachten zal worden bijgewerkt. Deze aanpassing zal er komen via een op samenwerking gebaseerde aanpak; om te beginnen komt er een raadpleging van de belanghebbenden, die suggesties kunnen doen met betrekking tot het toepassingsgebied van het richtsnoer en de te behandelen kwesties, zoals de beste manier om vraagsturing te integreren in sociale innovatie en sociaal ondernemerschap. De voorgestelde Europese toegankelijkheidswet<sup>27</sup> is gericht op het vaststellen van gemeenschappelijke toegankelijkheidseisen voor personen met een handicap en ouderen. Met betrekking tot innovatie wordt gewerkt aan een overzicht van het faciliterende beleids- en uitvoeringskader en richtsnoeren voor innovatiebevorderende aanbestedingsprocedures.

Hoewel de marktpenetratie van strategische aanbestedingen een prioriteit is, erkent de Commissie dat er in vele lidstaten nog steeds tekortkomingen zijn met betrekking tot de juiste werking van het systeem voor overheidsopdrachten. De Commissie zal verder steun en sturing geven om in deze landen volledig operationele systemen voor overheidsopdrachten in te voeren alvorens voort te gaan met het mainstreamen van groene, sociale en innovatieve criteria.

Er is een **gerichte aanpak nodig voor prioritaire sectoren** zoals de bouw, de gezondheidszorg en de IT-sector, vanwege hun hefboomwerking, hun specifieke kenmerken en uitdagingen, waaronder de snelle technologische en marktontwikkelingen. Het initiatief van de Commissie voor een mechanisme voor de vrijwillige voorafgaande beoordeling van grote infrastructuurprojecten<sup>28</sup> kan in deze context worden gezien. Er zijn al initiatieven en instrumenten, zoals de bevordering van op waarde gebaseerde aankopen in de gezondheidszorg, het Bouwwerkinformatiemodel<sup>29</sup> en een levenscyclusbenadering voor de aankoop van duurzame openbare gebouwen<sup>30</sup> of de Europese catalogus van ICT-normen voor overheidsopdrachten, om de interoperabiliteit te bevorderen en de afhankelijkheid van één softwareontwikkelaar te voorkomen.

Daarnaast is er speciale aandacht nodig voor de defensie- en veiligheidssectoren, met inbegrip van cyberveiligheid<sup>31</sup>. De werkzaamheden in het kader van het Europees defensieactieplan

---

<sup>25</sup> Zoals milieukeuren of energie- of fairtradelabels.

<sup>26</sup> Zoals aangekondigd in het werkprogramma van de Commissie voor 2017.

<sup>27</sup> COM(2015) 0615 final.

<sup>28</sup> Bij deze mededeling gevoegd.

<sup>29</sup> Het Bouwwerkinformatiemodel (BIM) is een digitale vorm van bouw en exploitatie. De Europese Commissie heeft de productie van een handboek voor de introductie van BIM in overheidsopdrachten medegefinancierd (zie <http://www.eubim.eu/handbook/>).

<sup>30</sup> Zoals LEVEL(s): <http://ec.europa.eu/environment/eussd/buildings.htm>

<sup>31</sup> Zoals uiteengezet in de onlangs gepubliceerde cyberbeveiligingsstrategie - JOIN(2017) 450 final.

zijn al ver gevorderd. De nadruk van het actieprogramma ligt op de daadwerkelijke uitvoering van de richtlijn betreffende overheidsopdrachten op defensiegebied, teneinde kansen te creëren voor Europese ondernemingen, ongeacht hun omvang of vestigingsplaats. Dit omvat:

- adviesverlening over bepaalde aspecten van de richtlijn;
- het opstellen van periodieke verslagen (scoreborden) over de toepassing door de lidstaten;
- overleg met de lidstaten over de handhaving; en
- de bevordering van initiatieven om de grensoverschrijdende markttoegang voor kmo's en toeleveranciers te verbeteren (aanbevelingen aan de lidstaten en contacten met de industrie).

