



THEMATISCHE FACTSHEET EUROPEES SEMESTER

OVERHEIDSOPDRACHTEN

1. INLEIDING

Jaarlijks besteden overheidsinstanties in de EU ongeveer 14 % van het bbp aan overheidsopdrachten. Dit komt neer op meer dan 1,9 biljoen EUR¹. Overheidsopdrachten zijn vanwege hun omvang van groot belang voor het concurrentievermogen. Dit is met name het geval in sectoren als energie, vervoer, defensie, IT en gezondheidszorg, waar de overheidssector een belangrijke afnemer is.

Efficiënte overheidsopdrachten zijn van cruciaal belang voor de aanpak van veel van de belangrijkste beleidsuitdagingen waarmee de EU wordt geconfronteerd. Dit omvat groei en werkgelegenheid, begrotingsdiscipline, modernisering van het overheidsapparaat, bestrijding van corruptie en collusie, markttoegang voor kmo's, vertrouwen van de burgers in de overheid en de democratie, alsook innovatie en ecologisch en sociaal duurzame groei.

Productieve uitgaven en investeringen met overheidsgeld zijn belangrijke hefboomen om de economische groei te herstellen, vooral in tijden van krappe overheidsbegrotingen. Voor de lidstaten zijn overheidsopdrachten een onmisbaar instrument om overheidsbeleid gestalte

¹ Dit is de meest recente raming, waarin uitgaven door nutsbedrijven niet zijn opgenomen. Volgens eerdere ramingen, waarin dergelijke uitgaven wel zijn opgenomen, gaat het om ongeveer 19 % van het bbp van de EU, dus om en bij de 2,3 biljoen EUR.

te geven en nationale strategische doelstellingen te verwezenlijken. Goed functionerende markten voor overheidsopdrachten stimuleren het nationale concurrentievermogen dankzij stevigere overheidsfinanciën, gerichtere investeringen en het aanbieden van diensten van betere kwaliteit, zoals infrastructuur en e-government.

Overheidsopdrachten die de op EU-niveau vastgestelde EU-drempels² overschrijden, moeten in de hele EU worden gepubliceerd op het platform 'Tenders Electronic Daily' (TED)³. Het doel is de aanbestedingsmarkten in de EU te integreren, de mededinging te stimuleren en overheidsgeld beter te besteden. In totaal zijn in 2015 voor de hele EU aanbestedingen gepubliceerd voor een bedrag van 450 miljard EUR.

2. BELANGRIJKE BELEIDSUITDAGINGEN

De versterking van overheidsopdrachten staat centraal in het optreden van de overheid om te komen tot een eerlijkere samenleving, die is gebaseerd op gelijke kansen, duurzame economische groei en een brede deelname aan de markt. Tegelijkertijd kan een efficiënt systeem voor overheidsopdrachten in hoge mate

² In de EU-wetgeving zijn er geharmoniseerde minimumvoorschriften vastgesteld voor aanbestedingen die een bepaald bedrag overschrijden. Die drempelbedragen staan op de volgende website: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en

³ <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

bijdragen tot de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

In het raam van het huidige EU-regelgevingskader is een beoordeling van de kwaliteit en de doeltreffendheid van het systeem voor overheidsopdrachten van essentieel belang om de sterke en zwakke punten in de lidstaten vast te stellen.

Dit moet leiden tot corrigerende maatregelen en strategieën. Moderne overheidsopdrachten zijn gebaseerd op een aantal essentiële elementen:

- prijs-kwaliteitverhouding: de vereiste goederen, werken en diensten op een zuinige, efficiënte en effectieve wijze leveren of uitvoeren;
- transparantie: begrijpelijke, toegankelijke en tijdige bekendmaking van informatie over aanbestedingsprocedures;
- eerlijkheid: aanbestedingsprocedures moeten onpartijdig zijn en een gelijke behandeling van alle inschrijvers waarborgen;
- goed bestuur: overheidsopdrachten mogen niet worden gezien als een administratieve procedure, maar wel als een kans om door slimme uitgaven diverse maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken. Dit kan leiden tot meer vertrouwen in de overheid en een groener, socialer en innovatiever beleid.

De beschikbaarheid en kwaliteit van gerapporteerde gegevens is van essentieel belang voor de analyse van aanbestedingen en de voorbereiding van passende maatregelen en beleidsreacties. Door betere en

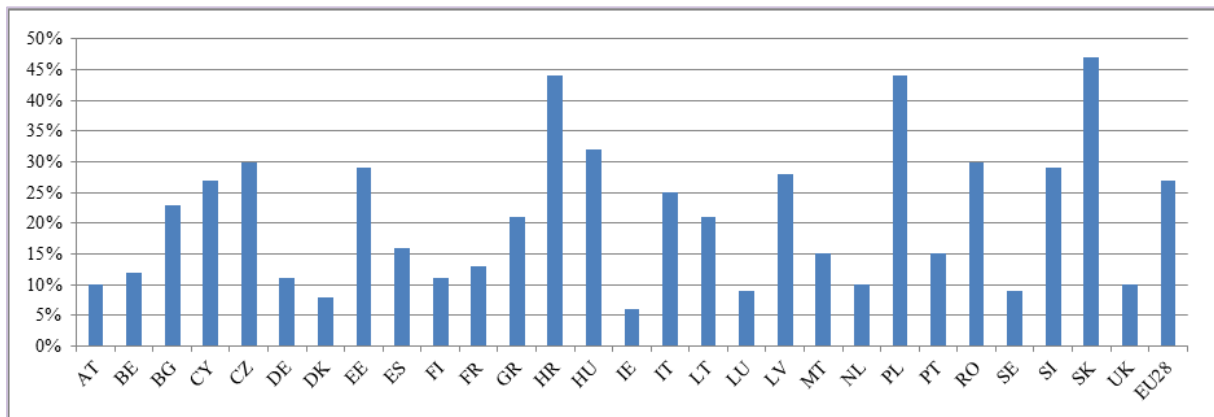
toegankelijke gegevens over overheidsopdrachten voor alle belanghebbende partijen zou de aandacht van onderzoekers op dit onderwerp kunnen worden gevestigd (wat zou kunnen leiden tot nieuwe ideeën over de aanpak van bepaalde zwakke punten) en zou de interactie met de samenleving als geheel kunnen worden verbeterd (door het opbouwen van vertrouwen en het uitoefenen van publieke druk om de prestaties van de systemen voor overheidsopdrachten te verbeteren).

