



Europa decentraal

Aanbestedingspakket Europese Commissie



november
2017

Effectieve en innovatieve benutting van overheidsopdrachten
Kenniscentrum Europa decentraal



Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
1. Zes strategische prioriteiten ter verbetering.....	4
1.1 Ruimere benutting strategische overheidsopdrachten.....	4
1.2 Professionalisering overheidsinkopers.....	4
1.3 Betere toegang tot overheidsopdrachten.....	4
1.4 Meer transparantie, integriteit en betere gegevens.....	5
1.5 Bevordering digitalisering overheidsopdrachten.....	5
1.6 Samenwerken om samen aan te kopen.....	5
2. Vrijwillige voorafgaande beoordeling grote overheidsopdrachten.....	6
2.1 Helpdesk.....	6
2.2 Kennisgevingsmechanisme.....	6
2.3 Mechanisme voor informatie-uitwisseling.....	6
3. Aanbeveling professionalisering overheidsinkopers.....	7
3.1 Beleid professionalisering overheidsopdrachten.....	7
3.2 Verbeteren personeelsbeheer.....	7
3.3 Systemen, instrumenten en methoden aanreiken.....	7
4. Raadpleging bevordering innovatie via overheidsopdrachten.....	9
5. Meer informatie.....	10

Inleiding

Om de interne markt te versterken en investeringen in de EU te blijven stimuleren, heeft de Europese Commissie op 3 oktober 2017 een niet-bindend aanbestedingspakket voor een meer efficiënte en duurzame aanpak van overheidsopdrachten gelanceerd. Een groot deel van de overheidsinvesteringen verloopt via overheidsopdrachten. Deze investeringen zijn goed voor een bedrag van € 2 biljoen per jaar, wat neerkomt op 14% van het bbp van de EU. Voor overheden zijn overheidsopdrachten een krachtig instrument om de overheidsmiddelen op een efficiënte, duurzame en strategische manier in te zetten.

De Commissie heeft het aanbestedingspakket opgesteld om het praktische verloop van overheidsopdrachten te verbeteren en investeringen binnen de EU te steunen. De Commissie wil lidstaten met dit pakket handvatten aanreiken om meer waarde voor de publieke middelen te verkrijgen, waardoor zij kunnen bijdragen aan een inclusieve en concurrerende groei. Het voorgestelde initiatief van de Commissie bestaat uit vier onderdelen:

1. vaststelling van prioritaire gebieden voor verbetering (H1);
2. vrijwillige voorafgaande beoordeling van grote infrastructuurprojecten (H2);
3. aanbeveling inzake professionalisering van overheidsinkopers (H3);
4. raadpleging over de bevordering van innovatie via overheidsopdrachten (H4).

Ook decentrale overheden kunnen (op termijn) gebruik maken van de initiatieven van de Commissie en de mogelijke uitwerking daarvan door de lidstaten. Daarmee kunnen zij bijvoorbeeld innovatie bevorderen en duurzaamheidsdoelstellingen realiseren.

Dit factsheet is bedoeld om decentrale overheden te informeren over de bovengenoemde initiatieven van de Commissie. Met behulp van deze initiatieven kunnen decentrale overheden het aanbestedingsinstrument (op termijn) strategischer inzetten.





1. Zes strategische prioriteiten ter verbetering

De Europese Commissie wijst in mededeling [COM\(2017\) 572](#) zes gebieden aan waar de strategische gebruikmaking van overheidsopdrachten een positieve uitwerking kan hebben op het economisch beleid van overheden. Deze zes gebieden worden in dit hoofdstuk besproken.

1.1 Ruimere benutting strategische overheidsopdrachten

De Commissie geeft aan dat lidstaten ernaar moeten streven dat er bij overheidsopdrachten uitwerking moet worden gegeven aan maatschappelijke, ecologische en economische doelstellingen. Dit kan bereikt worden door het opnemen van [innovatieve](#), [sociale](#) en [milieu](#)-criteria in de aanbestedingsstukken. Een voorbeeld van een dergelijke doelstelling is de verwezenlijking van een [circulaire economie](#). Ook raadt de Commissie (decentrale) overheden aan om bij aanbestedingen gebruik te maken van een voorafgaande marktconsultatie. De Commissie kaart daarnaast aan dat meer aandacht uit kan gaan naar de kwaliteit van overheidsopdrachten. Dat kan bijvoorbeeld door het gebruik van bepaalde duurzaamheidscriteria te verplichten of de economisch meest voordelige inschrijving verplicht te stellen als [gunningscriterium](#).

