

Speciaal verslag

Overheidsopdrachten in de EU

Minder concurrentie om opdrachten
voor werken, goederen en diensten
in de periode 2011-2021



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-IX
Inleiding	01-17
Overheidsopdrachten in de Europese Unie	01-04
Het rechtskader van de EU voor overheidsopdrachten	05-10
Rollen en verantwoordelijkheden op nationaal en EU-niveau	11-12
Tenders Electronic Daily (TED)	13-15
De landspecifieke verslagen van de lidstaten en het scorebord van de interne markt van de Commissie	16-17
Reikwijdte en aanpak van de controle	18-29
Opmerkingen	30-107
Volgens belangrijke indicatoren minder concurrentie bij overheidsopdrachten in de afgelopen tien jaar	30-46
Een groot aantal onderhandse gunningen in verschillende lidstaten	31-34
Het percentage overheidsopdrachten met één inschrijver is de afgelopen tien jaar bijna verdubbeld	35-40
Rechtstreekse grensoverschrijdende overheidsopdrachten zijn goed voor ongeveer 5 % van alle gegunde opdrachten	41-44
De prijzen van werken, goederen en diensten aangekocht in het kader van overheidsopdrachten worden niet gemonitord	45-46
De belangrijkste doelstellingen van de herziening van de richtlijnen in 2014 zijn nog niet bereikt: vereenvoudiging, toegang voor kmo's en strategische overheidsopdrachten	47-66
Overheidsopdrachten zijn niet eenvoudiger beheerbaar geworden	48-56
Het aandeel van de aan kmo's gegunde overheidsopdrachten is over het geheel genomen niet toegenomen	57-58
De aanbestedende diensten van de meeste lidstaten maken zeer beperkt gebruik van strategische overheidsopdrachten	59-61
Integriteit en transparantie zijn nog steeds een uitdaging	62-64
Lastig te vinden evenwicht tussen concurrentie en de doelstellingen van de herziening van 2014	65-66

Tekortkomingen van de Commissie in de monitoring van overheidsopdrachten in de EU	67-81
In nationale toezichtrapporten ontbreekt informatie over de concurrentiesituatie in lidstaten en/of economische sectoren	68-70
De TED-gegevens zijn nog niet volledig en nauwkeurig genoeg	71-75
Het scorebord van de Commissie geeft geen volledig en degelijk beeld van de stand van zaken op het gebied van overheidsopdrachten	76-81
Beperkte acties van de Commissie en lidstaten om belemmeringen voor concurrentie bij overheidsopdrachten aan te pakken	82-107
Op EU-niveau wordt onvoldoende rekening gehouden met de afname van de concurrentie bij overheidsopdrachten	83-89
Gebrek aan aandacht voor de achterliggende oorzaken van beperkte concurrentie op nationaal niveau	90-91
Tijdens de controle zijn verschillende factoren geïdentificeerd die de concurrentie beïnvloeden	92-100
Versnipperde mitigatiemaatregelen om belemmeringen voor de concurrentie bij overheidsopdrachten te verminderen	101-107
Conclusies en aanbevelingen	108-120
Bijlagen	
Bijlage I — Scorebordindicatoren	
Bijlage II — Methode voor gegevensanalyse	
Bijlage III — “ECA Public Procurement Dashboard” — Gebruikershandleiding	
Afkortingen	
Woordenlijst	
Antwoorden van de Commissie	
Tijdslijn	
Controleteam	

Samenvatting

I Elk jaar wordt ongeveer 2 biljoen EUR — ofwel 14 % van het bruto binnenlands product van de EU — uitgegeven aan overheidsopdrachten. Overheidsopdrachten zijn een belangrijk onderdeel van de interne markt, zowel vanuit economisch oogpunt als vanuit het oogpunt van integratie. Met behulp van overheidsopdrachten kunnen overheden werken, goederen en diensten aankopen tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding. Het rechtskader van de EU inzake overheidsopdrachten bestaat uit verschillende richtlijnen, waarvan er in 2014 twee werden herzien en één nieuw werd ingevoerd.

II Met deze herziening beoogden de wetgevers, overheidsopdrachten flexibeler te maken door vereenvoudigde procedures in te voeren, overheidsopdrachten toegankelijker te maken voor kmo's en een strategischer gebruik van overheidsopdrachten te vergemakkelijken om betere resultaten te bereiken. De herziening van 2014 was er ook op gericht de transparantievereisten te versterken en de bepalingen over integriteit aan te scherpen om corruptie en fraude te helpen voorkomen.

III Als onderdeel van onze controle hebben wij het concurrentieniveau voor overheidsopdrachten in de interne markt van de EU beoordeeld over een periode van tien jaar, alsook de acties die de Commissie en de lidstaten hebben ondernomen om belemmeringen voor concurrerende aanbestedingen te identificeren en aan te pakken, om tot de beste prijs-kwaliteitverhouding te komen. Voor de analyse van de manier waarop het concurrentieniveau zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld, alsmede van het effect van de herziening van 2014 op het concurrentieniveau en de vraag of andere doelstellingen van deze herziening zijn gehaald, hebben we gebruikgemaakt van open data die beschikbaar zijn over overheidsopdrachten in de EU gedurende de tien jaar tot en met 2021. Om onze gegevens te analyseren hebben we een interactief dashboard ontwikkeld dat openbaar toegankelijk is en verdere analyse van de voor onze controle verzamelde gegevens mogelijk maakt.

IV We hebben deze controle uitgevoerd om inzicht te verschaffen in en het bewustzijn te vergroten van het concurrentieniveau voor overheidsopdrachten vijf jaar na de uiterste termijn voor de omzetting van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten in nationale wetgeving. Met onze aanbevelingen willen we bijdragen aan verbeteringen die de aanbestedende diensten van de lidstaten kunnen helpen de beste prijs-kwaliteitsverhouding te verkrijgen.

V In het algemeen concluderen we dat het concurrentieniveau voor overheidsopdrachten voor de levering van werken, goederen en diensten in de interne markt van de EU de afgelopen tien jaar is gedaald. Er is een gebrek aan bewustzijn van concurrentie als voorwaarde voor het verkrijgen van de beste prijs-kwaliteitsverhouding bij overheidsopdrachten. De Commissie en de lidstaten hebben niet systematisch gebruikgemaakt van de beschikbare gegevens om de achterliggende oorzaken van de beperkte concurrentie vast te stellen. Zij hebben slechts versnipperde acties ondernomen om de belemmeringen voor concurrentie bij overheidsopdrachten weg te nemen.

VI Onze analyse van de beschikbare gegevens wijst op een aanzienlijke toename van overheidsopdrachten met één inschrijver in het algemeen, een groot aantal onderhandse gunningen van overheidsopdrachten in de meeste lidstaten en een beperkt aantal rechtstreekse grensoverschrijdende overheidsopdrachten tussen de lidstaten. Aangezien verschillende doelstellingen van de herziening van 2014 nog steeds niet zijn bereikt, concluderen wij dat de inwerkingtreding van de richtlijnen van 2014 geen aantoonbaar effect heeft gehad. Integendeel: inschrijvers en aanbestedende diensten zijn van mening dat openbare aanbestedingsprocedures nog steeds een aanzienlijke administratieve last met zich meebrengen, dat het aandeel van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) die deelnemen aan dergelijke procedures niet aanzienlijk is toegenomen en dat strategische (bijv. ecologische, sociale en innovatieve) aspecten bij overheidsopdrachten zelden in aanmerking worden genomen. Omdat de publicatiepercentages laag blijven, wordt ook de transparantie — een belangrijke factor ter bescherming tegen het risico op fraude en corruptie — negatief beïnvloed. Ook merken we op dat bepaalde doelstellingen van de herziening van 2014 soms in strijd zijn met de overkoepelende doelstelling om concurrentie bij overheidsopdrachten te waarborgen.

VII Verder bleek uit onze controle dat de Commissie haar toezicht op overheidsopdrachten moet verbeteren: de volledigheid van de verzamelde gegevens over de gegunde opdrachten laat nog steeds te wensen over en niet alle gegevens zijn nauwkeurig. De monitoringinstrumenten van de Commissie vertonen tekortkomingen die de doeltreffendheid en transparantie ervan beperken.