Prijs-kwaliteitverhouding

2.1. Mededinging op het gebied van overheidsopdrachten

Bij de op TED gepubliceerde aankondigingen van opdrachten wordt het aantal ingediende inschrijvingen geregistreerd. Dit is een belangrijke indicator voor het niveau van mededinging op de markten voor overheidsopdrachten. Mededinging tussen inschrijvers op overheidsopdrachten is een van de belangrijkste manieren om het einddoel van het beleid inzake overheidsopdrachten, namelijk de beste prijs-kwaliteitverhouding, te bereiken. Tussen 2006 en 2016 is het aantal aanbestedingen waarvoor er maar één inschrijving was, gestegen van 14 % naar 29 %. Dit wijst erop dat er geen mededingingsdynamiek is of dat deze minder intens is geworden; over het algemeen is het voor ondernemingen moeilijker om toegang te krijgen tot de aanbestedingsmarkten.

Figuur 1 - Percentage opdrachten waarvoor er een enkele inschrijving was (excl. raamopdrachten), 2006-2016



Bron: Europese Commissie op basis van PB/TED-gegevens (Kroatië 2013-2016, Roemenië & Bulgarije 2007-2016)

In de EU-28 waren er in de periode 2006-2016 27 % aankondigingen waarbij er slechts één inschrijver was. De hoogste percentages werden genoteerd in de nieuwe lidstaten. Ook voor Italië werd er een hoog percentage geregistreerd, dat dicht bij het EU-28-gemiddelde lag.

In het algemeen zijn er steeds meer EU-lidstaten met een hoog percentage opdrachten waarvoor er maar een inschrijving is, d.w.z. met onvoldoende mededinging (figuur 1).

2.2. Aantal grensoverschrijdende overheidsopdrachten

Verwacht werd dat de door de EU-regels inzake overheidsopdrachten gecreëerde voorwaarden zouden leiden tot meer grensoverschrijdende aanbestedingen. In het algemeen zijn er twee verschillende vormen van grensoverschrijdende aanbestedingen: directe⁴ en indirecte⁵. Tussen 2009 en 2015 is er over het algemeen een stijging van het percentage van de directe

grensoverschrijdende aanbestedingen in de totale waarde van de gegunde opdrachten (van 2,5 % naar 3,5 %) alsook in het totale aantal gegunde opdrachten (van 1,5 % naar 2 %). In dezelfde periode vertoonde ook het aantal indirecte grensoverschrijdende aanbestedingen een algemeen stijgende trend: het percentage in het totale aantal gegunde opdrachten steeg van 19,9 % naar 22,6 %, terwijl het percentage in de totale waarde van de gegunde opdrachten steeg van 18,6 % naar 21,4 %. Er kan echter worden opgemerkt dat deze groeitrend in de loop der tijd niet stabiel was.

Tussen 2009 en 2015 bedroeg het aantal directe grensoverschrijdende aanbestedingen in slechts drie landen meer dan 10 %: Malta (12 %), Ierland (13 %) en Luxemburg (17 %). In deze drie kleine landen lijkt het erop dat het lokale aanbod ontoereikend is om in de behoeften van de kopers te voorzien. In de meeste EU-28-lidstaten bedroeg het aantal directe grensoverschrijdende aanbestedingen minder dan 5 % (figuur 2).

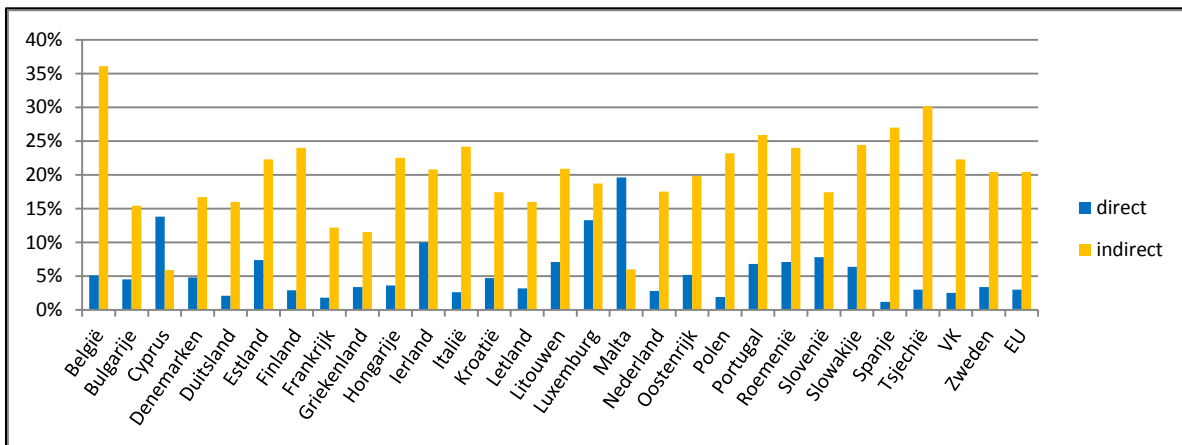
⁴ Wanneer de geselecteerde inschrijver niet in hetzelfde land is gevestigd als de aanbestedende dienst en niet in binnenlandse handen is.

⁵ Wanneer de geselecteerde inschrijver in hetzelfde land is gevestigd als de aanbestedende dienst, maar een dochteronderneming van een buitenlandse onderneming is.

Tussen 2009 en 2015 bedroeg het aantal indirecte grensoverschrijdende aanbestedingen in de meeste lidstaten meer dan 15 %. Het percentage indirecte grensoverschrijdende aanbestedingen in het aantal gegunde opdrachten varieerde in de EU-28-lidstaten van 2,1 % tot 34,8 % (in waarde van 5,9 % tot 36 %).

Het feit dat er vaak veel indirecte grensoverschrijdende aanbestedingen zijn wanneer er weinig directe grensoverschrijdende aanbestedingen zijn, kan het gevolg zijn van reële of gepercipieerde belemmeringen voor grensoverschrijdende aanbestedingen, waardoor ondernemingen ertoe worden aangezet lokale dochterondernemingen in te schakelen voor hun grensoverschrijdende verkopen⁶.

Figuur 2 - Percentage opdrachten gegund aan buitenlandse ondernemingen, in waarde (direct en indirect), 2009-2015



⁶ Wanneer de strategie van ondernemingen gericht is op grensoverschrijdende markten, zijn ondernemingen meer geneigd een dochteronderneming op te richten om het hoofd te bieden aan de complexiteit van landspecifieke vereisten. Grensoverschrijdende inschrijvers zien een lokale aanwezigheid als een voordeel, ook omdat zij ervan uitgaan dat aanbestedende diensten de voorkeur geven aan contractanten die hun taal spreken en dicht bij hen zijn gevestigd.