Een systematische toepassing van strategische criteria kan bijvoorbeeld worden gestimuleerd door praktische steun in de vorm van:

- de verspreiding van normen en methodologieën voor ijkpunten;
- regelmatige updates van keurmerken en evaluatiecriteria;
- de beschikbaarheid van best practices.

Met betrekking tot innovatie werkt de Commissie aan een overzicht van het beleids- en uitvoeringskader voor innovatiebevorderende aanbestedingsprocedures. Voor groene overheidsopdrachten wil de Commissie instrumenten ontwikkelen die kunnen worden gebruikt om de levenscycluskosten voor bepaalde producten te berekenen.

Daarnaast zet de Commissie zich in voor een gerichte aanpak voor concrete sectoren zoals de bouw, [gezondheidszorg](#) en [IT-sector](#). Deze sectoren hebben namelijk een hefboomwerking en specifieke kenmerken en uitdagingen, waaronder de snelle technologische en marktontwikkelingen. Ook gaat speciale aandacht uit naar defensie- en veiligheidssectoren, met inbegrip van cyberveiligheid.

1.2 Professionalisering overheidsinkopers

De veranderende cultuur en de toegenomen strategische inzet van overheidsopdrachten vereisen een ruimer gebruik van flexibele werkwijzen, marktkennis en innovatieve instrumenten. Daarom moet de publieke sector zich volgens de Commissie richten op het professionaliseren van overheidsinkopers. Dit kunnen zij doen door talenten en vaardigheden te ontwikkelen op het volledige terrein van overheidsopdrachten.

De Commissie komt in actie om lidstaten te helpen bij hun inspanningen om dergelijke strategieën te ontwikkelen en uit te voeren, door middel van een (samen met mededeling [COM\(2017\) 572](#) voorgestelde) aanbeveling over professionalisering. Dit wordt besproken onder punt 3.1. Ook maakt de Commissie zich hard voor 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. Tot slot geeft de Commissie gerichte bijstand voor capaciteitsopbouw en opleiding via de steuninstrumenten die de Commissie-programma's voor de lidstaten ter beschikking stellen.

1.3 Betere toegang tot overheidsopdrachten

Volgens de Commissie is het [midden- en kleinbedrijf](#) (mkb) belangrijk voor werkgelegenheid, groei en innovatie, maar wint deze een te klein percentage van de overheidsopdrachten. De aanbestedingsrichtlijnen bevatten maatregelen die de toegang van ondernemingen (waaronder het mkb) tot overheidsopdrachten moeten vergemakkelijken. Denk hierbij aan:

- het aanmoedigen van het opdelen van opdrachten in [percelen](#);
- een beperking van de omzet die vereist is voor deelname aan een inschrijvingsprocedure;
- een vermindering van het aantal vereiste documenten.

Naast deze bestaande mogelijkheden, kan volgens de Commissie de toegang voor het mkb worden verbeterd door vertrouwen op te bouwen onder marktdeelnemers om deel te nemen aan de procedures voor overheidsopdrachten. Dit kan bereikt worden door eerlijke en efficiënte mogelijkheden aan te bieden voor het oplossen van problemen en door een onafhankelijke herziening van aanbestedingsbesluiten. Het publiek, de ondernemingen en de



aanbestedende diensten moeten beter worden geïnformeerd over de kansen die er voor het mkb bestaan om deel te nemen aan overheidsopdrachten. Dit is volgens de Commissie met name belangrijk met het oog op de bevordering van grensoverschrijdende overheidsopdrachten.

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. De Commissie pleit in dat verband voor een gunstig regelgevingskader in derde landen door de ontwikkeling van mondiale en geharmoniseerde normen inzake overheidsopdrachten te bevorderen.

1.4 Meer transparantie, integriteit en betere gegevens

De Commissie is van mening dat er betere en toegankelijke gegevens over overheidsopdrachten beschikbaar moeten worden gesteld. Zo ontstaan mogelijkheden om:

- prestaties van het beleid inzake overheidsopdrachten beter te beoordelen;
- wisselwerking tussen de systemen voor overheidsopdrachten te optimaliseren;
- toekomstige strategische besluiten te vormen;
- betere dialoog met de markt te creëren.