VIII Tot slot blijkt uit onze analyse dat zowel de Commissie als de lidstaten onvoldoende aandacht besteden aan concurrentie bij overheidsopdrachten. Initiatieven om gegevens over overheidsopdrachten te analyseren en om mogelijke redenen voor een afname van de concurrentie te identificeren, zijn zeldzaam, en de Commissie en de lidstaten zijn zich weinig bewust van dit probleem. Hoewel de Commissie in 2017 een strategie voor overheidsopdrachten heeft gelanceerd, heeft zij sindsdien slechts enkele acties ondernomen om de oorzaken van de verminderde concurrentie bij overheidsopdrachten te onderzoeken of aan te pakken.

IX Daarom roepen wij de Commissie op om:

- de doelstellingen van overheidsopdrachten te verduidelijken en ze te prioriteren;
- de hiaten in de verzamelde gegevens over overheidsopdrachten op te vullen;
- haar monitoringinstrumenten te verbeteren om een betere analyse mogelijk te maken, en
- een grondige analyse van de oorzaken uit te voeren en met maatregelen te komen om de belangrijkste belemmeringen voor de concurrentie bij overheidsopdrachten weg te nemen.

Inleiding

Overheidsopdrachten in de Europese Unie

01 Een overheidsopdracht verwijst naar een proces waarbij overheidsinstanties via een openbare mededingingsprocedure hoogwaardige werken, goederen en diensten tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding aankopen. Jaarlijks wordt er ongeveer 2 biljoen EUR uitgegeven aan dergelijke aankopen. Dit komt overeen met circa 14 % van het bruto binnenlands product (bbp) van de 27 lidstaten van de EU¹, hierna de “EU-27” genoemd. Overheidsopdrachten worden daarom een van de belangrijkste motoren van economische groei en werkgelegenheid genoemd.

02 Het verkrijgen van de beste prijs-kwaliteitverhouding bij de aankoop van werken, goederen en diensten is een belangrijke doelstelling van overheidsopdrachten. Concurrentie, d.w.z. een toereikend aantal leveranciers op de markt die deelnemen aan openbare aanbestedingsprocedures, is een voorwaarde om dit doel te bereiken.

03 In de interne markt van de EU moeten overheidsopdrachten worden gegund op basis van de beste inschrijving, ongeacht het land van herkomst van het bedrijf dat die inschrijving heeft ingediend. In artikel 26 van het Verdrag van Rome is het volgende bepaald: “De interne markt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd [...]” De selectie van de best presterende bedrijven draagt bij tot competitieve markten en beschermt het algemeen belang.

04 Regulering van overheidsopdrachten in de EU kan daarom de economie stimuleren, de Europese integratie bevorderen, het concurrentievermogen van Europese bedrijven verbeteren en de naleving van de beginselen van transparantie, gelijke behandeling, non-discriminatie, wederzijdse erkenning, evenredigheid en doelmatigheid versterken, waardoor het risico op fraude en corruptie afneemt.

¹ DG GROW, [webpagina over overheidsopdrachten](#) (versie van juni 2023).

Het rechtskader van de EU voor overheidsopdrachten

De richtlijnen inzake overheidsopdrachten

05 Het rechtskader van de EU voor overheidsopdrachten moet waarborgen dat er een geharmoniseerde reeks regels en procedures wordt toegepast bij de gunning van overheidsopdrachten. Het kader bestaat uit verschillende richtlijnen. Twee daarvan werden in 2014 herzien:

- o [Richtlijn 2014/24/EU](#) waarin algemeen toepasselijke regels inzake overheidsopdrachten worden gedefinieerd;
- o [Richtlijn 2014/25/EU](#) betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten.

In hetzelfde jaar werd [Richtlijn 2014/23/EU](#) betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten ingevoerd.

06 De openbare aanbestedingsprocedure kan in vijf fasen worden beschreven (zie [figuur 1](#)).

Figuur 1 — Openbare aanbestedingsprocedure



Bron: ERK.

Overheidsopdrachten met een waarde boven en onder de EU-drempels

07 De drie richtlijnen zijn rechtstreeks van toepassing op overheidsopdrachten waarvan de waarde een bepaald bedrag overschrijdt. Sinds 1 januari 2022 zijn de belangrijkste drempels:

- o 5 382 000 EUR voor overheidsopdrachten voor werken;
- o 140 000 EUR voor overheidsopdrachten van de centrale overheid;
- o 215 000 EUR voor overheidsopdrachten van lokale of regionale overheden;
- o 750 000 EUR voor overheidsopdrachten voor sociale diensten en andere specifieke diensten.

08 Onder deze drempels zijn de nationale regels van toepassing. Deze nationale regels moeten echter ook voldoen aan de algemene beginselen die in de richtlijnen zijn vastgelegd.

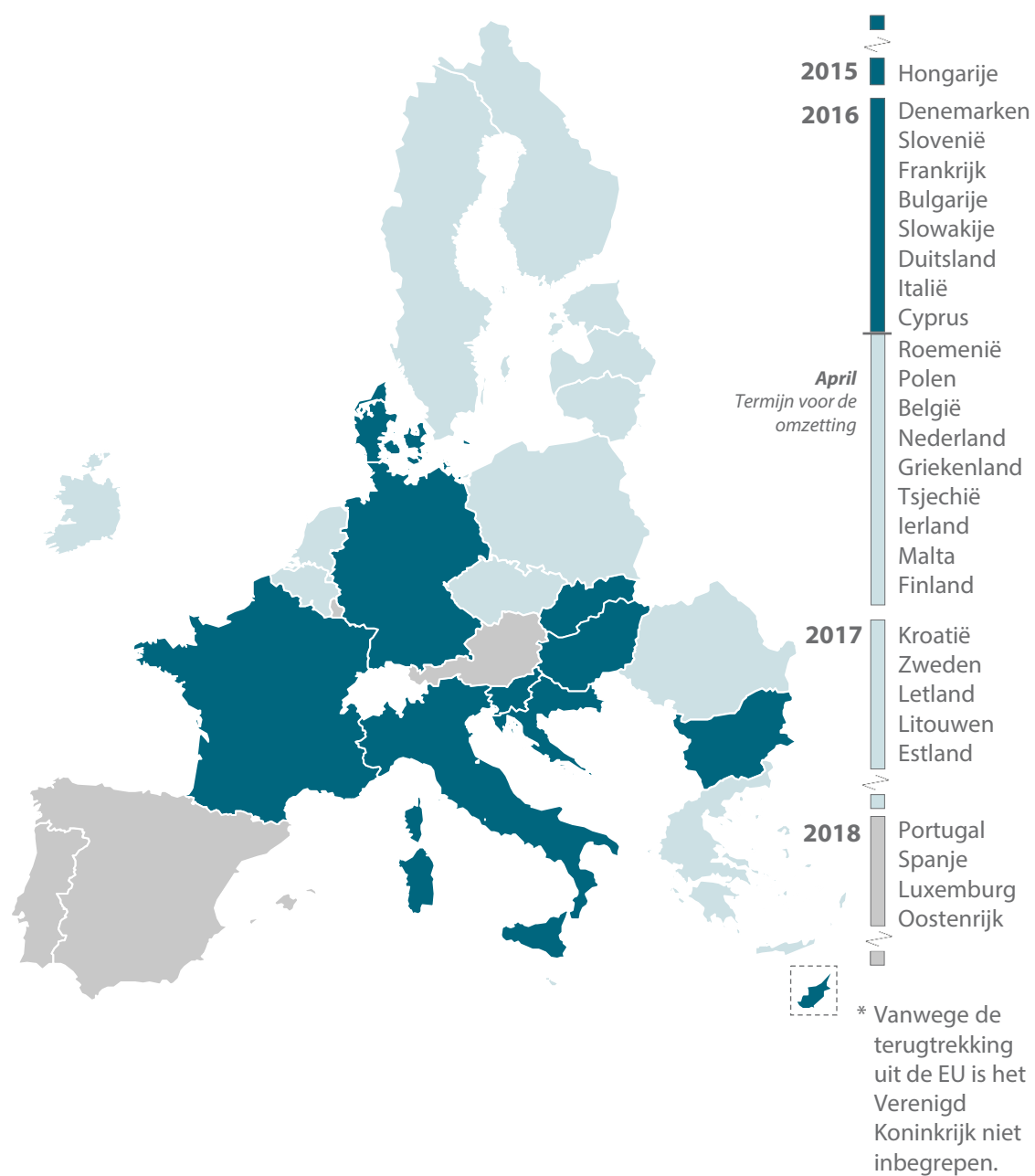
De herziening van de richtlijnen in 2014

09 Het doel van de herziening van de richtlijnen in 2014 was om overheidsopdrachten flexibeler te maken door vereenvoudigde procedures in te voeren, om zo overheidsopdrachten toegankelijker te maken voor kmo's en een strategischer gebruik van overheidsopdrachten te vergemakkelijken teneinde betere resultaten te bereiken voor maatschappelijke en andere doelstellingen van het overheidsbeleid. De herziening van 2014 was er ook op gericht de transparantievereisten te versterken en de bepalingen over integriteit aan te scherpen om corruptie en fraude te helpen bestrijden².