## **b. PROFESSIONALISERING VAN OVERHEIDSINKOPERS**

Er zijn mensen nodig die beschikken over het juiste pakket vaardigheden om veranderingen door te voeren. De beperkte professionaliteit van overheidsinkopers<sup>32</sup> is een systematisch probleem in veel lidstaten. Het is van vitaal belang om de vaardigheden, met inbegrip van e-vaardigheden, op het gebied van overheidsopdrachten in alle stadia van de aanbestedingsprocedure te verbeteren. De veranderende cultuur en de toegenomen strategische inzet van overheidsopdrachten vereisen een ruimer gebruik van flexibele werkwijzen, marktkennis en innovatieve instrumenten. De publieke sector moet een allesomvattende strategie invoeren om risicoaversie tegen te gaan en om talent en vaardigheden te ontwikkelen die het volledige terrein van overheidsopdrachten bestrijken.

De lidstaten bevinden zich in verschillende fasen van professionalisering, maar het is van belang dat iedereen zich inzet om die weg af te leggen. Dankzij de uitwisseling van ervaringen zullen zij hun praktische aanpak van overheidsopdrachten kunnen verbeteren en zorgen voor een grotere impact en betere reputatie van overheidsopdrachten bij de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van de overheid. **Langdurige nationale professionaliseringsstrategieën zijn van cruciaal belang** om ervoor te zorgen dat de juiste mensen met de juiste vaardigheden en instrumenten zich op het juiste moment op de juiste plaats bevinden om de beste resultaten te bereiken.

De Commissie verbindt zich ertoe de lidstaten te helpen bij hun inspanningen om dergelijke strategieën te ontwikkelen en uit te voeren door middel van een samen met deze mededeling voorgestelde aanbeveling over professionalisering, de ontwikkeling van een Europees kader voor vaardigheden, de oprichting van een Centrum voor e-vaardigheden met het oog op kennisinformatie en de uitwisseling van goede praktijken, en door middel van gerichte bijstand voor capaciteitsopbouw en opleiding via de steuninstrumenten die de verschillende programma's van de Commissie voor de verschillende lidstaten ter beschikking stellen<sup>33</sup>.

## **c. BETERE TOEGANG TOT DE MARKT VOOR OVERHEIDSOPDRACHTEN**

Kmo's zijn belangrijk voor werkgelegenheid, groei en innovatie, maar zowel binnen de EU als in de internationale markten vinden zij maar moeilijk hun weg naar overheidsopdrachten. Momenteel winnen kmo's maar 45 % van de totale waarde van contracten boven de drempels van de EU, rekening houdend met zowel rechtstreekse als gezamenlijke inschrijvers en

---

<sup>32</sup>Volgens een studie (Bandiera, Prat, Valletti 2008) is het gebrek aan vaardigheden op het gebied van overheidsopdrachten een nog groter probleem dan corruptie: 83 % van de middelen die worden verspild in het kader van overheidsaankopen gaan verloren door een gebrek aan professionalisering en stimulansen, tegenover slechts 17 % als gevolg van corruptie.

<sup>33</sup> Bijvoorbeeld SRSS, TAIEX\_REGIO Peer 2 Peer-programma in het kader van het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds.

onderaannemers. De richtlijnen van 2014 bevatten maatregelen<sup>34</sup> die dienen om **de toegang van ondernemingen (waaronder kmo's) tot overheidsopdrachten te vergemakkelijken, ook over de grenzen heen**. Het publiek, de ondernemingen en de aanbestedende diensten moeten beter worden geïnformeerd over de uitgebreide mogelijkheden die er voor kmo's bestaan om deel te nemen aan overheidsopdrachten. Dit is met name belangrijk met het oog op de bevordering van grensoverschrijdende overheidsopdrachten. Het doel is ervoor te zorgen dat het percentage overheidsopdrachten dat kmo's winnen in overeenstemming wordt gebracht met hun economisch gewicht. De Commissie heeft ook specifieke acties opgezet om de toegang tot overheidsopdrachten voor kmo's te vergemakkelijken, zoals door het COSME-programma gefinancierde projecten. Daarnaast zijn er, overeenkomstig het Europees actieplan voor defensie, ook specifiek in de defensiesector acties gelanceerd om de grensoverschrijdende markttoegang voor kmo's te bevorderen<sup>35</sup>.