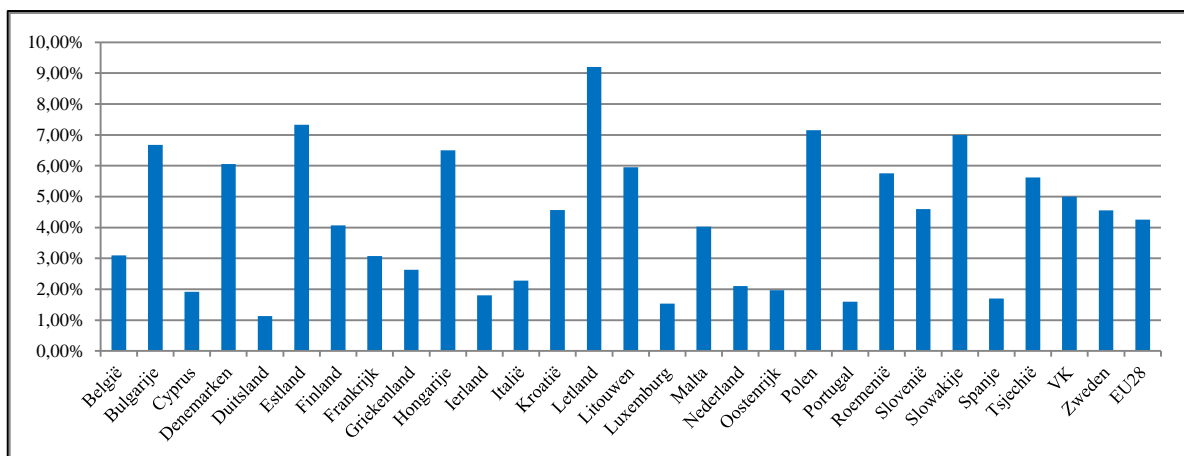
Transparantie en eerlijkheid

2.3. Publicatie van overheidsopdrachten op EU-niveau

Het aantal openbare aanbestedingen dat op EU-niveau wordt gepubliceerd⁷ is een kernindicator. De algemene trend is de afgelopen vier jaar vrij stabiel gebleven, maar het publicatieniveau verschilt sterk van land tot land. In sommige landen ligt de waarde van de gepubliceerde overheidsopdrachten in verhouding tot het bbp ver onder het EU-gemiddelde van 4,25 % (2012-2015) (figuur 3).

Landen waar de waarde van de gepubliceerde aanbestedingen relatief gering is in verhouding tot het bbp, zullen niet de vruchten kunnen plukken van meer openbaarheid, zoals lagere zoekkosten bij het zoeken naar geplande aanbestedingen of een grotere groep potentiële deelnemers. Hoewel deze landen profiteren van de openstelling van de markten in andere lidstaten, bieden zij Europese ondernemingen uit andere lidstaten niet dezelfde kansen; dit is van groot belang voor de verhouding tussen tekort- en overschotlidstaten. Duitsland is de lidstaat met het laagste publicatiepercentage in de EU (1,2 %).

Figuur 3 - Waarde van de gepubliceerde aanbestedingen als percentage van het bbp per lidstaat, 2012-2015



⁷ Met inbegrip van nutsvoorzieningen en defensie.

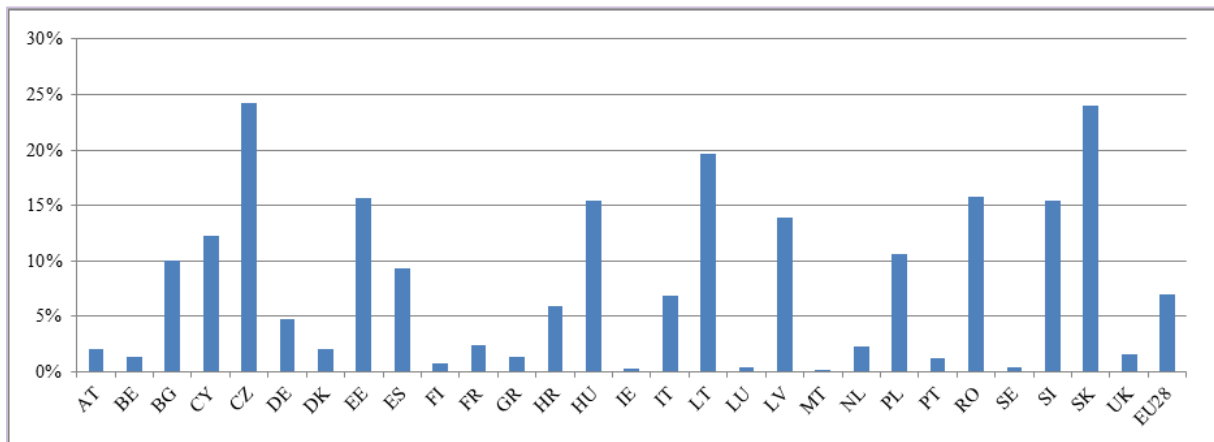
2.4. Openheid van procedures voor overheidsopdrachten

Transparante markten voor overheidsopdrachten zijn zeer open en kunnen een sterke mededinging in de hand werken, wat betekent dat de opdrachten worden binnengehaald door de ondernemingen die het beste product tegen de beste prijs en met het beste resultaat bieden.

Een belangrijk element dat de mate van transparantie aangeeft, is het soort procedure dat wordt gebruikt. Wanneer er open procedures worden gebruikt, is een hoge mate van transparantie en mededinging waarschijnlijker. Wanneer er daarentegen gebruik wordt gemaakt van een procedure van gunning door onderhandelingen zonder bekendmaking, zal het transparantie- en mededingingsniveau waarschijnlijk veel lager zijn.

In de EU-28 bedroeg het aandeel in de aankondigingen van gegunde opdrachten waarvoor de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking werd gebruikt, in de periode 2006-2016 7 % (zie figuur 4). Dit wijst erop dat het zichtbare deel van de overheidsopdrachten vrij transparant is. De algemene trend sinds 2006 is vrij stabiel, maar er zijn wel aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten. Wat echter opvalt, is dat er in sommige sectoren zeer veel gebruik wordt gemaakt van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de aanschaf van IT-oplossingen, waar gebondenheid aan een leverancier ('lock-in') een veel voorkomend verschijnsel is.