De aanbestedingsrichtlijnen bieden al diverse mogelijkheden voor het realiseren van corruptievrije en volledig transparante aanbestedingsprocedures. Te denken valt aan de invoering van verplichte [e-aanbesteding](#) (per 17 april 2019), de versterking van de bepalingen inzake belangenconflicten of de uitbreiding van de [gronden voor uitsluiting](#) van de inschrijvers. Wanneer de gegevens over overheidsopdrachten toegankelijk zijn, kunnen overheden ter verantwoording worden geroepen. Ook zijn overheidsinstanties beter uitgerust om fraude en corruptie te bestrijden. De Commissie beveelt de oprichting van publiek toegankelijke aanbestedingsregisters sterk aan, aangezien dergelijke registers zorgen voor transparantie over gegunde contracten en de wijzigingen daarvan. Nederland heeft met de oprichting van [TenderNed](#) invulling gegeven aan dit advies van de Commissie. Via het aankondigingsplatform van TenderNed kunnen Nederlandse overheden nationale en Europese aanbestedingen publiceren. Door het melden van corruptie te vergemakkelijken met behulp van doeltreffende verslagleggingsmechanismen en de bescherming van

klokkenluiders tegen represailles, kan tevens worden bijgedragen aan meer transparantie.

1.5 Bevordering digitalisering overheidsopdrachten

Nieuwe digitale technologieën bieden grote mogelijkheden om de aanbestedingsprocedure te vereenvoudigen en stroomlijnen. Pas wanneer aanbestedingsprocedures volledig digitaal verlopen, kunnen de voordelen van e-aanbesteden pas duidelijk worden. De Commissie zal zich inzetten voor de verbetering en bevordering van instrumenten en normen die zij heeft ontwikkeld om deze digitale transformatie van overheidsopdrachten op nationaal niveau mogelijk te maken. Daarnaast blijft de Commissie lidstaten op bilaterale basis ondersteunen. Dit doet zij 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 definities, het opzetten van passende beleidsstructuren, vaardigheden en het motiveren van de belanghebbenden om de vereiste hervormingen op een efficiënte manier uit te voeren.

1.6 Samenwerken om samen aan te kopen

De Commissie stimuleert nauwere [samenwerking](#) tussen aanbestedende diensten binnen één lidstaat of uit verschillende lidstaten. Daarnaast onderstreept de Commissie dat gecentraliseerde aankoopcentrales belangrijke spelers zijn bij het bevorderen van de hervorming van overheidsopdrachten. Aankoopcentrales creëren de mogelijkheid om de onderhandelingspositie van de aanbestedende overheidsdiensten te versterken. Dit is een onmisbare troef in markten die door een klein aantal marktdeelnemers worden gedomineerd. Afhankelijk van de situatie kunnen aankoopcentrales worden opgezet die een algemeen mandaat hebben op nationaal niveau, zich concentreren op specifieke sectoren (zoals gezondheidszorg of IT) of zich toeleggen op regionale/gemeentelijke overheidsopdrachten. Grote aankoopvolumes van gecentraliseerde aankoopcentrales zouden kunnen worden gebruikt als hefboom voor strategische overheidsopdrachten. 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 mkb-vriendelijke procedures.



2. Vrijwillige voorafgaande beoordeling grote infrastructuurprojecten

De Europese Commissie heeft besloten tot de instelling van een Europees mechanisme voor vrijwillige voorafgaande beoordeling van de aanbestedingsaspecten van grote (grensoverschrijdende) infrastructuurprojecten. Dergelijke grote projecten kunnen immers vanaf het begin fout lopen, als projectbeheerders de complexe regels voor grootschalige overheidsopdrachten niet volledig begrijpen. Dat wordt benoemd in mededeling [COM\(2017\) 573](#). Overheden en aanbestedende diensten kunnen via het mechanisme vragen stellen aan de Commissie en laten beoordelen of toekomstige projecten overeenstemmen met het EU-regelgevingskader. Het mechanisme met voorafgaande beoordeling zal uit drie componenten bestaan:

1. een helpdesk;
2. een kennisgevingsmechanisme;
3. een mechanisme voor informatie-uitwisseling.