Een andere manier om de toegang te verbeteren is door vertrouwen op te bouwen onder marktdeelnemers, met inbegrip van kmo's, om deel te nemen aan de procedures voor overheidsopdrachten. Dit is mogelijk door eerlijke, efficiënte mogelijkheden aan te bieden voor het **oplossen van problemen en door een onafhankelijke herziening van aanbestedingsbesluiten**. De rechtsmiddelenrichtlijnen<sup>36</sup> zijn onlangs geëvalueerd<sup>37</sup> en in maart 2017 is een netwerk van beroepsinstanties van eerste aanleg opgericht. De Commissie zal toezicht blijven houden op de situatie op dit gebied, richtsnoeren verstrekken en samenwerking en de uitwisseling van beste praktijken tussen lidstaten, met inbegrip van de toetsing en beroep ter verbetering van de doeltreffendheid en de kwaliteit van het onderzoek in de EU, actief bevorderen.

De EU is de meest open markt voor overheidsopdrachten, maar deze **openheid is voor onze ondernemingen in andere landen niet altijd wederzijds**. Belangrijke handelspartners van de EU houden maatregelen in stand die discriminerend zijn ten aanzien van EU-bedrijven omdat nationale inschrijvers een voorkeursbehandeling krijgen<sup>38</sup>. In de discussienota van de Commissie over de beheersing van de globalisering wordt beklemtoond dat het herstel van een gelijk speelveld meer dan ooit noodzakelijk is en wordt opgeroepen tot een snelle aanneming van een instrument voor internationale overheidsopdrachten<sup>39</sup>. Dit zou de onderhandelingspositie van de Europese Unie bij haar handelspartners versterken. De huidige impasse in de Raad met betrekking tot dit instrument moet dringend worden doorbroken.

De Commissie zal het voortouw blijven nemen bij de inspanningen om de markten voor overheidsopdrachten toegankelijker te maken en EU-ondernemingen te helpen om in het buitenland te verkopen. In dit verband moedigt de Commissie derde landen aan om toe te treden tot de Overeenkomst inzake overheidsopdrachten van de WTO en streeft zij naar de opname van ambitieuze hoofdstukken inzake overheidsopdrachten in vrijhandelsovereenkomsten. Bedoeling is ervoor te zorgen dat ondernemingen wettelijk gerechtigd zijn om zich in te schrijven op overheidsopdrachten in derde landen, met inbegrip van toetredings- en partnerlanden van het nabuurschapsbeleid van de EU, op gelijke voet met binnenlandse ondernemingen.

---

<sup>34</sup> Tot de maatregelen die de toegang van kmo's tot de aanbestedingsmarkten moeten verbeteren, behoren een aanmoediging om opdrachten in percelen te verdelen, een beperking van de omzet die vereist is voor deelname aan een inschrijvingsprocedure en een vermindering van het aantal vereiste documenten.

<sup>35</sup> COM(2016)950.

<sup>36</sup> Richtlijn 92/13/EEG en Richtlijn 89/665/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2007/66/EG.

<sup>37</sup> COM(2017) 028 final.

<sup>38</sup> Voorbeelden hiervan zijn in het oog springende beleidsmaatregelen zoals "Buy American", "Make in India" of "Buy Chinese".

<sup>39</sup> COM(2016) 34 final.

De Commissie pleit ook voor een gunstig regelgevingskader in derde landen<sup>40</sup> door de ontwikkeling van mondiale en geharmoniseerde normen inzake overheidsopdrachten te bevorderen.