10 De EU-lidstaten (destijds waren dat er 28) moesten de richtlijnen van 2014 tegen april 2016 in nationale wetgeving omzetten. De meeste lidstaten stelden dit echter uit. In vier lidstaten (Oostenrijk, Luxemburg, Portugal en Spanje) duurde het tot 2018 voordat de nationale wetgeving inzake overheidsopdrachten in overeenstemming was gebracht met Richtlijn 2014/24/EU, en pas toen werden de wijzigingen eindelijk van kracht op de interne markt (zie [figuur 2](#)).

² COM(2017) 0572 "Succesvolle overheidsopdrachten in en voor Europa", blz. 3.

Figuur 2 — Omzetting van Richtlijn 2014/24/EU per lidstaat (2015-2018)



Bron: ERK.

Rollen en verantwoordelijkheden op nationaal en EU-niveau

11 Meer dan 250 000³ aanbestedende diensten voeren aanbestedingsprocedures uit in de interne markt van de EU. Deze autoriteiten zijn overheidsinstanties (op nationaal, regionaal of lokaal niveau), maar ook niet-overheidsactoren die hun werkzaamheden in specifieke, niet-concurrerende omstandigheden uitvoeren. Elke lidstaat heeft minstens één overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor het toezicht op overheidsopdrachten.

12 Binnen de Commissie zijn twee directoraten-generaal gezamenlijk verantwoordelijk voor het beleid inzake overheidsopdrachten en de uitvoering van de richtlijnen door de lidstaten:

- o het directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf (DG GROW) van de Commissie, dat verantwoordelijk is voor zowel het beleid inzake overheidsopdrachten als voor het toezicht op de uitvoering van de relevante EU-richtlijnen door de lidstaten;
- o Het Bureau voor publicaties van de Europese Unie⁴, dat het TED-systeem ([Tenders Electronic Daily](#)) en de websites eTendering en eNotices⁵ beheert.

Tenders Electronic Daily (TED)

13 Alle oproepen tot inschrijving en gunningsberichten voor overheidsopdrachten met een waarde boven de toepasselijke EU-drempel moeten op TED worden gepubliceerd, zodat potentiële leveranciers op de hoogte worden gebracht van toekomstige overheidsopdrachten. Aanbestedende diensten kunnen ook procedures onder de drempelwaarde in dit systeem publiceren.

14 In 2020 werden volgens het Bureau voor publicaties van de Europese Unie meer dan 640 000 aankondigingen van aanbestedingen op TED gepubliceerd. Geschat wordt dat deze aankondigingen betrekking hadden op 226 000 openbare aanbestedingsprocedures en een totale waarde hadden van ongeveer 800 miljard EUR. Sinds 2016 zijn deze aankondigingen openbaar beschikbaar als open data⁶.

³ DG GROW, [webpagina over overheidsopdrachten](#).

⁴ [Bureau voor publicaties van de Europese Unie](#).

⁵ [Homepage TED-website](#).

⁶ TED-gegevensreeksen op [data.europa.eu](#).

15 Wanneer aanbestedende diensten andere platforms voor overheidsopdrachten gebruiken om aankondigingen van aanbestedingen te publiceren, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat alle gegevens voor procedures boven de drempelwaarde naar TED worden overgedragen in overeenstemming met (artikel 51 van [Richtlijn 2014/24/EU](#)).

De landspecifieke verslagen van de lidstaten en het scorebord van de interne markt van de Commissie

16 Naast TED heeft de Commissie nog twee andere instrumenten om de stand van zaken op het gebied van overheidsopdrachten in de EU te monitoren: ten eerste moeten de lidstaten⁷ driejaarlijkse landspecifieke toezichtrappen bij de Commissie indienen (zie de paragrafen [68-70](#)), en ten tweede houdt de Commissie een [scorebord van de interne markt](#) bij (“het scorebord”).

17 Het scorebord heeft een speciaal gedeelte met gegevens over overheidsopdrachten in de EU in de vorm van twaalf indicatoren die per land zijn uitgesplitst. Van deze indicatoren achtte de Commissie de volgende drie bijzonder relevant, en zij heeft deze tot januari 2023 drievoudig gewogen bij de berekening van een algemene samengestelde indicator (zie [bijlage I](#)):

- het percentage “overheidsopdrachten zonder aankondiging van een aanbesteding”, waarmee het aandeel wordt gemeten van overheidsopdrachten die zonder aankondiging van een aanbesteding aan bedrijven zijn gegund via een onderhandelingsprocedure (ook wel “onderhandse gunning” genoemd);
- het percentage “overheidsopdrachten met één inschrijver”, waarmee het aandeel wordt gemeten van de gegunde overheidsopdrachten waarvoor er slechts één inschrijver was;
- het “publicatiepercentage”, waarmee de waarde wordt gemeten van openbare aanbestedingsprocedures die op TED worden gepubliceerd als percentage van het nationale bbp.

⁷ Artikelen 83 en 85 van [Richtlijn 2014/24/EU](#).

Reikwijdte en aanpak van de controle

18 Als onderdeel van onze controle hebben wij het concurrentieniveau voor overheidsopdrachten op de interne markt van de EU beoordeeld over een periode van tien jaar, evenals de acties die de Commissie en de lidstaten hebben ondernomen om belemmeringen voor concurrerende aanbestedingen te identificeren en aan te pakken, om zo de beste prijs-kwaliteitverhouding te verkrijgen. Wij hebben met name onderzocht:

- o hoe de concurrentie bij overheidsopdrachten in de interne markt van de EU, binnen de lidstaten en regio's, en in specifieke sectoren zich tussen 2011 en 2021 heeft ontwikkeld, en of de herziening van 2014 in dit opzicht enig effect heeft gehad;
- o of de andere doelstellingen van de herziening van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten in 2014 zijn gehaald;
- o of het toezicht van de Commissie op de stand van zaken op het gebied van overheidsopdrachten in de EU doeltreffend is;
- o of de Commissie en de lidstaten de beschikbare gegevens hebben geanalyseerd om de achterliggende oorzaken van de afgenomen concurrentie bij overheidsopdrachten vast te stellen en of zij actie hebben ondernomen om deze trend te keren.

19 Onze controle had betrekking op de periode 2011-2021. Hierdoor konden we onderzoeken of de omzetting van de richtlijnen van 2014 in nationale wetgeving effect had op de stand van zaken op het gebied van overheidsopdrachten in de verschillende lidstaten. Richtlijn 2009/81/EG betreffende overheidsopdrachten op defensie- en veiligheidsgebied viel niet binnen de reikwijdte van onze controle, aangezien de herziening van 2014 hier geen betrekking op had.