Figuur 4 - Percentage aankondigingen van gegunde opdrachten waarvoor er een procedure van gunning door onderhandelingen zonder bekendmaking is gebruikt, 2006-2016



Bron: Europese Commissie op basis van PB/TED-gegevens (Kroatië 2013-2016, Roemenië & Bulgarije 2007-2016)

2.5. Kwaliteit van de gerapporteerde gegevens

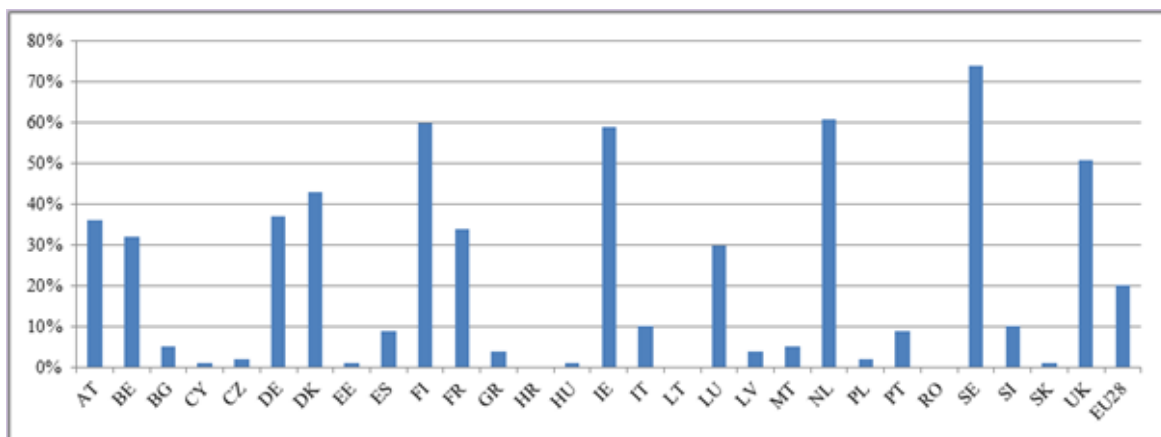
Iedereen is het erover eens dat gegevens belangrijk zijn. De OESO heeft bijvoorbeeld verklaard dat 'hoewel de OESO-landen steeds meer basisgegevens over overheidsopdrachten verzamelen, slechts enkele landen deze informatie systematisch analyseren om de prestaties van systemen voor

overheidsopdrachten te meten'. Voorts werd in studies van de Commissie aanbevolen de kwaliteit van de gegevens over overheidsopdrachten en over verhaalsmogelijkheden te verbeteren. In sommige lidstaten zijn er specifieke studies uitgevoerd, bijvoorbeeld door de regeringen van het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Zweden, en door de niet-gouvernementele sectoren in Kroatië, Tsjechië en Hongarije.

De kosten van de voorgestelde oplossingen zijn over het algemeen niet hoog, noch in absolute termen, noch in vergelijking met de uitgaven voor overheidsopdrachten in het bijzonder. Zo bedroegen de kosten van het aanbestedingsregister in Slowakije nog geen 25 000 EUR. Daarnaast zijn er al auditgegevens beschikbaar, wat betekent dat de belangrijkste veranderingen nu in de werkprocessen moeten worden doorgevoerd. Tot slot is er in sommige lidstaten een verfijnde gegevensanalyse uitgevoerd met betrekking tot de bescheiden begrotingen van ngo's.

Een indicator die wordt gebruikt ter illustratie van de kwaliteit van gegevens, is het percentage aankondigingen op TED zonder informatie over de waarde van de opdracht. Op EU-niveau bedroeg het percentage opdrachten zonder waardevermelding in de periode 2006-2016 20 %. In tien lidstaten lag dit percentage echter veel hoger, met als top vier Zweden, Nederland, Finland en Ierland. Bovendien zijn de prestaties van een aantal landen met een hoog percentage opdrachten zonder waardevermelding op dit gebied mettertijd niet verbeterd, met als meest extreme gevallen Zweden en Nederland.

Figuur 5 - Geen informatie over de waarde van de opdracht, 2006-2016



Bron: Europese Commissie op basis van PB/TED-gegevens (Kroatië 2013-2016, Roemenië & Bulgarije 2007-2016)

Goed bestuur

2.6. Bundeling van de vraag

De markt voor overheidsopdrachten wordt gekenmerkt door een grote versnippering wat betreft het aantal kopers. Er zijn in de EU naar schatting meer dan 350 000 afzonderlijke aanbestedende diensten. In veel lidstaten zijn er echter geen betrouwbare gegevens over het aantal aanbestedende diensten en derhalve is dit getal louter een indicatie.

De financiële beperkingen en de grotere vraag van het publiek naar meer

verantwoordelijkheid zetten overheidsinstanties ertoe aan overheidsopdrachten te centraliseren en te standaardiseren. Tegelijkertijd kan bundeling van de vraag bij overheidsopdrachten overheidsinstanties helpen bij de verwezenlijking van belangrijke doelstellingen, zoals:

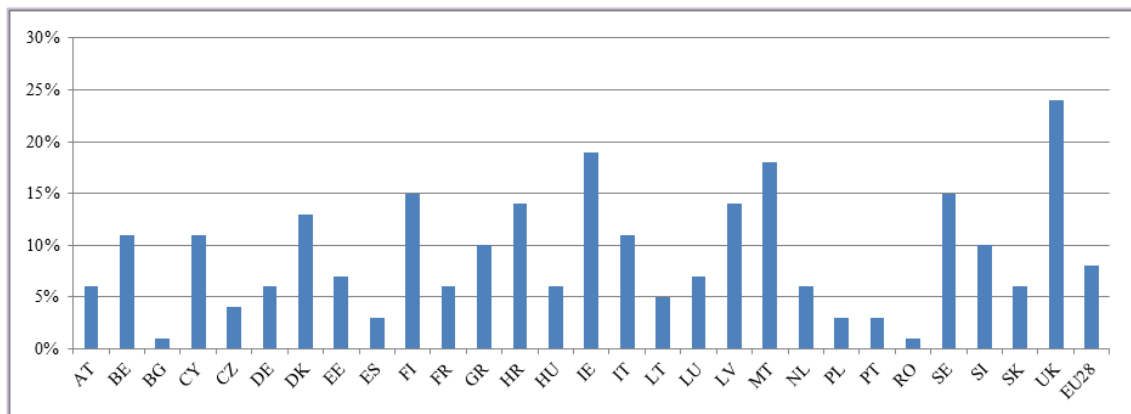
- de beste prijs-kwaliteitverhouding als gevolg van schaalvoordelen;
- sociale of milieudoelstellingen;
- professionalisering van kopers;
- zorgen voor een meer doeltreffende planning en monitoring van de overheidsopdrachtencyclus;
- invoering van e-tools.

