

AANBEVELING (EU) 2017/1805 VAN DE COMMISSIE
van 3 oktober 2017
betreffende de professionalisering van overheidsopdrachten
Ontwikkeling van een architectuur voor de professionalisering van overheidsopdrachten
(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overheidsopdrachten zijn een instrument om slimme, duurzame en inclusieve groei te realiseren. Dit instrument kan een aanzienlijke economische bijdrage ⁽¹⁾ leveren aan de agenda van de Commissie voor groei, werkgelegenheid en grensoverschrijdende handel. Efficiënte, doeltreffende en concurrerende overheidsopdrachten zijn zowel een voorwaarde voor een goed functionerende eengemaakte markt als een belangrijk kanaal voor Europese investeringen ⁽²⁾.
- (2) De in 2014 aangenomen richtlijnen inzake overheidsopdrachten ⁽³⁾ bieden een instrumentarium waarmee lidstaten op meer efficiënte en strategische wijze gebruik kunnen maken van overheidsopdrachten. Op het gebied van overheidsopdrachten stellen zich nieuwe uitdagingen, aangezien er steeds meer wordt verwacht dat de beste prijs-kwaliteitsverhouding voor overheidsuitgaven in steeds krappere begrotingsomstandigheden wordt aangetoond, dat de mogelijkheden van digitalisering en de veranderende markten worden benut, dat een strategische bijdrage aan horizontale beleidsdoelstellingen en maatschappelijke waarden zoals innovatie, sociale inclusie en ecologische duurzaamheid wordt geleverd, dat de toegankelijkheid wordt gemaximaliseerd en dat verantwoording wordt afgelegd om inefficiëntie, verspilling, onregelmatigheden, fraude en corruptie tot een minimum te beperken en verantwoordelijke toeleveringsketens tot stand te brengen.
- (3) De regels inzake overheidsopdrachten moeten op alle niveaus efficiënt worden toegepast om deze essentiële hefboom voor Europese investeringen optimaal te benutten, zoals vermeld in het investeringsplan voor Europa ⁽⁴⁾, en om een sterkere eengemaakte markt tot stand te brengen, waartoe voorzitter Juncker in zijn toespraak over de Staat van de Unie van 2017 heeft opgeroepen. Efficiëntie is ook een van de via de procedure van het Europees semester gemelde punten bij het plaatsen van overheidsopdrachten die voor verbetering vatbaar zijn.
- (4) Daarom moet voor een zo efficiënt mogelijk gebruik van overheidsmiddelen worden gezorgd en moeten overheidsinkopers in staat zijn om opdrachten te plaatsen met inachtneming van de hoogste professionele normen. Het verbeteren en ondersteunen van professionaliteit bij aanbestedingsprofessionals kan de gunstige effecten van overheidsopdrachten op de hele economie bevorderen ⁽⁵⁾.
- (5) Het streven naar professionalisering van overheidsopdrachten wordt ruim opgevat om rekening te houden met de algemene verbetering van het volledige scala van professionele vaardigheden en competenties, kennis en ervaring van de mensen die opdrachten met betrekking tot openbare aanbesteding uitvoeren of eraan deelnemen ⁽⁶⁾. Het

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ Bijna de helft van de financiering in het kader van het cohesiebeleid verloopt via overheidsopdrachten. Tijdens de periode 2014-2020 zal de EU 325 miljard EUR, bijna een derde van de totale EU-begroting, investeren in de regio's van Europa via de Europese structuur- en investeringsfondsen, die gericht zijn op het bevorderen van economische groei, werkgelegenheid, concurrentievermogen en het verminderen van verschillen in de ontwikkeling.

⁽³⁾ Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65) (de „klassieke richtlijn”), Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 1) (de „concessierichtlijn”) en Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 243) (de „richtlijn nutsbedrijven”), en met name respectievelijk artikel 83, lid 4, artikel 45, lid 4, en artikel 99, lid 4.

⁽⁴⁾ 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) 903).

⁽⁵⁾ In het werkdokument van de diensten van de Commissie (SWD/2015/202) bij de strategie voor de eengemaakte markt is geraamd dat het oplossen van problemen met betrekking tot professionaliteit meer dan 80 miljard EUR aan economische baten zou kunnen opleveren.