2.1 Helpdesk

De Commissie zal een helpdesk opzetten om in een vroeg stadium specifieke vragen over infrastructuurprojecten, met een geraamde waarde van meer dan € 250 miljoen, binnen één maand te beantwoorden. Ook decentrale overheden kunnen de helpdesk raadplegen over problemen waarmee zij te maken krijgen bij de ontwikkeling van het aanbestedingsplan voor een infrastructuurproject. De standpunten die door de Commissie worden geuit in de beoordeling zijn niet juridisch bindend. De helpdesk kan gedurende het hele verloop van het infrastructuurproject advies blijven geven. Uitvoerige beoordelingen van het ruimere aanbestedingsplan of specifieke aspecten daarvan lopen via het kennisgevingsmechanisme.

2.2 Kennisgevingsmechanisme

Decentrale overheden kunnen projecten die voor de lidstaat van groot belang zijn of een geraamde waarde hebben van meer dan € 500 miljoen, vrijwillig ter controle aan de Commissie voorleggen. De Commissie onderzoekt dan of het plan in overeenstemming is met de Europese wet- en regelgeving inzake overheidsopdrachten. Binnen drie maanden volgt een niet-bindende beoordeling. Anders dan de helpdesk (die wordt ingericht voor specifieke vragen) is het kennisgevingsmechanisme van toepassing op het bredere aanbestedingsplan. Kennisgevende autoriteiten zullen gebruik moeten maken van een standaardformulier. Zij kunnen ook op

vertrouwelijke basis documenten uploaden die relevant zijn voor de analyse door de Commissie.

2.3 Mechanisme voor informatie-uitwisseling

Via het mechanisme voor informatie-uitwisseling zullen decentrale overheden ervaringen kunnen uitwisselen door referentiecategorieën van eerdere vergelijkbare projecten op te stellen. In de beginfase bevat dit instrument, dat begin 2018 beschikbaar moet komen, twee onderdelen. Er komt een breed toegankelijke database met alle relevante informatie en een platform waar enkel belanghebbenden informatie kunnen uitwisselen. Dat laatste gebeurt met instemming van de betrokken overheid. Documenten kunnen in elke officiële taal van de EU worden aangeleverd.



3. Aanbeveling professionalisering overheidsinkopers

De aanbestedingsregels moeten op alle niveaus efficiënt worden toegepast, zodat lidstaten op meer effectieve en strategische wijze gebruik kunnen maken van overheidsopdrachten. Volgens de Europese Commissie moet er 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. Een doeltreffend professionaliseringsbeleid moet volgens de Commissie berusten op een algemene strategische aanpak. Om dit te kunnen bereiken stelt de Commissie (zie aanbeveling [2017/1805](#)) daarom drie elkaar aanvullende doelstellingen voor de professionalisering van overheidsinkopers voor:

1. beleid voor professionalisering van overheidsopdrachten vaststellen;
2. personeelsbeheer - opleiding en loopbaanbeheer verbeteren;
3. systemen - instrumenten en methoden aanreiken.

3.1 Beleid professionalisering overheidsopdrachten

Volgens de Commissie moet het professionaliseringsbeleid in de lidstaten zo worden vormgegeven dat op centraal beleidsniveau voor de lange termijn een duidelijke toewijzing van verantwoordelijkheden en taken wordt vastgesteld. Daarbij moet rekening worden gehouden met alle relevante deelnemers in het aanbestedingsproces. Professionaliseringsstrategieën moeten via een inclusief proces op nationaal, regionaal en lokaal niveau worden uitgewerkt. Indien mogelijk worden deze strategieën gecoördineerd met andere beleidsmaatregelen die in de hele openbare sector worden toegepast.

Daarnaast moeten de lidstaten bij het formuleren en uitvoeren van deze strategieën rekening houden met ontwikkelingen in andere lidstaten en op internationaal niveau. De lidstaten moeten volgens de Commissie aanbestedende diensten aanmoedigen en ondersteunen bij het uitvoeren van de professionaliseringsstrategieën. Dit kan bereikt worden door samenwerkingen tussen relevante instanties en tussen aanbestedende diensten te bevorderen en door een beroep te doen op opleidingsinstellingen, centrale aankoopinstanties en op aanbestedingen gerichte professionele organisaties.