#### **d. MEER TRANSPARANTIE EN INTEGRITEIT EN BETERE GEGEVENS**

Betrouwbare gegevens zijn essentieel om een gepast beleid te ontwikkelen. De digitalisering, het toenemend aantal gegevens in het algemeen en de beschikbaarheid van normen inzake open gegevens bieden de mogelijkheid om betere gegevensanalysediensden te creëren die bijdragen tot een op behoeften gebaseerde beleidsvorming en om waarschuwingssystemen te ontwikkelen die corruptie<sup>41</sup> bij overheidsopdrachten signaleren en bestrijden. **Er moeten betere en toegankelijke gegevens over overheidsopdrachten beschikbaar worden gesteld**<sup>42</sup>; zo ontstaan allerlei mogelijkheden om de prestaties van het beleid inzake overheidsopdrachten beter te beoordelen, de wisselwerking tussen de systemen voor overheidsopdrachten te optimaliseren en toekomstige strategische besluiten te vormen. Elektronische systemen voor overheidsopdrachten moeten hoogwaardig gegevensmateriaal produceren en — belangrijker nog — beleidsmakers moeten deze gegevens ook gebruiken en delen met andere belanghebbende partijen. Zij zijn ook een middel om onregelmatigheden op te sporen. Op EU-niveau zal de Commissie een voorstel doen voor nieuwe elektronische formulieren<sup>43</sup> om het verzamelen van gegevens te verbeteren.

Als de gegevens over overheidsopdrachten toegankelijk zijn, is een dialoog met het maatschappelijk middenveld mogelijk en kunnen overheden ter verantwoording worden geroepen. Zo zijn overheidsinstanties beter uitgerust om fraude en corruptie te bestrijden<sup>44</sup>. Daarom wordt de **oprichting van publiek toegankelijke aanbestedingsregisters**<sup>45</sup> **sterk aanbevolen**, aangezien deze zorgen voor transparantie over gegunde contracten en de wijzigingen daarvan.

Ook door het melden van corruptie te vergemakkelijken door middel van **doeltreffende verslagleggingsmechanismen en de bescherming van klokkenluiders tegen represailles**, kan worden bijgedragen tot meer transparantie met betrekking tot overheidsopdrachten en besparingen op openbare middelen<sup>46</sup>. De Commissie beoordeelt momenteel de behoefte aan, de juridische haalbaarheid van en de mogelijkheden voor horizontale of verdere sectorale actie op EU-niveau voor een betere bescherming van klokkenluiders.

De richtlijnen inzake overheidsopdrachten bieden tal van mogelijkheden om te evolueren naar corruptievrije, volledig transparante aanbestedingsprocedures, bijvoorbeeld door de invoering van verplichte e-aanbesteding tegen 2018 en de versterking van de bepalingen inzake

---

<sup>40</sup> Voor aanbestedingsmarkten als India, Brazilië en China zullen dialogen over regelgeving en beleid worden opgezet en samenwerkingsprogramma's worden ontwikkeld.

<sup>41</sup> Zoals aangegeven in sommige landspecifieke aanbevelingen van het Europees semester.

<sup>42</sup> Met inachtneming van de fundamentele rechten, en met name het recht op de bescherming van persoonsgegevens, voor zover van toepassing.

<sup>43</sup> eForms is een initiatief dat in de strategie voor de eengemaakte markt is aangekondigd en dat een herziening van de standaardformulieren voor aanbestedingsprocedures beoogt.

<sup>44</sup> Volgens het EU-corruptiebestrijdingsverslag van de Commissie van 2014 kost corruptie de samenleving van de EU ongeveer 120 miljard euro per jaar. Volgens een studie uit 2013 (PwC en Ecorys voor de Europese Commissie) bedroegen de totale directe kosten van corruptie bij overheidsopdrachten voor slechts vijf sectoren (namelijk wegen en spoorwegen; water en afval; stedenbouw/nutsvoorziening; opleiding; onderzoek en ontwikkeling) en in slechts acht lidstaten tussen 1,4 en 2,2 miljard euro.

<sup>45</sup> Voor zover een dergelijk register persoonsgegevens bevat, moet het voldoen aan de voorschriften van de wetgeving inzake gegevensbescherming.

<sup>46</sup> Volgens de studie uit 2017 "Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement" (opgesteld door Milieu Ltd. voor de Europese Commissie) liggen de potentiële voordelen van een doeltreffende bescherming van klokkenluiders voor de hele EU op het gebied van overheidsopdrachten in de orde van grootte van 5,8 tot 9,6 miljard EUR per jaar.

belangenconflicten<sup>47</sup> of de uitbreiding van de gronden voor uitsluiting van de inschrijvers. Op alle overheidsniveaus moet men zich bewuster worden van het bestaan van deze mogelijkheden.