20 Bij onze controle hebben wij ons, in overeenstemming met ons concept van concurrentie (zie paragraaf **02**), gericht op de drie drievoudig gewogen indicatoren in het scorebord (zie paragraaf **17**), omdat deze het niveau van beperkte, of zelfs onbestaande, concurrentie aangeven en daarom algemeen worden aanvaard als indicaties van inefficiënt marktgedrag dat een risico vormt voor het verkrijgen van de beste prijs-kwaliteitverhouding bij overheidsopdrachten, en bijgevolg voor een efficiënt gebruik van overheidsgeld. De voornoemde indicatoren kunnen ook corrupte

praktijken aan het licht brengen, zoals het aanpassen van het bestek van overheidsopdrachten om bepaalde bedrijven te bevoordelen.

21 Als onderdeel van ons werk hebben we een uitgebreide gegevensreeks samengesteld over overheidsopdrachten in de interne markt van de EU. Deze omvat de EU-27 plus twee landen van de Europese Economische Ruimte (IJsland en Noorwegen), alsook het Verenigd Koninkrijk (tot aan de terugtrekking van het VK uit de EU in 2021). Deze gegevensreeks is gebaseerd op TED-gegevens zoals gepresenteerd door de Commissie op de website data.europa.eu en is aangevuld met meer gedetailleerde open data over overheidsopdrachten (van opentender.eu). Met behulp van deze gegevensreeks kunnen trendanalyses worden uitgevoerd, aangezien deze een periode van elf jaar bestrijkt (van 2011 tot en met 2021). Vanwege de specifieke aard van concessieovereenkomsten zijn deze niet meegenomen in de trendanalyse. De gegevens die door nationale aanbestedingssystemen worden verzameld, verschillen van lidstaat tot lidstaat en kunnen daarom niet goed worden vergeleken. Dergelijke gegevens, evenals TED-gegevens voor procedures onder de EU-drempels, zijn niet opgenomen in onze gegevensreeks.

22 Vervolgens hebben we de gegevens geanalyseerd in samenwerking met externe datawetenschappers die gespecialiseerd zijn in overheidsopdrachten. *Bijlage II* bevat nadere informatie over onze aanpak en methodologie. Vanwege ontbrekende waarden, en om vergelijkingen tussen de lidstaten mogelijk te maken, was de uitgevoerde gegevensanalyse gebaseerd op het aantal openbare aanbestedingsprocedures, en niet op hun monetaire waarde.

23 Om onze gegevensanalyse uit te voeren, hebben we een interactief dashboard ontwikkeld (het “[ECA Public Procurement Dashboard](#)”). Dit instrument is openbaar toegankelijk⁸ en biedt geïnteresseerden de mogelijkheid om de voor onze controle verzamelde gegevens verder te analyseren per lidstaat, regio (NUTS-2-niveau, de nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek) en economische sector. *Bijlage III* bevat de instructies voor het gebruik van dit instrument.

24 We hielden een enquête en vraaggesprekken om de kwantitatieve informatie uit onze gegevensanalyse aan te vullen met kwalitatieve informatie, en om een beter inzicht te krijgen in de standpunten van de lidstaten over de stand van zaken op het gebied van overheidsopdrachten en de mogelijke achterliggende oorzaken van de

⁸ https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story.

beperkte concurrentie bij overheidsopdrachten in hun land, alsook over eventuele beperkende maatregelen die de Commissie in dit verband heeft genomen.

25 De enquête werd verstuurd naar ongeveer 400 contactpersonen bij autoriteiten die zich bezighouden met overheidsopdrachten in de EU-27, waarvan sommige door de lidstaten waren aangewezen om deel te nemen aan werkgroepen van de Commissie inzake overheidsopdrachten. De enquête bevatte vragen over:

- de stand van zaken op het gebied van overheidsopdrachten in hun land, zoals gepresenteerd in het scorebord van de interne markt;
- de uitdagingen voor concurrerende aanbestedingsprocedures in hun land;
- hun samenwerking met de Commissie;
- specifieke kwesties in verband met overheidsopdrachten in hun land.

26 We hebben diepgaande vraaggesprekken gehouden met vertegenwoordigers van toezichthoudende organen in zes lidstaten: Kroatië, Denemarken, Griekenland, Hongarije, Luxemburg en Polen. De zes lidstaten zijn geselecteerd op basis van de gegevensanalyse en de resultaten van de enquête teneinde verschillende prestaties te vertegenwoordigen.

27 Ook hebben we de huidige wetgeving, mededelingen en richtsnoeren van de Commissie, en academische literatuur, studies en beleidsdocumenten geëvalueerd.

28 Tot slot hielden we een paneldiscussie met deskundigen op het gebied van overheidsopdrachten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de academische wereld en bedrijfsorganisaties en adviesbureaus om hun mening te horen over de stand van zaken op het gebied van overheidsopdrachten in de EU.

29 We hebben deze controle uitgevoerd om inzicht te verschaffen in en het bewustzijn te vergroten van het concurrentieniveau voor overheidsopdrachten dat vijf jaar na de uiterste termijn voor de omzetting van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten in nationale wetgeving is bereikt. Onze aanbevelingen zijn bedoeld om bij te dragen aan verbeteringen die de aanbestedende diensten van de lidstaten kunnen helpen om in het kader van hun overheidsopdrachten de beste prijs-kwaliteitsverhouding te verkrijgen.

Opmerkingen

Volgens belangrijke indicatoren minder concurrentie bij overheidsopdrachten in de afgelopen tien jaar

30 We hebben een diepgaande analyse uitgevoerd van de gegevens die de lidstaten in TED hebben gemeld, om te beoordelen hoe het concurrentieniveau voor werken, goederen en diensten zich in de periode 2011-2021 heeft ontwikkeld, zowel in de interne markt van de EU als binnen elk van de 27 EU-lidstaten. Met name hebben we een tijdreeks opgesteld voor drie belangrijke indicatoren om de concurrentie bij overheidsopdrachten te meten (“geen aankondiging van een aanbesteding”, “overheidsopdrachten met één inschrijver” en “aantal inschrijvers”), gebaseerd op alle gegevens die in TED zijn ingevoerd voor procedures boven de drempelwaarde (zie [bijlage II](#)). Ook hebben we gekeken naar regionale en sectorale verschillen. We hebben onderzocht hoe rechtstreekse grensoverschrijdende overheidsopdrachten zich in de loop der tijd hebben ontwikkeld, aangezien dit een andere relevante indicator is. Tot slot hebben we gecontroleerd hoe de prijzen voor werken, goederen en diensten die door overheidsinstanties worden aangekocht, zich hebben ontwikkeld, aangezien prijsstijgingen boven het inflatiecijfer van de consumentenprijzen eveneens kunnen wijzen op een zwakke concurrentie.