Energie is in het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld een van de meest succesvolle sectoren voor gebundelde overheidsopdrachten geworden. In 2010 kregen alle centrale overheidsinstanties de opdracht om energie aan te kopen via de overheidsdienst voor aanbestedingen, wat een besparing van 51 miljoen GBP opleverde. De twee mogelijkheden tot bundeling van de vraag zijn: i) aankoop via een centraal aankooporgaan of ii) gezamenlijke aanbesteding met andere entiteiten. Goede voorbeelden daarvan zijn nutsvoorzieningen als elektriciteit en gas en goederen als kantoormeubilair en -materieel.

In de EU-28 bedroeg het gemiddelde aandeel van de aankondigingen van

gegunde opdrachten waarbij de aanbestedende dienst aankopen verricht namens andere aanbestedende diensten in 2009-2015 8 % (figuur 6), met het hoogste percentage in het Verenigd Koninkrijk. Gezien het EU-28-gemiddelde, is er nog veel groeimarge voor het gebruik van gezamenlijke of centrale aankopen. De vrij gestage evolutie in de loop van de tijd wijst er echter op dat de lidstaten, ondanks de budgettaire beperkingen, de mogelijkheden van bundeling van de vraag niet voldoende benutten (waar dit passend is).

Figuur 6 - Percentage aankondigingen van gegunde opdrachten waarbij de aanbestedende dienst aankopen verricht namens andere aanbestedende diensten (gezamenlijke aankoop of aankoopcentrales), 2006-2016



Bron: Europese Commissie op basis van PB/TED-gegevens (Kroatië 2013-2016, Roemenië & Bulgarije 2007-2016)

2.7. Uiteenlopend gebruik van kwaliteitscriteria

Slechts enkele lidstaten hebben actief een beleid ontwikkeld op het gebied van ecologisch/sociaal verantwoorde overheidsopdrachten of innovatie. Dit heeft tot gevolg dat de laagste prijs te vaak wordt gehanteerd als gunningscriterium, wat niet altijd leidt tot de beste prijs-kwaliteitverhouding.

In plaats daarvan is de Commissie voorstander van de integratie van kwaliteitscriteria in het zogenaamde

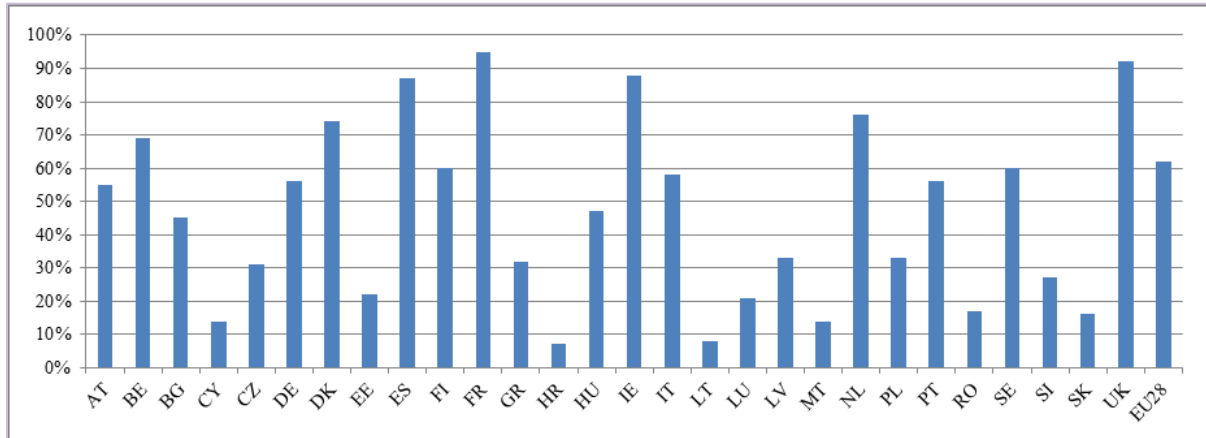
beginsel van de "economisch voordeligste inschrijving" (Most Economically Advantageous Tender; "MEAT"). Het gebruik van dit beginsel verschilt echter sterk van lidstaat tot lidstaat (figuur 7). Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk passen het MEAT-beginsel toe bij meer dan 90 % van de aanbestedingen, terwijl dit voor Kroatië en Litouwen minder dan 10 % is. Het EU-gemiddelde bedraagt 62 %.

Doordat de lidstaten het MEAT-beginsel weinig toepassen, laten zij mogelijk de kans voorbijgaan om de grote bedragen

die bij aanbestedingen worden uitgegeven slim en strategisch aan te wenden en om meer economische

overloopeffecten te genereren. Dit is met name van belang in de Midden- en Oost-Europese lidstaten.

Figuur 7 - Gebruik van MEAT-criteria voor de beoordeling van inschrijvingen, 2006-2016



Bron: Europese Commissie op basis van PB/TED-gegevens (Kroatië 2013-2016, Roemenië & Bulgarije 2007-2016)

3. OPLOSSINGEN VOOR DE LIDSTATEN

3.1. Oplossingen

Met duidelijke en concrete maatregelen kan van overheidsopdrachten een krachtig economisch beleidsinstrument worden gemaakt dat ter beschikking staat van elke lidstaat en kunnen de resultaten van aanbestedingsprocedures aanzienlijk worden verbeterd. Dit werd toegelicht in de mededeling van de Commissie van 3 oktober 2017⁸; in deze mededeling werd het beleidskader ter verbetering van de aanbestedingspraktijken in de hele EU geschetst; de voorgestelde aanpak is gebaseerd op een partnerschap. Maatregelen op prioritaire gebieden zouden de lidstaten ook in staat stellen de in het vorige punt gesignaleerde tekortkomingen aan te pakken.

Zoals aangegeven in de mededeling hebben dergelijke maatregelen betrekking op zes prioritaire gebieden:

- een ruimere benutting van strategische overheidsopdrachten;

- professionalisering van overheidsinkopers;
- betere toegang tot de markten voor overheidsopdrachten;
- meer transparantie en integriteit en betere gegevens;
- bevordering van de digitalisering van overheidsopdrachten;
- gezamenlijke overheidsopdrachten.

Strategische overheidsopdrachten moeten een grotere rol spelen bij de aanpak van maatschappelijke, ecologische en economische uitdagingen. In de praktijk betekent dit het mainstreamen van innovatieve, groene en sociale criteria⁹, een intensiever gebruik van voorafgaande marktraadpleging of kwalitatieve analyses (MEAT¹⁰) en de aanschaf van innovatieve oplossingen in de precommerciële fase. Sommige lidstaten hebben MEAT-criteria, met inbegrip van groene criteria, verplicht gesteld in hun aanbestedingsprocedures. In elk geval is het voor het bereiken van een optimaal

⁸ COM(2017) 572 final.

⁹ Dit dient ook de verplichting van toegankelijkheid voor personen met een handicap te omvatten.