⁽⁶⁾ Dit omvat het volledige toepassingsgebied van de werkzaamheden van inkopers in elk stadium van de aanbestedingsprocedure, van de vaststelling van de behoeften tot het beheer van het contract, ongeacht of zij in centrale of gedecentraliseerde overheidsdiensten of instellingen werken, specifiek op aanbesteding gerichte functies vervullen dan wel enkel voor bepaalde aanbestedinggerelateerde taken verantwoordelijk zijn.

heeft ook betrekking op zowel de instrumenten en ondersteuning als het institutionele beleid die nodig zijn om de opdracht doeltreffend uit te voeren en resultaten te boeken ⁽¹⁾. Daarom moet een doeltreffend professionaliseringsbeleid berusten op een algemene strategische aanpak met drie elkaar aanvullende doelstellingen:

- I. Ontwikkeling van een passend beleid voor professionalisering: om werkelijk invloed te kunnen uitoefenen, moet een professionaliseringsbeleid op politieke steun op hoog niveau kunnen rekenen. Dit houdt in dat op het centrale beleidsniveau een duidelijke toewijzing van verantwoordelijkheden en taken wordt vastgesteld, dat inspanningen op lokaal, regionaal en sectoraal niveau worden ondersteund en dat de continuïteit over de verschillende politieke cycli heen wordt verzekerd, waar nodig door een beroep te doen op de institutionele structuren die specialisatie en het bundelen en delen van kennis bevorderen.
 - II. Personeelsbeheer — opleiding en loopbaanbeheer van aanbestedingsprofessionals verbeteren: aanbestedingsprofessionals, met andere woorden personen die betrokken zijn bij de aanbesteding van goederen, diensten en werkzaamheden, evenals auditors en functionarissen die verantwoordelijk zijn voor de beoordeling van overheidsopdrachten, moeten de voor hun verantwoordelijkheidsniveau benodigde kwalificaties, opleiding, vaardigheden en ervaring bezitten. Dit houdt in dat er moet worden gezorgd voor ervaren, vaardig en gemotiveerd personeel, voor de nodige opleiding en permanente bijscholing en voor een loopbaanstructuur en stimulansen om aanbestedinggerelateerde functies aantrekkelijk te maken en overheidsfunctionarissen te motiveren om strategische doelstellingen te verwezenlijken.
 - III. Systemen — instrumenten en methoden aanreiken om professionele aanbestedingspraktijken te ondersteunen: aanbestedingsprofessionals moet de juiste instrumenten en ondersteuning worden geboden om efficiënt te kunnen optreden en voor elke aankoop de beste prijs-kwaliteitsverhouding te kunnen verkrijgen. Dit betekent dat er moet worden gezorgd voor instrumenten en procedures voor de uitvoering van slimme overheidsopdrachten, zoals instrumenten voor elektronische aanbesteding, richtsnoeren, handleidingen, modellen en samenwerkingsinstrumenten, met bijbehorende opleiding, ondersteuning en deskundigheid, bundeling van kennis en uitwisseling van goede praktijken.
- (6) In deze aanbeveling wordt de ontwikkeling en uitvoering van professionaliseringsbeleid in de lidstaten aangemoedigd ⁽²⁾ door een referentiekader ter overweging voor te stellen ⁽³⁾. Dit initiatief is erop gericht de lidstaten te helpen met het opzetten van een professionaliseringsbeleid dat het profiel, de invloed, de impact en de reputatie van overheidsopdrachten bij het realiseren van overheidsdoelstellingen versterkt.
- (7) Deze aanbeveling is gericht tot de lidstaten en hun overheidsinstanties, voornamelijk op nationaal niveau. Niettemin moeten de lidstaten in het kader van hun gecentraliseerd of gedecentraliseerd systeem voor overheidsopdrachten aanbestedende diensten/instanties verder aanmoedigen en ondersteunen bij het opzetten van professionaliseringsinitiatieven. Daarom moeten de lidstaten deze aanbeveling op alle niveaus onder de aandacht brengen bij de organen die verantwoordelijk zijn voor overheidsopdrachten, evenals bij de instanties die belast zijn met de opleiding van de auditors en functionarissen die verantwoordelijk zijn voor de beoordeling van overheidsopdrachten,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

I. HET BELEID VOOR DE PROFESSIONALISERING VAN OVERHEIDSOPDRACHTEN VASTSTELLEN

1. De lidstaten moeten zorgen voor de ontwikkeling en uitvoering van langetermijnstrategieën inzake professionalisering van overheidsopdrachten, op maat van hun behoeften, middelen en administratieve structuur, hetzij op zichzelf staand, of als onderdeel van bredere overheidsbeleidsmaatregelen met het oog op professionalisering. Het doel is vaardigheden aan te trekken, te ontwikkelen en te behouden, te focussen op prestaties en strategische resultaten en om de beschikbare tools en technieken maximaal te benutten. Deze strategieën moeten:
 - a) rekening houden met alle relevante deelnemers in het aanbestedingsproces en via een inclusief proces op nationaal, regionaal en lokaal niveau worden uitgewerkt;
 - b) gecoördineerd met andere beleidsmaatregelen in de hele openbare sector worden toegepast, en
 - c) rekening houden met ontwikkelingen in andere lidstaten en op internationaal niveau.