Collusie is geen uitzonderlijk verschijnsel in sommige aanbestedingsmarkten. Het kan leiden tot prijzen die tot 20 % hoger liggen dan de prijzen in concurrerende markten<sup>48</sup>. De mededingingsautoriteiten zijn belast met onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden om collusieve praktijken te bestraffen, maar alleen wanneer wordt vermoed dat er zich al concrete feiten van die aard hebben voorgedaan. Daarom zal de Commissie instrumenten en initiatieven ontwikkelen die deze kwestie aanpakken en het bewustzijn ervan doen toenemen, zodat het risico van collusief gedrag op de markt voor overheidsopdrachten afneemt. Hiertoe behoren acties om de marktkennis van aanbestedende diensten te vergroten en aanbestedende diensten te steunen bij een degelijke planning en een zorgvuldig ontwerp van aanbestedingsprocedures en betere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen aanbestedings- en mededingingsautoriteiten. Ook zal de Commissie richtsnoeren opstellen over de toepassing van de nieuwe EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten met betrekking tot uitsluitingsgronden in geval van collusie.

#### e. BEVORDERING VAN DE DIGITALISERING VAN OVERHEIDSOPDRACHTEN

Nieuwe digitale technologieën bieden grote mogelijkheden om de aanbestedingsprocedure te vereenvoudigen en te stroomlijnen door de uitrol van elektronische overheidsopdrachten. In de richtlijnen inzake overheidsopdrachten is bepaald dat de elektronische indiening van inschrijvingen tegen oktober 2018 verplicht zal worden gesteld. Niettemin zullen alle voordelen van e-aanbesteding pas duidelijk blijken als de **volledige aanbestedingsprocedure wordt gedigitaliseerd**. Deze procedure omvat verschillende fasen, van planning, kennisgeving en inschrijving tot facturering, betaling en archivering.

Nieuwe technologieën bieden de mogelijkheid om de organisatie van overheidsopdrachten en van de afdelingen van de daarbij betrokken overheidsinstanties fundamenteel om te denken. Er biedt zich een unieke kans aan om de desbetreffende systemen om te vormen en een digitale transformatie te verwezenlijken.

De Commissie zal zich inzetten voor de verdere verbetering en bevordering van de instrumenten en normen<sup>49</sup> die zij heeft ontwikkeld om deze digitale transformatie van overheidsopdrachten op nationaal niveau mogelijk te maken en om deze instrumenten toe te passen in complementaire gebieden zoals de ene digitale toegangspoort<sup>50</sup> en de Europese e-kaart voor diensten<sup>51</sup>. Zij zal lidstaten op bilaterale basis blijven ondersteunen door vast te stellen wat de knelpunten zijn bij de digitale transformatie van overheidsopdrachten. Hierbij komen kwesties aan bod die te maken hebben met de interoperabiliteit van oplossingen of

---

<sup>47</sup> Minimumnormen in de definitie van belangenconflicten en de verplichting van de EU-lidstaten om passende maatregelen te nemen met het oog op het opsporen, voorkomen en aanpakken van belangenconflicten.

<sup>48</sup> Zie Anderson en Kovacic, "Competition Policy and the International Trade Liberalization: Essential Complements to Ensure Good Performance in Public Procurement Markets", PPLR, 18 (2009): 67.

<sup>49</sup> Bv. eCertis, het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA), de Europese norm voor e-facturering.

<sup>50</sup> COM(2017)256.

<sup>51</sup> Een voorstel van de Commissie (COM 2016 (823) en COM 2016 (824)), dat in januari 2017 door de Commissie is goedgekeurd en momenteel door het Europees Parlement en de Raad wordt besproken, met betrekking tot de invoering van een geharmoniseerde procedure op EU-niveau voor grensoverschrijdende uitbreiding van de bouwsector en zakelijke diensten in de interne markt, dat ook het gebruik van officiële lijsten van erkende ondernemers als bedoeld in artikel 64 van Richtlijn 2014/24/EU omvat.

definities<sup>52</sup>, het opzetten van passende beleidsstructuren, vaardigheden en het motiveren van de belanghebbenden om de vereiste hervormingen op een efficiënte manier uit te voeren.