Een groot aantal onderhandse gunningen in verschillende lidstaten

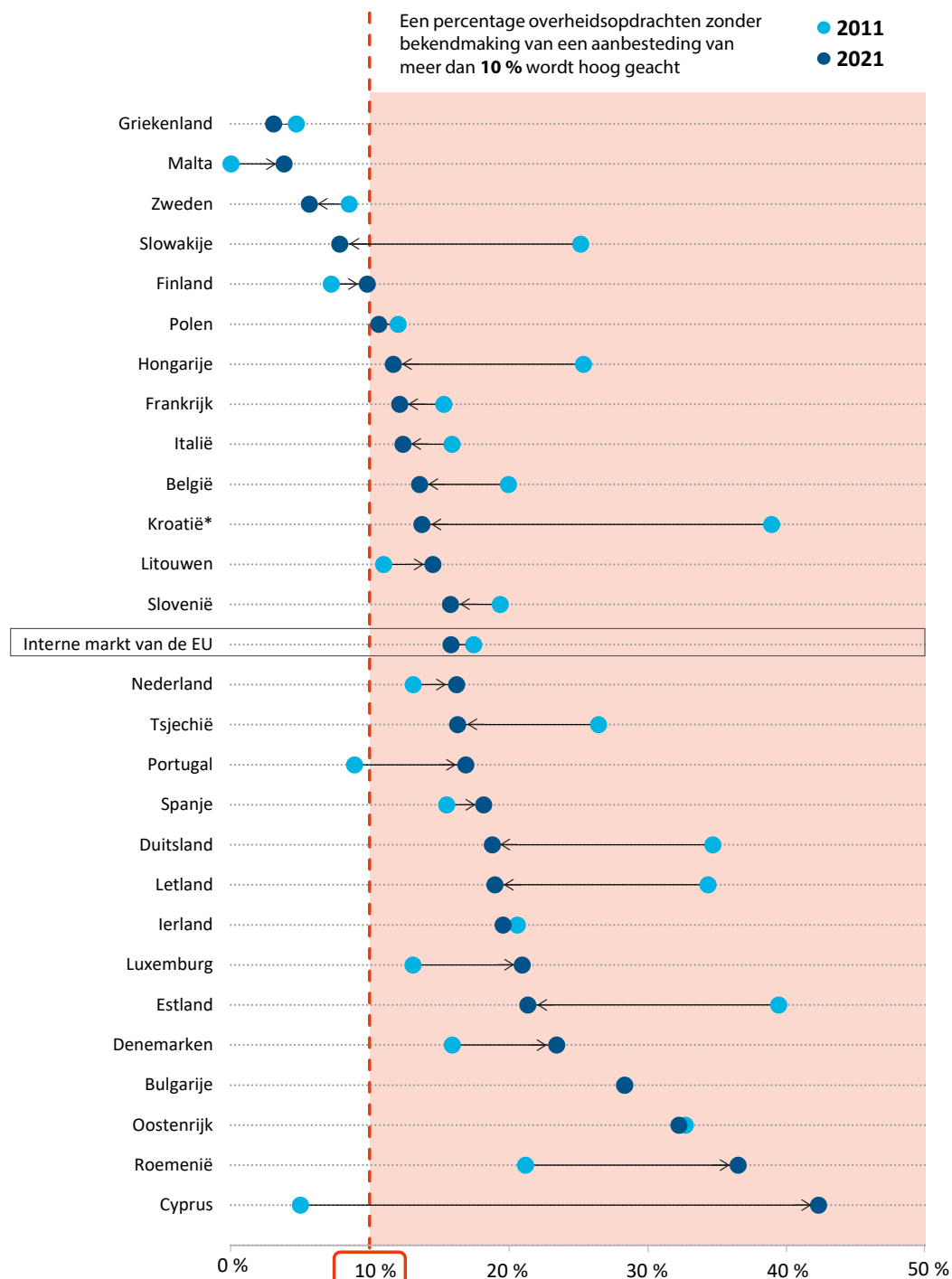
31 Een onderhandse gunning betekent dat een overheidsinstantie geen oproep tot inschrijving publiceert, maar een of meer bedrijven rechtstreeks benadert met het verzoek een inschrijving in te dienen. Dit wordt gemeten door de indicator “geen aankondiging van een aanbesteding”. Deze aanpak beperkt per definitie de concurrentie. Als slechts één bedrijf wordt benaderd, is er helemaal geen concurrentie.

32 Volgens de richtlijnen inzake overheidsopdrachten van de EU is een dergelijke aanpak alleen toegestaan in uitzonderlijke omstandigheden⁹, bijv. indien in het kader van een openbare of niet-openbare procedure geen of geen geschikte inschrijvingen zijn ingediend; vanwege dringende spoed; indien de opdracht voortvloeit uit een prijsvraag; voor nieuwe werken bestaande uit de herhaling van soortgelijke werken onder dezelfde voorwaarden.

⁹ Artikel 32 van [Richtlijn 2014/24/EU](#).

33 In 2021 was “geen aankondiging van een aanbesteding” goed voor ongeveer 15,8 % van alle aanbestedingsprocedures in de interne markt van de EU die de lidstaten in TED hadden gemeld. Uit onze analyse bleek ook dat het percentage onderhandse gunningen per lidstaat verschilt. In 2021 varieerde het gemiddelde percentage onderhandse gunningen van 3,1 % (Griekenland) tot 42,3 % (Cyprus), wat aangeeft dat er aanzienlijke verschillen zijn in de aanbestedingspraktijken van de aanbestedende diensten van de lidstaten. In sommige lidstaten was het gebruik van onderhandse gunningen in de onderzochte periode afgenomen (bijv. Duitsland), in andere was het stabiel gebleven (bijv. Ierland), terwijl in weer andere lidstaten het gebruik aanzienlijk was toegenomen (bijv. Cyprus). In het scorebord wordt een percentage “geen aankondiging van een aanbesteding” van meer dan 10 % als kritisch beschouwd, en in 2021 was dit het geval voor de meerderheid (23 van de 27) van de lidstaten (zie *figuur 3*).

Figuur 3 — Geen aankondiging van een aanbesteding — percentage per lidstaat (2011 en 2021)

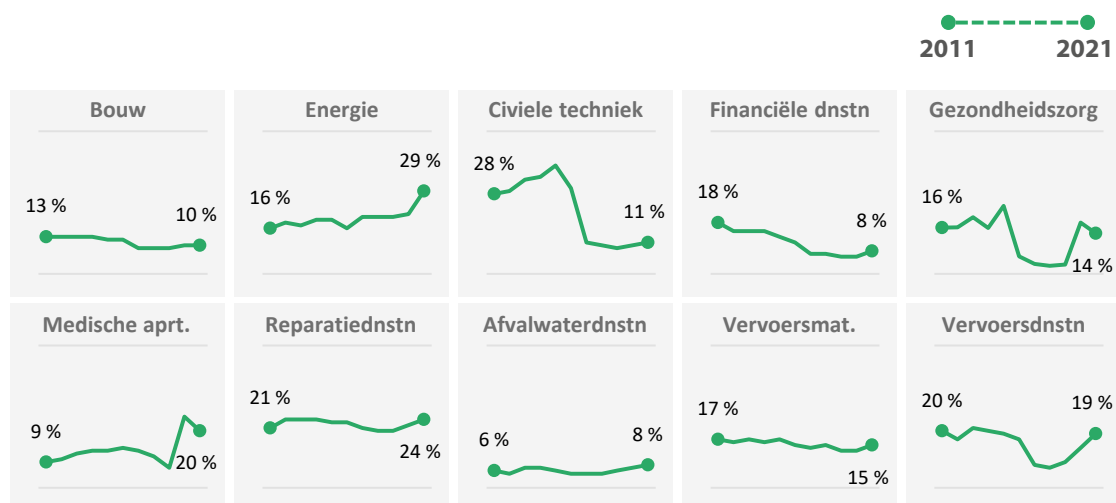


* Gegevens zijn beschikbaar voor Kroatië vanaf het moment van toetreding van het land tot de EU in 2013.

Bron: Tabblad "Tendering practices" (Aanbestedingspraktijken) van het ERK-dashboard.

34 We stelden ook een aanzienlijke heterogeniteit tussen economische sectoren vast met betrekking tot het aandeel onderhands gegunde overheidsopdrachten en de ontwikkeling van het percentage onderhands gegunde opdrachten in de tijd (zie [figuur 4](#)). In de door onze controle bestreken periode van elf jaar nam het aantal onderhandse gunningen voor financiële diensten gestaag af, terwijl in 2021 het aantal onderhandse gunningen het hoogst was in de energiesector. Hieruit blijkt dat aanbestedende diensten bij het ontbreken van enige vorm van concurrentie en afhankelijk van de economische sector zeer verschillend omgaan met de onderhandse gunning van overheidsopdrachten, en dat deze aanpak ook in de loop van de tijd verandert.