⁽¹⁾ De behoefte om aanbestedingsprofessionals op te leiden die kunnen blijven zorgen voor een optimaal rendement, wordt ook benadrukt in de OESO-aanbeveling van 2015 inzake overheidsopdrachten. <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>

⁽²⁾ De Commissie is niet voornemens een specifiek model voor te schrijven, maar wil de lidstaten en betrokken besturen verzoeken om relevante kwesties aan te pakken. Het wordt algemeen erkend dat iedereen zich in een verschillend stadium van zijn traject bevindt. Niettemin moeten de lidstaten overeenkomstig de nieuwe richtlijnen ervoor zorgen dat: a) informatie en richtsnoeren inzake de interpretatie en toepassing van het EU-recht inzake overheidsopdrachten gratis beschikbaar zijn ter ondersteuning van aanbestedende diensten en ondernemers, in het bijzonder kmo's, en dat b) ondersteuning beschikbaar is voor aanbestedende diensten bij de planning en uitvoering van aanbestedingsprocedures.

⁽³⁾ De aanbeveling zal vergezeld gaan van een verzameling goede praktijken uit de lidstaten.

2. Ook moeten de lidstaten aanbestedende diensten/instanties aanmoedigen en ondersteunen bij het uitvoeren van nationale professionaliseringsstrategieën, bij het ontwikkelen van professionaliseringsinitiatieven en passende institutionele structuren en samenwerkingsverbanden met het oog op een meer gecoördineerde, efficiënte en strategische uitvoering van overheidsopdrachten, onder meer op basis van:
 - a) meer samenwerking tussen relevante diensten en tussen aanbestedende diensten/instanties, en
 - b) de deskundigheid en ondersteuning van opleidingsinstellingen, centrale inkoopinstanties en op aanbestedingen gerichte professionele organisaties.

II. PERSONEELSBEHEER — OPLEIDING EN LOOPBAANBEHEER VERBETEREN

3. De lidstaten moeten vaststellen en omschrijven wat de minimumvaardigheden en -competenties zijn waarin alle aanbestedingsprofessionals moeten zijn opgeleid en waarover zij moeten beschikken, daarbij rekening houdend met het multidisciplinaire karakter van aanbestedingsprojecten, zowel voor functionarissen die zich specifiek met overheidsopdrachten bezighouden en voor functies die daarmee verband houden, als voor rechters en auditors. Dit omvat bijvoorbeeld:
 - a) kaders voor vaardigheden en competenties om rekrutering en loopbaanbeheerprocedures te ondersteunen en voor het opstellen van opleidingsprogramma's, en
 - b) een gemeenschappelijk competentiekader voor overheidsopdrachten op Europees niveau.
4. De lidstaten moeten passende opleidingsprogramma's (zowel basisopleidingen als programma's voor een leven lang leren) ontwikkelen, op basis van een beoordeling van de gegevens en de behoeften en van competentiekaders, indien beschikbaar. Dit omvat bijvoorbeeld:
 - a) het ontwikkelen en/of ondersteunen van de ontwikkeling van basisopleidingsprogramma's, op het niveau van de tweede en derde cyclus universitair onderwijs, en andere basisberoepsopleidingen;
 - b) het verstrekken en/of ondersteunen van een uitgebreid, gericht en toegankelijk aanbod voor een leven lang leren;
 - c) het opleidingsaanbod vermenigvuldigen via innovatieve, interactieve oplossingen of instrumenten voor elektronisch leren evenals via train-the-trainerprogramma's, en
 - d) het benutten van academische samenwerking en onderzoek om een solide theoretische basis voor aanbestedingsoplossingen te ontwikkelen.
5. De lidstaten moeten ook degelijke, specifiek op aanbestedingsgerelateerde functies gerichte regelingen met betrekking tot personeelsbeheer, loopbaanplanning en motivering ontwikkelen en de ingebruikname ervan door de aanbestedende diensten/instanties ondersteunen, teneinde gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden en professionals ertoe aan te moedigen hogere kwaliteit te leveren en een strategischer aanpak te hanteren bij het plaatsen van overheidsopdrachten. Voorbeelden daarvan zijn:
 - a) erkennings- en/of certificeringsregelingen waarbij aanbestedingsgerelateerde functies correct worden benoemd en beloond;
 - b) loopbaanstructuren, institutionele stimuleringsmaatregelen en politieke ondersteuning om strategische resultaten te boeken, en
 - c) prijzen voor uitmuntendheid om goede praktijken op gebieden zoals innovatie, groene en maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten of corruptiebestrijding te bevorderen.