#### **f. SAMENWERKEN OM SAMEN AAN TE KOPEN**

De samenvoeging van overheidsaankopen begint ingang te vinden in de hele EU<sup>53</sup>. Als aggregatoren beheren gecentraliseerde aankoopcentrales alsnog grotere aandelen van de aanbestedingsmarkten. Zij zijn belangrijke spelers bij het bevorderen van de hervorming van overheidsopdrachten, waaronder ook het bevorderen van een strategische aanpak. Zij creëren de mogelijkheid om de onderhandelingspositie van de aanbestedende overheidsdiensten te versterken, wat een onmisbare troef is in bepaalde markten die door een klein aantal marktdeelnemers worden gedomineerd. Afhankelijk van de situatie kunnen aankoopcentrales worden gecreëerd die een algemeen mandaat hebben op nationaal niveau, zich concentreren op specifieke sectoren (zoals gezondheidszorg of IT) of zich toeleggen op regionale/gemeentelijke overheidsopdrachten.

De grote aankoopvolumes van gecentraliseerde aankoopcentrales zouden kunnen worden gebruikt als hefboom voor strategische overheidsopdrachten, bv. door de vaststelling van inkoopdoelstellingen. Hun rol bij de standaardisering van de procedures voor de plaatsing van overheidsopdrachten en marktinzicht is ook cruciaal voor de professionalisering van het openbaar bestuur en bevordert kmo-vriendelijke procedures. De bundeling van kennis en expertise heeft vaak ook overloopeffecten doordat aankoopcentrales regelmatig steun en advies verlenen aan andere aanbestedende diensten.

Er is ook veel te winnen bij nauwere samenwerking tussen aanbestedende diensten<sup>54</sup>. Gezamenlijke grensoverschrijdende aanbestedingen, met aanbestedende diensten uit verschillende landen die hun aanbestedingsprocedures samen organiseren, worden aanzienlijk vergemakkelijkt door de nieuwe EU-regels. Verschillende recente voorbeelden illustreren de haalbaarheid van dergelijke partnerschappen. Ook de aanbesteding van grote grensoverschrijdende infrastructuurprojecten vereist nauwe samenwerking tussen de aanbestedende diensten, evenals een gemeenschappelijke "taal". In bepaalde gebieden, met name de infrastructuurprojecten voor het trans-Europees vervoersnet, zal grondiger worden onderzocht waarom het aantal grensoverschrijdende overheidsopdrachten beperkt blijft, en kunnen specifieke maatregelen worden overwogen<sup>55</sup>.

In deze context zal de Commissie zich verder inspannen om het bewustzijn te vergroten en goede praktijken voor gezamenlijke grensoverschrijdende overheidsopdrachten te bevorderen.

## **5. CONCLUSIE**

De overheden streven over het algemeen naar een eerlijkere samenleving op basis van gelijke kansen, duurzame economische groei en een brede arbeidsmarktdeelname, zonder de houdbaarheid van de overheidsfinanciën uit het oog te verliezen. Overheidsopdrachten blijven een cruciaal instrument voor de uitvoering van het beleid. Aangezien zij een belangrijk aandeel vormen in de overheidsuitgaven kunnen zij – indien gebruikt als strategisch

<sup>52</sup> Met gebruikmaking van bestaande, op EU-niveau gezamenlijk overeengekomen interoperabiliteitsoplossingen zoals e-identificatie, e-handtekeningen, e-levering en e-facturering.

<sup>53</sup> Vraagbundeling heeft betrekking op aanbestedende diensten of andere instanties die via gecentraliseerde aankoopcentrales werken en die als groothandelaren of tussenpersonen optreden.

<sup>54</sup> Bijvoorbeeld de gezamenlijke aanschaf van schone voertuigen voor het openbaar vervoer door verschillende lokale overheden.

<sup>55</sup> Zie de lopende openbare raadpleging voor *Een gestroomlijnde verwezenlijking van het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T)*: [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/consultations/2017-ten-t-implementation\\_nl](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/consultations/2017-ten-t-implementation_nl)

instrument – de positie van overheden versterken bij het nastreven van belangrijke beleidsresultaten.