¹⁰ De economisch voordeligste inschrijving, waarbij meer belang kan worden gehecht aan kwaliteit.

resultaat bij overheidsopdrachten nodig om systematisch strategische criteria toe te passen. Dit kan worden verwezenlijkt door uitgebreide praktische ondersteuning, zoals de verspreiding van normen, methoden voor benchmarks, regelmatige updates van labels¹¹ en evaluatiecriteria, en het ter beschikking stellen van een bibliotheek van goede praktijken.

Een ander belangrijk aspect is **professionalisering**. Het toegenomen gebruik van strategische overheidsopdrachten vereist een ruimer gebruik van flexibele praktijken, marktkennis en innovatieve instrumenten. De overheidssector moet een allesomvattende strategie uitwerken om risicoaversie tegen te gaan en om vaardigheden aan te trekken en te ontwikkelen die de volledige aanbestedingssector bestrijken. De lidstaten bevinden zich in verschillende fasen in het proces van professionalisering. Dankzij de uitwisseling van ervaringen zullen zij hun praktijken inzake overheidsopdrachten kunnen verbeteren en zorgen voor een grotere impact van overheidsopdrachten bij de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van de overheid. Nationale professionaliseringsstrategieën op lange termijn zijn van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat de juiste personen met de juiste vaardigheden en instrumenten de beste resultaten bereiken.

Een ander belangrijk aspect betreft **de toegang tot de markten voor overheidsopdrachten**. Kmo's zijn belangrijk voor de werkgelegenheid, groei en innovatie, maar krijgen moeilijk toegang tot overheidsopdrachten. Momenteel wordt 45 % van de totale waarde van de opdrachten die de EU-drempels overschrijden, toegewezen aan kmo's - rechtstreeks of als gezamenlijke inschrijvers/subcontractanten. In de richtlijnen van 2014 zijn er

maatregelen¹² opgenomen die de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten moeten vergemakkelijken. Het publiek, de ondernemingen en de aanbestedende diensten moeten beter worden geïnformeerd over de verruimde mogelijkheden voor kmo's om deel te nemen aan overheidsopdrachten. Het doel is het aandeel van kmo's in overheidsopdrachten te vergroten zodat dit overeenkomt met hun totale gewicht in de economie.

Een andere manier om de toegang te verbeteren, is vertrouwen te creëren tussen marktdeelnemers, met inbegrip van kmo's, met het oog op de deelname aan aanbestedingsprocedures. Dit kan worden bereikt door eerlijke en efficiënte probleemoplossingsmogelijkheden te bieden en door een onafhankelijke toetsing van aanbestedingsbesluiten. Bovendien is de EU wereldwijd de meest open markt voor overheidsopdrachten, maar onze ondernemingen hebben in andere landen niet altijd dezelfde toegang. Belangrijke handelspartners van de EU blijven EU-ondernemingen discrimineren door nationale inschrijvers een voorkeursbehandeling te geven.

Het bestuur bij overheidsopdrachten berust op betrouwbare **gegevens**, die essentieel zijn om passende beleidsreacties te ontwikkelen. Er moeten betere en toegankelijke gegevens over overheidsopdrachten beschikbaar worden gesteld¹³. Zij effenen de weg voor een breed scala aan mogelijkheden om de prestaties van het beleid inzake overheidsopdrachten beter te beoordelen en toekomstige strategische beslissingen vorm te geven. Het gebruik van elektronische systemen voor het plaatsen van overheidsopdrachten zal ook gegevens

¹¹ Zoals milieukeuren of energie- of fairtradelabels.

¹² De maatregelen ter verbetering van de toegang van kmo's tot de aanbestedingsmarkten omvatten een aanmoediging om opdrachten in percelen te verdelen, een begrenzing van de vereiste omzet om aan aanbestedingsprocedures te kunnen deelnemen en een vermindering van het aantal vereiste documenten.

¹³ Met inachtneming van de grondrechten, en met name het recht op de bescherming van persoonsgegevens, voor zover van toepassing.

opleveren waarmee ook onregelmatigheden kunnen worden opgespoord.

Bovendien zou de toegang tot gegevens over overheidsopdrachten de dialoog met het maatschappelijk middenveld moeten vergemakkelijken en ook de verantwoordingsplicht van overheidsinstanties moeten vergroten. Aldus zouden overheidsinstanties beter zijn uitgerust om fraude en corruptie te bestrijden¹⁴. Met het oog daarop wordt de ontwikkeling van voor het publiek toegankelijke aanbestedingsregisters¹⁵ sterk aanbevolen, om te zorgen voor transparantie over gegunde opdrachten en wijzigingen daarvan. Bovendien kan het bieden van de mogelijkheid om corruptie te melden door doeltreffende meldingsmechanismen in te voeren en klokkenluiders te beschermen tegen represailles, de transparantie bij overheidsopdrachten helpen verbeteren en leiden tot besparing van overheidsgeld¹⁶.

Nieuwe digitale technologieën zijn uitstekende hulpmiddelen om aanbestedingsprocedures 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 zijn. De mogelijkheden van

e-aanbestedingen kunnen echter alleen ten volle worden benut wanneer de volledige **aanbestedingsprocedure wordt gedigitaliseerd**. Nieuwe technologieën bieden de mogelijkheid om de manier waarop overheidsopdrachten en de relevante overheidssectoren zijn georganiseerd, grondig te heroverwegen. Dit is een unieke gelegenheid om de betrokken systemen te vernieuwen.

Gebundelde overheidsopdrachten beginnen ingang te vinden in de hele EU¹⁷. Als aggregatoren beheren aankoopcentrales een steeds groter deel van de aanbestedingsmarkten. Zij beginnen een belangrijke rol te spelen bij de bevordering van de hervorming van de overheidsopdrachten, waaronder de tenuitvoerlegging van een strategische aanpak. Zij bieden de mogelijkheid om de onderhandelingspositie van de aanbestedende diensten te versterken, wat een onmisbare troef is op bepaalde markten die worden gedomineerd door een klein aantal marktdeelnemers. Er kunnen aankoopcentrales worden opgericht die een algemeen mandaat hebben op nationaal niveau, zich richten op specifieke sectoren (zoals gezondheidszorg of IT) of gespecialiseerd zijn in regionale/gemeentelijke overheidsopdrachten.

De grote hoeveelheden overheidsopdrachten die door aankoopcentrales worden verwerkt, zouden kunnen worden gebruikt als hefboom voor strategische overheidsopdrachten, bijvoorbeeld door doelstellingen vast te stellen inzake innovatieve of groene aanbestedingen. Hun marktinzicht is ook cruciaal voor de professionalisering van overheidsopdrachten. De expertise van aankoopcentrales creëert overloopeffecten, aangezien zij vaak ondersteuning bieden aan andere aanbestedende diensten.