III. SYSTEMEN — INSTRUMENTEN EN METHODEN AANREIKEN

6. De lidstaten moeten ondersteuning en aanmoediging bieden voor de ontwikkeling en ingebruikname van toegankelijke IT-instrumenten waarmee de werking van aanbestedingssystemen kan worden vereenvoudigd en verbeterd. Hiertoe kunnen zij bijvoorbeeld:
 - a) informatie toegankelijk maken door algemene webportalen op te zetten;
 - b) IT-instrumenten met bijbehorende opleiding (bv. voor schaalvoordelen, energie-efficiëntie of werken in teamverband) ontwikkelen, of overeenkomstige marktgestuurde oplossingen ondersteunen, en
 - c) een strategische aanpak van digitalisering bevorderen door standaardisering, delen, hergebruik en interoperabiliteit van producten en diensten, met name door bestaande, op EU-niveau beschikbare IT-systemen ⁽¹⁾ te gebruiken, evenals bijdragen tot de ontwikkeling van instrumenten zoals een onlinecatalogus met ICT-normen voor aanbestedingsprocedures ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Voorbeelden van dergelijke systemen zijn: de ene digitale toegangspoort en de bouwstenen van de digitale diensteninfrastructuur van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (e-identiteit, e-handtekening, e-levering en e-facturering).

⁽²⁾ https://joinup.ec.europa.eu/community/european_catalogue/

7. De lidstaten moeten zowel individuele als institutionele integriteit ondersteunen en bevorderen als een intrinsiek onderdeel van professioneel handelen, door te zorgen voor instrumenten die naleving en transparantie waarborgen en voor richtsnoeren over het voorkomen van onregelmatigheden. Hiertoe kunnen zij bijvoorbeeld:
- a) gedragscodes en handvesten voor integriteit opstellen;
 - b) gegevens over onregelmatigheden ⁽¹⁾ als feedback gebruiken om daarover opleidingen en richtsnoeren te ontwikkelen en om „zelfreiniging” te bevorderen, en
 - c) specifieke richtsnoeren ontwikkelen om, onder meer via kanalen voor klokkenluiders, fraude en corruptie te voorkomen.
8. De lidstaten moeten richtsnoeren verstrekken om enerzijds rechtszekerheid te bieden inzake EU- en nationale wetgeving of voorschriften die uit de internationale verbintenissen van de EU voortvloeien en anderzijds, om commerciële beslissingen, intelligente/onderbouwde besluitvorming en strategisch denken te vergemakkelijken en te bevorderen. Dit omvat bijvoorbeeld:
- a) gerichte voorlichtingsmiddelen, methodologische handboeken en overzichten van goede praktijken en de meest voorkomende fouten, die actueel, gebruiksvriendelijk, toegankelijk en op beroepservaring gebaseerd zijn, en
 - b) gestandaardiseerde modellen en instrumenten voor diverse procedures zoals criteria voor groene overheidsopdrachten.
9. De lidstaten moeten de uitwisseling van goede praktijken bevorderen en ondersteuning bieden aan professionals om professionele aanbestedingsprocedures, samenwerking en overdracht van expertise te waarborgen. Hiertoe kunnen zij bijvoorbeeld:
- a) technische bijstand verlenen via snel reagerende helpdesks, hotlines en/of e-maildiensten;
 - b) seminars en workshops organiseren om nieuwe juridische ontwikkelingen, beleidsprioriteiten en goede praktijken te delen, en
 - c) gemeenschappen van professionals aanmoedigen via onlinefora en professionele sociale netwerken.

IV. FOLLOW-UP VAN DEZE AANBEVELING — RAPPORTAGE EN MONITORING

10. Er wordt aanbevolen dat de lidstaten bij de rapportage krachtens artikel 83 van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 45 van Richtlijn 2014/23/EU of artikel 99 van Richtlijn 2014/25/EU de Commissie in kennis stellen van maatregelen die zij naar aanleiding van deze aanbeveling hebben genomen.

Gedaan te Straatsburg, 3 oktober 2017.

Voor de Commissie
Elżbieta BIENKOWSKA
Lid van de Commissie

⁽¹⁾ Met inachtneming van de wetgeving inzake gegevensbescherming en het fundamentele recht op bescherming van persoonsgegevens.