Een slim gebruik van overheidsopdrachten kan helpen bij de aanpak van wereldwijde uitdagingen zoals klimaatverandering en hulpbronnenschaarste of vergrijzing. Het ondersteunt sociale beleidsmaatregelen en versnelt de overgang naar meer duurzame toeleveringsketens en bedrijfsmodellen. Het kan het concurrentievermogen verbeteren en de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten bevorderen. Transparante en professionele overheidsinkopers zullen in staat zijn hun budget efficiënt te besteden en corruptie te bestrijden.

Verschillende lidstaten zijn al begonnen met de ontwikkeling van een strategische benadering van het beleid inzake overheidsopdrachten, wat wordt aangevuld met veelbelovende lokale initiatieven. Er kan meer worden bereikt via samenwerking en wederzijdse inspiratie. De Commissie is vastberaden een faciliterende rol te spelen bij deze overgang naar moderne, innovatieve en duurzame systemen voor overheidsopdrachten die geschikt zijn voor de 21e eeuw en worden gedreven door een inclusief en geëngageerd EU-partnerschap voor slimme overheidsopdrachten.

## **AANHANGSEL — Overzicht van de EU-initiatieven voor de uitvoering van overheidsopdrachten tegen eind 2018**

Deze mededeling pleit voor een breed partnerschap ter bevordering van praktijken inzake overheidsopdrachten in de EU. De Commissie verzoekt de lidstaten en andere overheden en belanghebbenden die betrokken zijn bij overheidsopdrachten om zich in te zetten voor vrijwillige, maar niettemin concrete acties op dit gebied. **De Commissie van haar kant verbindt zich ertoe om tussen nu en eind 2018 de volgende specifieke acties te verwezenlijken:**

### **1. Zorgen voor een ruimere benutting van strategische overheidsopdrachten**

- een mechanisme creëren voor een vrijwillige voorafgaande beoordeling van grote infrastructuurprojecten;
- de richtsnoeren inzake groene en sociale overheidsopdrachten bewerken en sturing geven voor innovatie en overheidsopdrachten;
- goede praktijken uitwisselen met betrekking tot een strategische aanpak van overheidsopdrachten, o.a. in cruciale sectoren (bouw, gezondheidszorg, IT).

### **2. Professionalisering van overheidsinkopers**

- een aanbeveling aannemen inzake de professionalisering van overheidsinkopers;
- een Europees kader voor vaardigheden inzake overheidsopdrachten ontwikkelen waarin de essentiële vaardigheden en competenties voor overheidsinkopers aan bod komen;
- een centrum voor e-vaardigheden oprichten dat fungeert als een centrale portaalsite en een digitale bibliotheek van goede praktijken inzake overheidsopdrachten; en
- een Europees netwerk van nationale centra voor innovatieve overheidsopdrachten ontwikkelen.

### **3. Betere toegang tot de markt voor overheidsopdrachten**

- de toegang tot derde markten voor overheidsopdrachten verbeteren via handelsovereenkomsten;
- het stelsel van rechtsmiddelen verder versterken door netwerkvorming tussen beroepsinstanties van eerste aanleg en richtsnoeren over corrigerende maatregelen; en
- proefprojecten opzetten om de participatie van kmo's te bevorderen via tussenpersonen en innovatiebemiddelaars.

### **4. Meer transparantie en integriteit en betere gegevens**

- nieuwe standaardformulieren voor overheidsopdrachten ontwikkelen om het verzamelen van gegevens te verbeteren;
- het opzetten van publiek toegankelijke contractenregisters bevorderen; en
- richtsnoeren verstrekken over de praktische toepassing van de nieuwe bepalingen inzake integriteit en over uitsluitingsgronden in geval van collusie, en een databank van onregelmatigheden opzetten.



## **5. Bevordering van de digitalisering van overheidsopdrachten**

- het toepassingsgebied van het e-Certis-instrument uitbreiden en de IT-systemen verder verbeteren; en
- het gebruik van het Uniform Europees Aanbestedingsdocument, het eenmaligheidsbeginsel en elektronische facturering in de lidstaten bevorderen.

## **6. Samenwerken om samen aan te kopen**

- gezamenlijke grensoverschrijdende overheidsopdrachten, gekoppeld aan innovatie door grote kopers, bevorderen; en
- een proefopleiding lanceren over kmo-vriendelijke beleidsmaatregelen in aankoopcentrales.