Figuur 4 — Geen aankondiging van een aanbesteding — percentage per geselecteerde sector (2011-2021)



dnstn — diensten
mat. — materieel

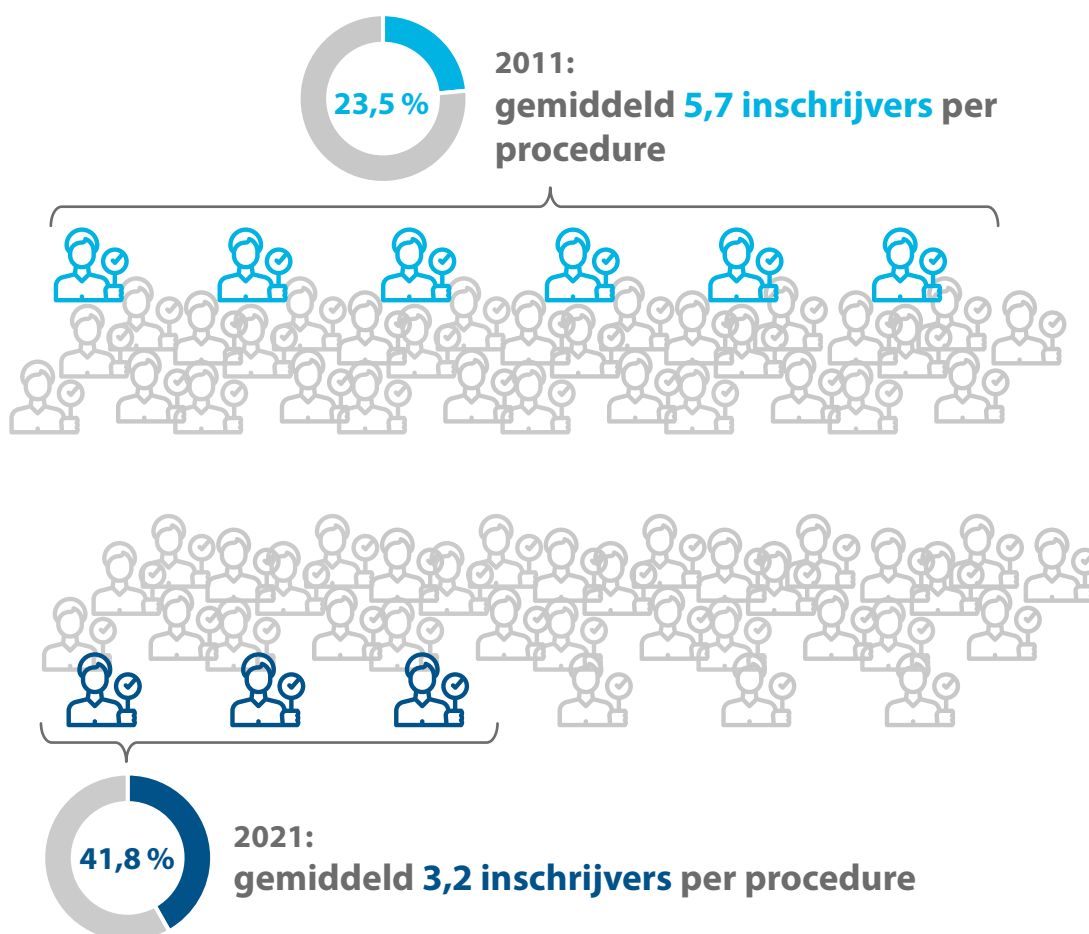
Bron: Tabblad “Tendering practices” (Aanbestedingspraktijken) van het ERK-dashboard.

Het percentage overheidsopdrachten met één inschrijver is de afgelopen tien jaar bijna verdubbeld

35 Overheidsopdrachten met één inschrijver zijn overheidsopdrachten waarin slechts één bedrijf interesse toont en er een inschrijving voor indient. Aangezien er in dergelijke situaties geen sprake is van concurrentie, accepteert de aanbestedende dienst de enige ontvangen inschrijving of trekt hij de procedure in.

36 In de periode 2011-2021 is het percentage overheidsopdrachten met één inschrijver in de hele interne markt van de EU aanzienlijk gestegen van 23,5 % (2011) tot 41,8 % (2021) van het totale aantal procedures. Tegelijkertijd is het aantal inschrijvers per procedure bijna gehalveerd: van gemiddeld 5,7 inschrijvers tot 3,2 inschrijvers per procedure (zie *figuur 5*).

Figuur 5 — Percentage overheidsopdrachten met één inschrijver en gemiddeld aantal inschrijvers (2011 en 2021)

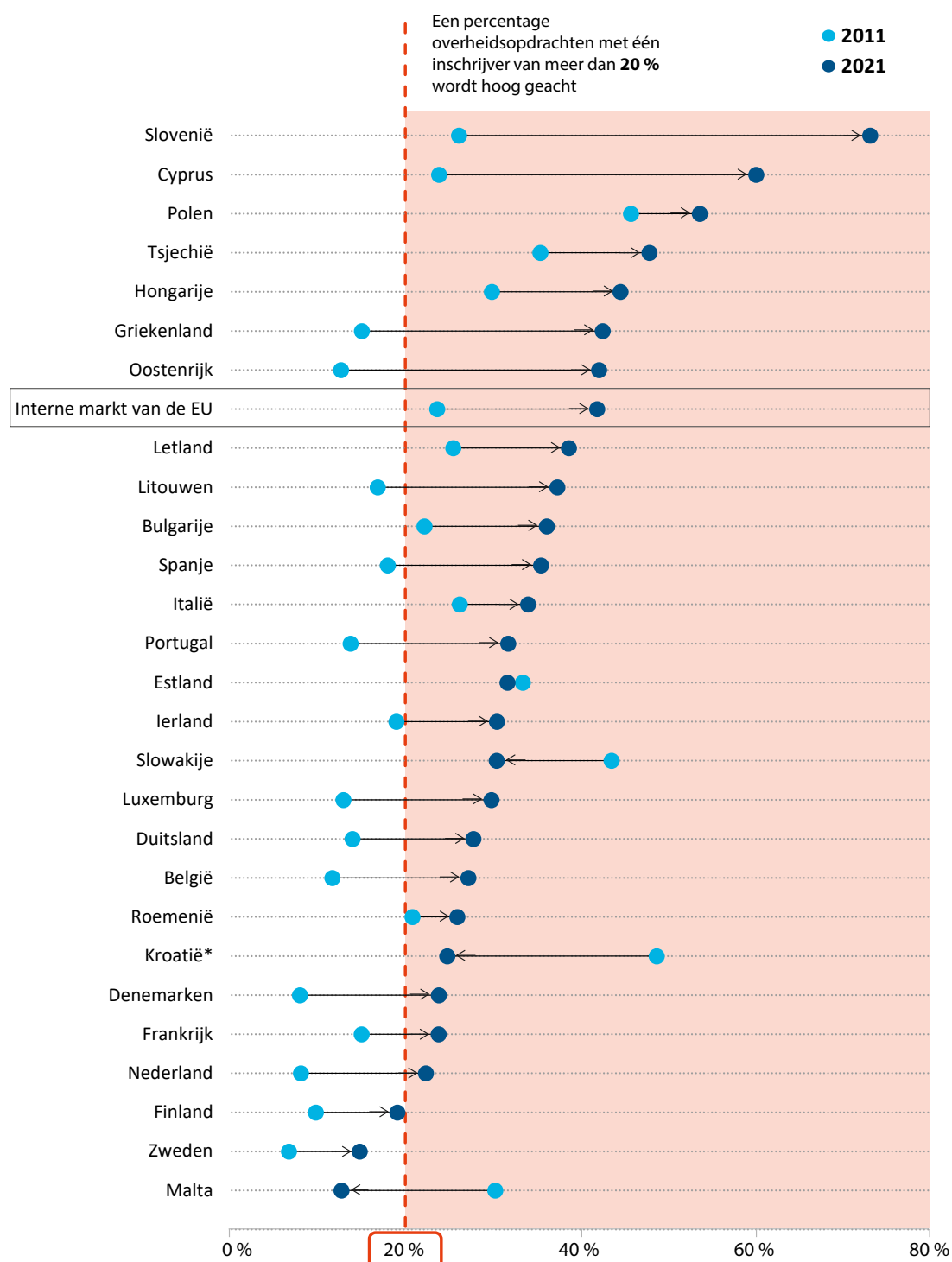


Bron: Tabblad "Competition indicators" (Concurrentie-indicatoren) van het ERK-dashboard.