3.2 Verbeteren personeelsbeheer

De lidstaten moeten vaststellen en omschrijven wat de minimumvaardigheden en -competenties zijn waarin alle aanbestedingsprofessionals moeten zijn opgeleid en waarover zij moeten beschikken. Dit geldt voor functionarissen die zich specifiek met overheidsopdrachten bezighouden en voor functies die daarmee verband houden, zoals rechters en auditors. Dit omvat bijvoorbeeld kaders voor vaardigheden bij rekrutering en loopbaanprocedures, het opstellen van opleidingsprogramma's en een gemeenschappelijk competentiekader voor overheidsopdrachten op Europees niveau. Tot slot moeten lidstaten op aanbestedingsgerelateerde functies gerichte regelingen met betrekking tot personeelsbeheer, loopbaanplanning en motivering ontwikkelen. Voorbeelden daarvan zijn erkennings- of certificeringsregelingen, loopbaanstructuren en prijzen voor uitmuntendheid om goede praktijken.

3.3 Systemen, instrumenten en methoden aanreiken

Volgens de Commissie moeten de lidstaten ondersteuning en aanmoediging bieden voor de ontwikkeling en ingebruikname van toegankelijke IT-instrumenten waarmee de werking van aanbestedingssystemen kan worden vereenvoudigd en verbeterd. Dit kan bijvoorbeeld door informatie toegankelijk te maken door:

- het opzetten van algemene webportalen;
- het ontwikkelen van IT-instrumenten;
- het bevorderen van een strategische aanpak van digitalisering.

Bovendien moeten lidstaten volgens de Commissie zorgen voor instrumenten die naleving en transparantie waarborgen en zorgen voor richtsnoeren over het voorkomen van onregelmatigheden. Zo kunnen de individuele en institutionele integriteit worden bevorderd. Om dit te bereiken kunnen lidstaten onder andere gedragscodes en handvesten voor integriteit opstellen of specifieke richtsnoeren ontwikkelen om fraude en corruptie te voorkomen.

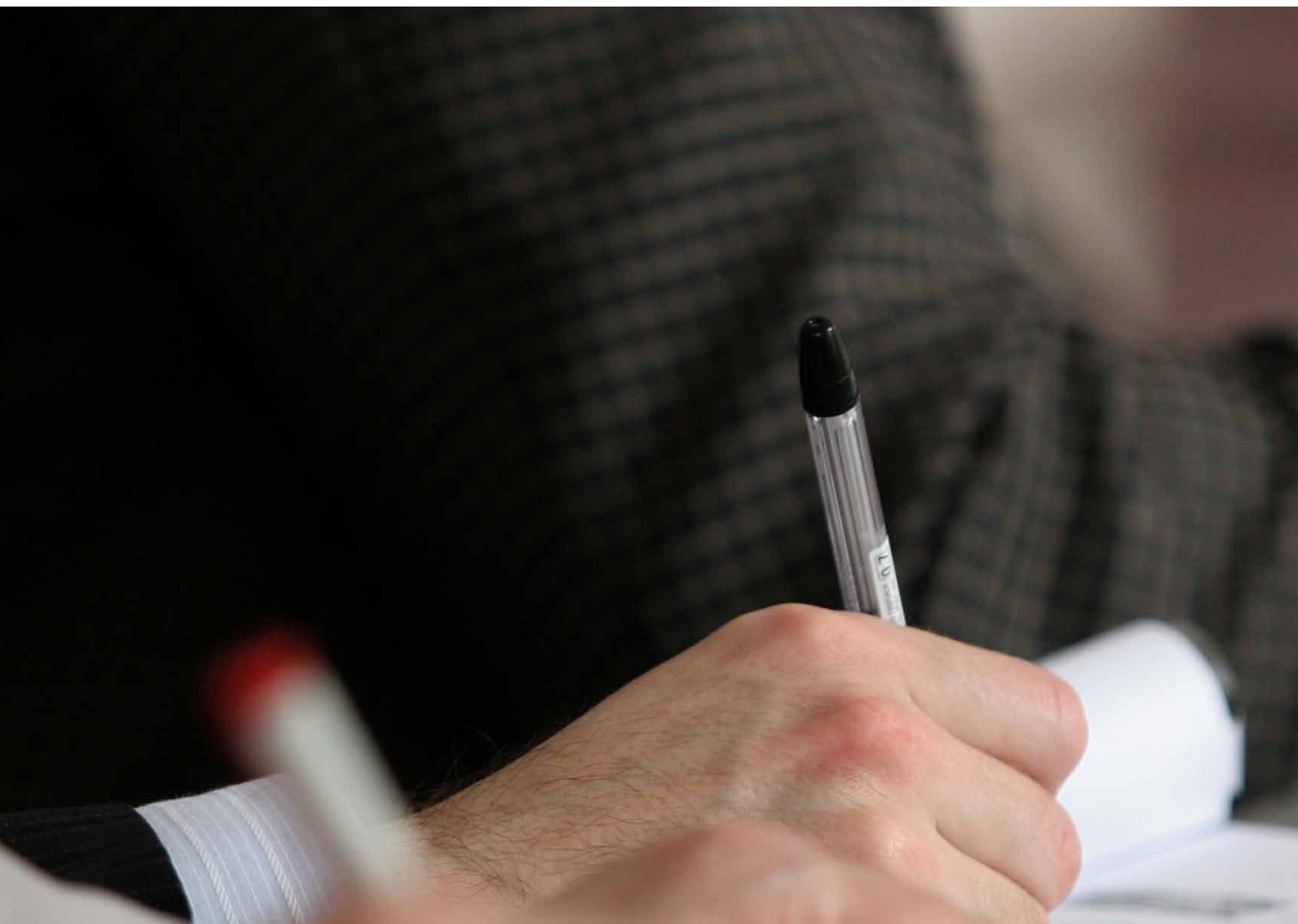
Daarnaast stelt de Commissie voor dat lidstaten richtsnoeren ontwikkelen om rechtszekerheid te bieden inzake EU- en nationale wetgeving of voorschriften die uit de internationale verbintenissen van de EU voortvloeien. Ook moeten deze commerciële beslissingen, intelligente/onderbouwde besluitvorming en strategisch denken vergemakkelijken en bevorderen. Hiervoor kan