¹⁴ Volgens het EU-corruptiebestrijdingsverslag van de Commissie van 2014 kost corruptie de samenleving van de EU ongeveer 120 miljard EUR 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 (wegen en spoorwegen; water en afval; stedenbouw/nutsvoorzieningen; opleiding; onderzoek en ontwikkeling) en in slechts acht EU-lidstaten tussen 1,4 en 2,2 miljard EUR.

¹⁵ Voor zover een dergelijk register persoonsgegevens bevat, moet het voldoen aan de voorschriften van de wetgeving inzake gegevensbescherming.

¹⁶ Volgens de studie uit 2017 "Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement" (opgesteld door Milieu voor de Europese Commissie) bedragen de potentiële besparingen als gevolg van een doeltreffende bescherming van klokkenluiders voor de hele EU op het gebied van overheidsopdrachten ongeveer 5,8 tot 9,6 miljard EUR per jaar.

¹⁷ Vraagbundeling houdt in dat aanbestedende diensten of andere autoriteiten een beroep doen op aankoopcentrales die als groothandelaar of tussenpersoon optreden.

Er valt ook veel te winnen bij nauwere samenwerking tussen aanbestedende diensten. Gezamenlijke grensoverschrijdende aanbestedingen, waarbij aanbestedende diensten uit verschillende landen hun aanbestedingsprocedures samen organiseren, worden aanzienlijk vergemakkelijkt door de nieuwe EU-regels. Verschillende recente voorbeelden tonen de haalbaarheid van dergelijke partnerschappen aan.

3.2. Het EU-regelgevingskader

De EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten hebben betrekking op aanbestedingen die naar verwachting een bepaalde drempelwaarde zullen overschrijden, hoewel de lidstaten bij aanbestedingen die onder deze drempelwaarde liggen ook moeten voldoen aan de beginselen van de EU-richtlijnen. De kernbeginselen van de richtlijnen zijn: transparantie, gelijke behandeling, vrije mededinging en deugdelijk beheer van procedures. Zij moeten ervoor zorgen dat er een concurrerende, open en goed gereguleerde aanbestedingsmarkt tot stand wordt gebracht. Dit is van cruciaal belang voor een goed gebruik van overheidsmiddelen. De tenuitvoerlegging van de richtlijnen kan ook in hoge mate bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen op het gebied van prijs-kwaliteitverhouding, transparantie, eerlijkheid en goed bestuur.

De richtlijnen zijn bij de hervorming van 2014 ingrijpend gewijzigd; door de nieuwe regels zijn de procedures voor overheidsopdrachten vereenvoudigd en versoepeld. Dit zal ten goede komen aan aanbestedende overheidsdiensten en ondernemingen, met name kmo's. Meer bepaald:

- door eenvoudigere procedures voor aanbestedende diensten zal de EU-markt voor overheidsopdrachten worden opengesteld, zal worden voorkomen dat er een 'koop-in-eigen-land' beleid wordt gevoerd en zal het vrije verkeer van goederen en diensten worden bevorderd. Daardoor zullen

aanbestedende diensten een betere prijs-kwaliteitverhouding krijgen.

- De nieuwe regels, waaronder een nieuwe elektronische eigen verklaring voor inschrijvers, effenen de weg voor de digitalisering van overheidsopdrachten, waardoor het systeem voor overheidsopdrachten aanzienlijk efficiënter zal worden. Zo hoeft alleen de onderneming waaraan een opdracht wordt gegund, alle documenten te verstrekken waaruit blijkt dat zij in aanmerking komt voor de opdracht. Hierdoor zullen er veel minder documenten nodig zijn voor de selectie van ondernemingen.
- Door de vereisten inzake omzet te versoepelen en gebruik te maken van de mogelijkheid om aanbestedingen in percelen op te delen, zullen kmo's gemakkelijker toegang krijgen tot overheidsopdrachten.
- Overheidsopdrachten worden een instrument voor beleidsstrategie. In het kader van de nieuwe regels zullen de procedures voor overheidsopdrachten de aanbestedende diensten ook helpen bij de tenuitvoerlegging van het milieubeleid en van het beleid inzake sociale integratie en innovatie.

De richtlijnen inzake overheidsopdrachten moesten uiterlijk op 18 april 2016 door de lidstaten zijn omgezet. In september 2017 hadden vier lidstaten de drie richtlijnen nog niet omgezet. Twee andere lidstaten moeten de concessierichtlijn nog omzetten.

4. SUCCESVERHALEN

Er bestaan succesvolle voorbeelden met betrekking tot een aantal van de belangrijkste uitdagingen die in de voorgaande punten zijn vermeld.

Op het gebied van **strategische overheidsopdrachten** is het Zweedse beleid een goede praktijk. Onlangs heeft de Zweedse regering een nationale strategie inzake overheidsopdrachten vastgesteld. Deze strategie heeft tot doel aanbestedende diensten in staat te stellen strategische overheidsopdrachten uit te schrijven. De strategie omvat voorstellen voor concrete maatregelen die relevant zijn voor alle activiteiten in

de overheidssector. De strategie is gericht op zeven beleidsdoelstellingen, waaronder 'Ecologisch verantwoorde overheidsopdrachten'. Dit vereist meer groene overheidsopdrachten, met name voor productcategorieën die een grote impact op het milieu hebben. In de verschillende fasen van het aanbestedingsproces moet er rekening worden gehouden met milieuoverwegingen en een levenscyclusperspectief. De uitvoering en follow-up van de nationale strategie inzake overheidsopdrachten werd toevertrouwd aan het in 2015 opgerichte nationale agentschap voor overheidsopdrachten - een onafhankelijke instantie die als belangrijkste taak heeft de aanbestedende diensten van het land doeltreffend te ondersteunen door middel van begeleiding, opleiding enz.

Een ander aspect van strategische overheidsopdrachten zijn de zogenaamde sociale overheidsopdrachten. Daarbij worden overheidsopdrachten gebruikt om sociale doelstellingen te verwezenlijken, zoals de integratie van kansarmen. Frankrijk heeft in zijn nationaal actieplan voor duurzame overheidsopdrachten van 2015 de doelstelling vastgesteld om tegen 2020 in ten minste 25 % van zijn aanbestedingen rekening te houden met sociale aspecten. Om deze doelstelling te bereiken, wordt in het actieplan een reeks maatregelen, aanbevelingen en communicatie-instrumenten gepresenteerd om aanbestedende diensten meer bewust te maken van deze aspecten.