37 We stelden ook significante verschillen vast tussen de lidstaten: het aantal overheidsopdrachten met één inschrijver nam het meest toe in Oostenrijk, Denemarken, Griekenland, Nederland en Slovenië. De enige lidstaten waar het aantal overheidsopdrachten met één inschrijver afnam waren Kroatië (na de toetreding tot de EU en tot de interne markt), Malta en Slowakije. De gegevens laten ook significante verschillen zien in het algemene percentage overheidsopdrachten met één inschrijver. Eind 2021 lag het percentage overheidsopdrachten met één inschrijver in slechts drie lidstaten (Finland, Malta en Zweden) onder de 20 % van het totale aantal procedures,

terwijl het percentage in Cyprus, Polen en Slovenië boven de 50 % lag. In het scorebord is de drempel die als kritiek wordt beschouwd 20 % (zie *figuur 6*).

Figuur 6 — Overheidsopdrachten met één inschrijver — percentage per lidstaat (2011 en 2021)



* Gegevens zijn beschikbaar voor Kroatië vanaf het moment van toetreding van het land tot de EU in 2013.

Bron: Tabblad "Competition indicators" (Concurrentie-indicatoren) van het ERK-dashboard.

38 We hebben ook aanzienlijke verschillen vastgesteld in het percentage overheidsopdrachten met één inschrijver tussen regio's en economische sectoren.

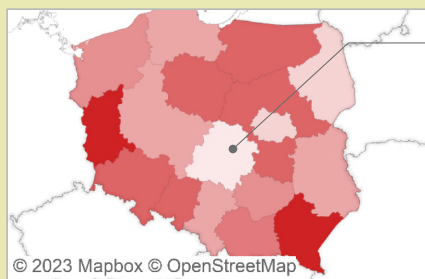
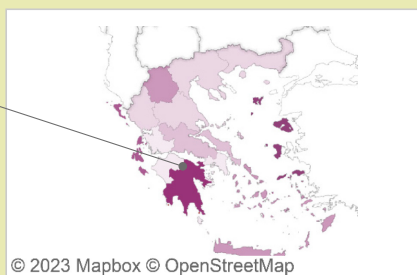
Kader 1 geeft voorbeelden van dergelijke regionale verschillen.

Kader 1

Regionale verschillen in concurrentieniveaus: voorbeelden uit vier lidstaten in de periode 2011-2021

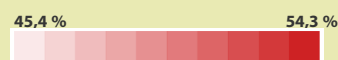
GRIEKENLAND

De regio **Peloponnesos** heeft het hoogste percentage overheidsopdrachten met één inschrijver in zowel Griekenland als de EU (66,5 % van alle inschrijvingen).



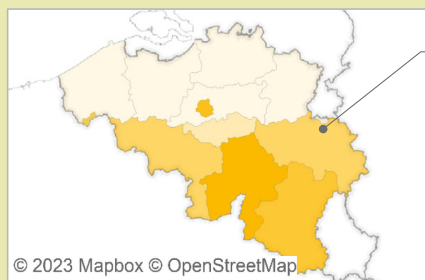
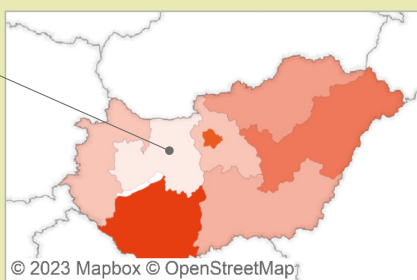
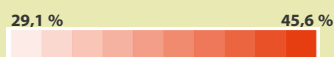
POLEN

De regio **Łódź** heeft een aanzienlijk lager percentage overheidsopdrachten met één inschrijver dan andere delen van het land.



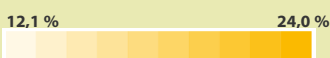
HONGARIJE

Midden-Transdanubië heeft een percentage overheidsopdrachten met één inschrijver van 29,1 %, terwijl dit percentage voor Zuid-Transdanubië 45,6 % bedraagt.



BELGIË

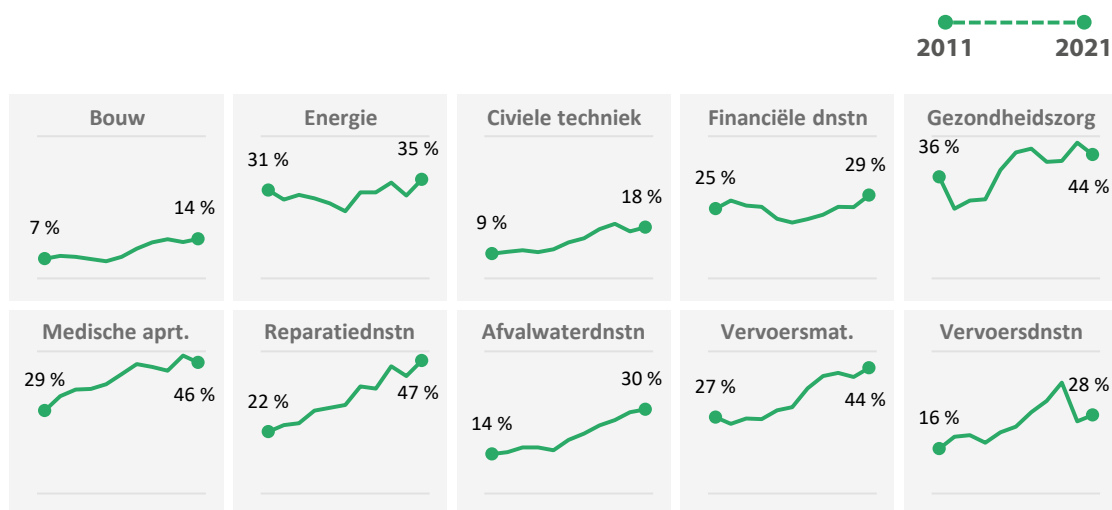
Het percentage overheidsopdrachten met één inschrijver is ongeveer twee keer zo hoog in **Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest** als in Vlaanderen.



Bron: Tabblad "Country competition" (Wedstrijd tussen de lidstaten) van het ERK-dashboard. Kaartachtergrond © [Mapbox](#) en © [OpenStreetMap](#), waarvoor een licentie is verleend in het kader van Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY SA).

39 We hebben ook een analyse uitgevoerd van specifieke economische sectoren: bouw, energie, civiele techniek, financiële diensten, gezondheidszorg, medische apparatuur, reparatiediensten, diensten inzake afvalwater, vervoersdiensten en vervoersmaterieel. Hoewel we in alle economische sectoren een aanzienlijke toename van het aantal overheidsopdrachten met één inschrijver hebben vastgesteld, deed de bouwsector het beter dan de andere sectoren, met over het algemeen een lager percentage overheidsopdrachten met één inschrijver en een langzamere stijging daarvan in de loop van de tijd. Ter vergelijking: wat betreft de sectoren gezondheidszorg, vervoersdiensten en vervoersmaterieel is het percentage overheidsopdrachten met één inschrijver hoger en neemt dit toe (zie [figuur 7](#)).

Figuur 7 — Overheidsopdrachten met één inschrijver — percentage per geselecteerde sector (2011-2021)



dnstn — diensten
mat. — materieel

Bron: Tabblad "Competition indicators" (Concurrentie-indicatoren) van het ERK-dashboard.

40 In het algemeen blijkt uit onze analyse van de gegevens van overheidsopdrachten met één inschrijver dat het concurrentieniveau voor overheidsopdrachten in de interne markt sinds 2011 is gedaald. Bovendien blijft het percentage onderhandse gunningen in de meeste lidstaten hoog. Hieruit blijkt dat de inwerkingtreding van de richtlijnen van 2014 geen aantoonbaar effect heeft gehad op het percentage overheidsopdrachten met één inschrijver, noch op het percentage onderhandse gunningen.