gebruik worden gemaakt van gerichte voorlichtingsmiddelen of gestandaardiseerde modellen en instrumenten, zoals criteria voor groene overheidsopdrachten. Tot slot moeten lidstaten volgens de Commissie de uitwisselingen van goede praktijken bevorderen en ondersteunen. Dit kunnen zij bijvoorbeeld doen door technische bijstand te verlenen, seminars en workshops te organiseren en/of gemeenschappen van professionals aan te moedigen via onlinefora en professionele sociale netwerken.

De lidstaten wordt aanbevolen om de Commissie van de ontwikkelingen op bovenstaande punten op de hoogte te brengen in de driejaarlijkse verplichte monitoringsrapportage.

Europa decentraal kan in de uitvoering van enkele van de bovengenoemde drie doelstellingen een rol vervullen bij de verdere professionalisering van decentrale overheden.





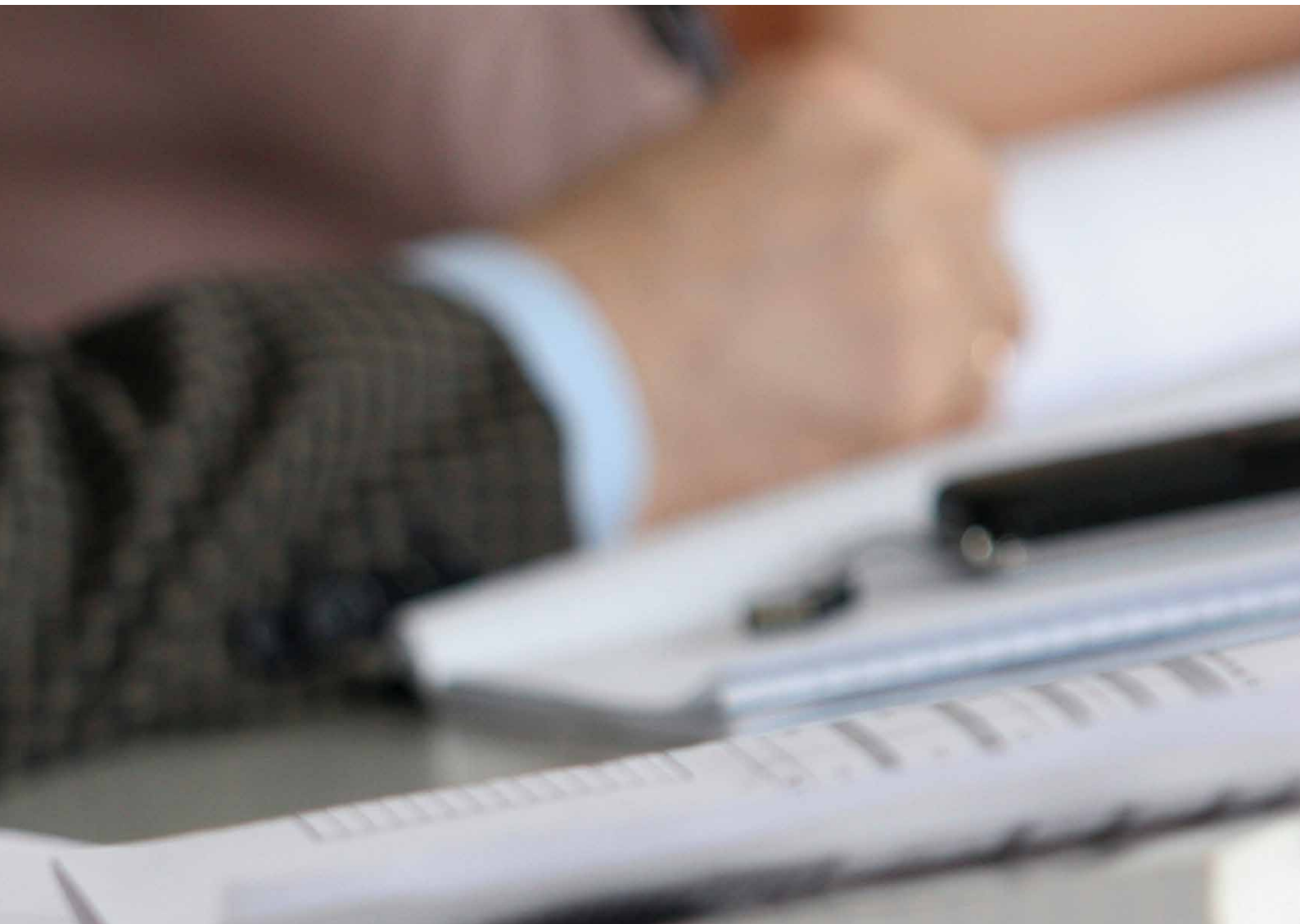
4. Raadpleging bevordering innovatie via overheidsopdrachten