Wat **gebundelde overheidsopdrachten** betreft, heeft Italië een belangrijke hervorming doorgevoerd om de werking van overheidsopdrachten te rationaliseren. De versnippering van het systeem voor overheidsopdrachten (in Italië zijn er ongeveer 36 000 aanbestedende diensten) is een veel voorkomend zwak punt van de systemen voor overheidsopdrachten in de EU. Een te grote versnippering van overheidsopdrachten heeft een aantal nadelen:

- onvoldoende schaalvoordelen en een zwakkere onderhandelingspositie van de aanbestedende diensten;
- onvoldoende professionalisering en kennis van de markten bij de kopers;
- hoge transactiekosten;
- complexere aanbestedingsprocedures en meer risico op onregelmatigheden;
- een te grote prijsverspreiding voor hetzelfde product dat door verschillende entiteiten wordt aangekocht.

In het kader van zijn toetsing van de uitgaven heeft Italië beslist dat er voor 19 categorieën goederen en diensten (voornamelijk in de gezondheidssector) aanbestedingen moeten worden uitgeschreven door een groep van 'geaggregeerde instanties', hoofdzakelijk nationale of regionale aankoopcentrales. Hierdoor was het ook mogelijk de aanzienlijke prijsverspreidingen tussen kopers aan te pakken (voor hartstents zijn er binnen dezelfde regio verschillen van meer dan 300 % geregistreerd). Dit heeft in 2015 geleid tot aanzienlijke besparingen: gemiddeld 23 % voor reeds afgeronde aanbestedingsprocedures, variërend van 6 % tot 59 %. De resultaten zijn ook zichtbaar omdat de betrokken partijen een systeem hebben opgezet om de aanschaf van de relevante producten te plannen en te coördineren.

De digitalisering van overheidsopdrachten vergemakkelijkt het toezicht op overheidsopdrachten en dus ook op een aanzienlijk deel van de overheidsuitgaven.

Aanbestedingsregisters zijn een kosteneffectief instrument voor het beheer van opdrachten en de verbetering van **de transparantie, de integriteit en de gegevenskwaliteit**. Die registers bevatten informatie over gedigitaliseerde opdrachten, gestructureerde overzichten ervan, met inbegrip van de voorwaarden voor de uitvoering van de opdrachten, leveringsvoorwaarden, en latere wijzigingen. In sommige landen is het zo dat elke opdracht die niet in het aanbestedingsregister is gepubliceerd, nietig is. Met behulp van deze registers

kunnen aanbestedende diensten hun opdrachten beheren en het bestuur inzake overheidsopdrachten verbeteren. In Portugal wordt de portaalsite voor overheidsopdrachten 'Base'¹⁸ gebruikt om de uitgaven voor en de omvang van overheidsopdrachten te controleren en om statistieken op te stellen over het soort aankopen, de door ondernemingen binnengehaalde opdrachten enz.

De overgang naar **e-aanbestedingen** biedt een kans om het systeem voor overheidsopdrachten te moderniseren. Goede praktijken op dat gebied zijn onder meer:

- de ontwikkeling van een enkele portaalsite op nationaal niveau die alle kennisgevingen bevat en is aangesloten op TED;
- de totstandbrenging van een concurrerende markt voor e-aanbestedingsdiensten;
- de invoering van een aanbestedingsregister met volledige openbaarmaking van informatie over de gunning van opdrachten;
- de versoepeling van de vereisten inzake handtekeningen. Het gebruik van e-handtekeningen neemt af;
- de toepassing van het eenmaligheidsbeginsel.

Het is ook belangrijk dat ondernemingen (of burgers) slechts een keer informatie moeten verstrekken aan alle overheidsdiensten. Het eenmaligheidsbeginsel is een praktijk in de interactie tussen de staat en ondernemingen (of burgers). Het is gebaseerd op het feit dat informatie die binnen een overheidsdienst met behulp van verschillende referenties (zoals het belastingnummer) kan worden ingezameld, nooit mag worden opgevraagd bij ondernemingen (of burgers). Dit kan rechtstreeks gebeuren in nationale registers (zoals in Estland) of via een aggregatiesysteem (zoals voorselectie) waarbij ondernemingen informatie slechts eenmaal aan overheidsdiensten verstrekken.

5. CONCLUSIES

Hoewel er de afgelopen jaren zowel op EU- als op nationaal niveau verbeteringen zijn aangebracht aan de systemen voor overheidsopdrachten, zijn er nog steeds uitdagingen. De lidstaten besteden een groot deel van hun overheidsuitgaven aan overheidsopdrachten. Toch blijft het bekendmakingspercentage in verschillende lidstaten laag, waardoor er onvoldoende openheid is voor zakelijke kansen over de grenzen heen. De mate waarin er gebruik wordt gemaakt van aanbestedingsprocedures met beperkte concurrentie, zoals procedures van gunning door onderhandelingen zonder bekendmaking, verschilt sterk van land tot land, van bijna 0 % tot meer dan 20 %, terwijl het percentage opdrachten waarvoor er slechts één inschrijving is ingediend, hoog blijft. Dit is met name relevant in sommige sectoren (zoals IT), waar de gebondenheid aan een leverancier een veel voorkomend verschijnsel is. Dit alles wijst erop dat de eengemaakte markt voor overheidsopdrachten onvoldoende geïntegreerd is en dat een grotere openstelling economische efficiëntie en groei kan stimuleren.

Het gebruik van kwaliteitscriteria bij de gunning van opdrachten varieert sterk van lidstaat tot lidstaat, van minder dan 10 % in Kroatië en Litouwen tot meer dan 90 % in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. In het algemeen hanteren veel lidstaten van Midden- en Oost-Europa veelvuldig het criterium van de laagste prijs, waardoor zij de kans laten liggen om innovatie aan te moedigen of sociale of groene doelstellingen na te streven.

De lidstaten onderzoeken de voordelen van op bundeling van de vraag gebaseerde overheidsopdrachten als een middel om de efficiëntie van hun overheidsuitgaven te verhogen. Er is echter nog veel ruimte voor verbetering. Een andere uitdaging is professionalisering, wat inhoudt dat overheidsopdrachten worden beheerd door personeel dat beschikt over de nodige vaardigheden en de vereiste technische en procedurele kennis.

¹⁸ <http://www.base.gov.pt>

Elektronisch aanbesteden is een van de manieren om de transparantie en efficiëntie van aanbestedingsprocedures te verbeteren. Dit wordt geleidelijk ten uitvoer gelegd in de lidstaten. De kwaliteit van de e-aanbestedingsdiensten kan echter nog worden verbeterd.

Datum: 22.11.2017