In het kader van verbetering van de aanbestedingspraktijk in Europa houdt de Commissie eind 2017 een gerichte consultatie over het concept '[Guidance on Public Procurement of Innovation](#)'. Dit concept voor innovatief aanbesteden is onderdeel van de poging van de Commissie om een breder gebruik van innovatief aanbesteden te stimuleren. De nieuwe mogelijkheden die de aanbestedingsrichtlijnen bieden om gebruik te maken van innovatie en het verzoek van publieke inkopers om een duidelijke en gestructureerde uitleg van deze bepalingen omtrent innovatie zijn aanleiding voor de Commissie geweest om dit consultatie document op te stellen. Deze concept-guidance dient als basis voor toekomstige richtsnoeren.

Het consultatiedocument bestaat uit 4 hoofdstukken:

1. de toegevoegde waarden van innovatief aanbesteden;
2. beleid gerelateerde overwegingen;
3. mogelijkheden om innovatieve aanbieders aan te trekken door middel van aanbestedingsbeleid;
4. mogelijkheden voor het vormgeven van innovatie-vriendelijke overheidsopdracht.

De definitieve guidance moet uiteindelijk bestaande documenten aanvullen en dient dus niet ter vervanging. Belanghebbenden hebben de mogelijkheid om van 3 oktober tot en met 31 december 2017 te reageren op het voorgestelde [consultatiedocument](#) van de Commissie.





5. Meer informatie:

[Aanbestedingen](#), Europa decentraal
[Duurzaam aanbesteden](#), Europa decentraal
[Innovatief aanbesteden](#), Europa decentraal
[Milieucriteria](#), Europa decentraal
[Mkb en aanbesteden](#), Europa decentraal
[Sociale criteria](#), Europa decentraal
[Kamerbrief traject beter aanbesteden](#), Rijksoverheid
[Mededeling: Succesvolle overheidsopdrachten in en voor Europa](#), Europese Commissie
[Mededeling: Voorafgaande beoordeling grootschalige overheidsopdrachten](#), Europese Commissie
[Aanbeveling: Professionalisering van overheidsopdrachten](#), Europese Commissie
[Raadpleging belanghebbenden met betrekking tot richtsnoeren inzake overheidsopdrachten voor innovatie](#), Europese Commissie

Kenniscentrum Europa decentraal

Nassaulaan 12

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

t 070 - 338 1090

e info@europadecentraal.nl

i www.europadecentraal.nl