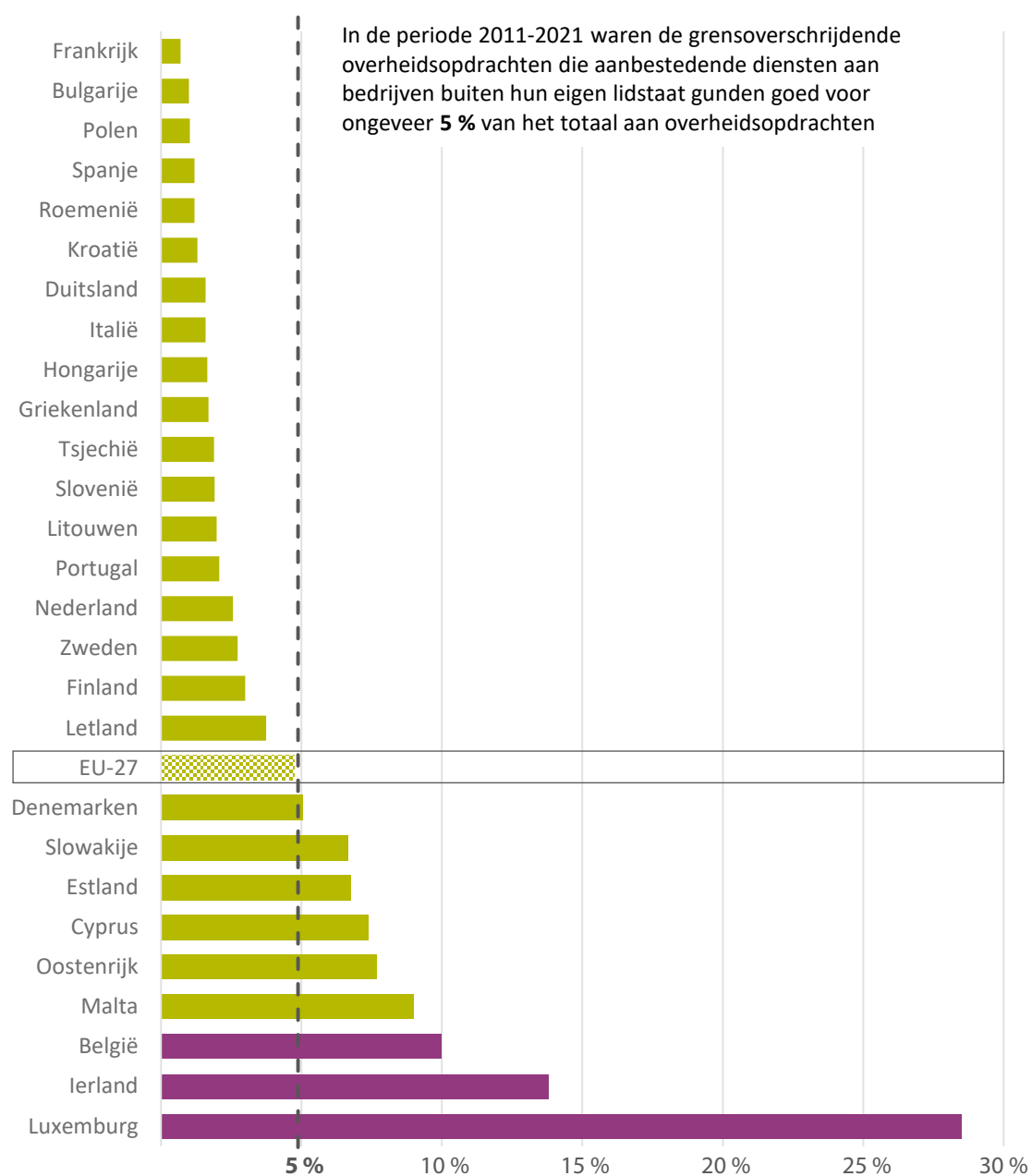
Rechtstreekse grensoverschrijdende overheidsopdrachten zijn goed voor ongeveer 5 % van alle gegunde opdrachten

41 Een aanhoudend punt van zorg was het beperkte volume van rechtstreekse grensoverschrijdende overheidsopdrachten, die daardoor weinig invloed hebben gehad op de economische integratie. Vóór de totstandkoming van de interne markt eind 1992 waren de rechtstreekse grensoverschrijdende overheidsopdrachten die aanbestedende diensten gunden aan bedrijven buiten hun eigen lidstaat goed voor ongeveer 2 %¹⁰ van het totaal aan overheidsopdrachten. Dit percentage is in de periode 2011-2021 stabiel gebleven op gemiddeld ongeveer 5 % van de overheidsopdrachten.

42 Ook in dit geval wijzen de gegevens op aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten. In de periode 2011-2021 gunden de aanbestedende diensten in de meeste lidstaten, waaronder alle grotere, minder dan 5 % van hun opdrachten voor werken, goederen en diensten aan bedrijven in het buitenland. Slechts drie landen gunden in dezelfde periode (2011-2021) cumulatief meer dan 10 % van hun overheidsopdrachten aan bedrijven in het buitenland: Luxemburg met bijna 30 %, Ierland met 15 % en België met ongeveer 10 % (zie [figuur 8](#)).

¹⁰ Europees Parlement, [Infopagina over overheidsopdrachten](#).

Figuur 8 — Gemiddeld percentage rechtstreekse grensoverschrijdende uitwisselingen in de EU-lidstaten (2011-2021)



Bron: ERK.

43 Grensoverschrijdende uitwisselingen kunnen ook onrechtstreeks plaatsvinden, bijvoorbeeld via consortia van partners uit verschillende lidstaten of door lokale dochterondernemingen van buitenlandse bedrijven. Zo hebben grote EU-bedrijven¹¹ in de financiële, energie- en bouwsector dochterondernemingen in de meeste of zelfs alle lidstaten.

44 Uit een studie van de Commissie¹² over grensoverschrijdende penetratie in de periode 2016-2019 bleek dat onrechtstreekse grensoverschrijdende overheidsopdrachten ongeveer 20 % uitmaakten van alle aanbestedingsprocedures met een waarde van minder dan 200 miljoen EUR, terwijl rechtstreekse grensoverschrijdende overheidsopdrachten goed waren voor ongeveer 2,4 % van alle procedures. Voor opdrachten met een waarde van meer dan 200 miljoen EUR¹³ maakten onrechtstreekse grensoverschrijdende overheidsopdrachten ongeveer 28 % uit van alle procedures, en rechtstreekse grensoverschrijdende overheidsopdrachten 6 %. Omdat het op basis van TED-gegevens echter niet mogelijk is om onrechtstreekse grensoverschrijdende overheidsopdrachten te identificeren (voornamelijk omdat er geen unieke identificatiecode voor marktdeelnemers bestaat), kunnen wij geen eigen analyse uitvoeren om deze cijfers te bevestigen.

De prijzen van werken, goederen en diensten aangekocht in het kader van overheidsopdrachten worden niet gemonitord

45 Een verminderde concurrentie brengt altijd het risico van prijsstijgingen met zich mee. Tot 2020 is de inflatie in de interne markt echter stabiel gebleven (onder de 2 %) en zij is pas recentelijk gestegen¹⁴.

46 Er zijn echter geen specifieke gegevens over de prijzen voor openbare werken, goederen en diensten. Noch Eurostat, noch DG GROW monitort de prijzen van overheidsopdrachten in de EU en haar lidstaten. Zonder deze informatie is het niet mogelijk om het effect te beoordelen van veranderingen in het concurrentieniveau op prijzen en op de kosten die ontstaan als gevolg van een gebrek aan concurrentie.

¹¹ Statista: [Market capitalization of leading companies on Euronext stock exchange](#), februari 2023 ([statista.com](https://www.statista.com)).

¹² Europese Commissie, [Study on the the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market](#).

¹³ *Ibid.*

¹⁴ DG GROW, [webpagina over inflatie](#).

De belangrijkste doelstellingen van de herziening van de richtlijnen in 2014 zijn nog niet bereikt: vereenvoudiging, toegang voor kmo's en strategische overheidsopdrachten

47 De herziening van 2014 was bedoeld om tal van veranderingen teweeg te brengen in de manier waarop aanbestedende diensten aanbestedingsprocedures uitvoeren. We hebben drie specifieke aspecten nader bekeken om te zien of de doelstellingen ten tijde van onze controle waren bereikt: de vereenvoudiging van aanbestedingsprocedures, een eenvoudigere toegang voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en het gebruik van strategische overheidsopdrachten. Daartoe analyseerden we onze gegevensreeks over overheidsopdrachten in de periode 2011-2021 en verzamelden we controle-informatie via onze enquête en vraaggesprekken.

Overheidsopdrachten zijn niet eenvoudiger beheerbaar geworden

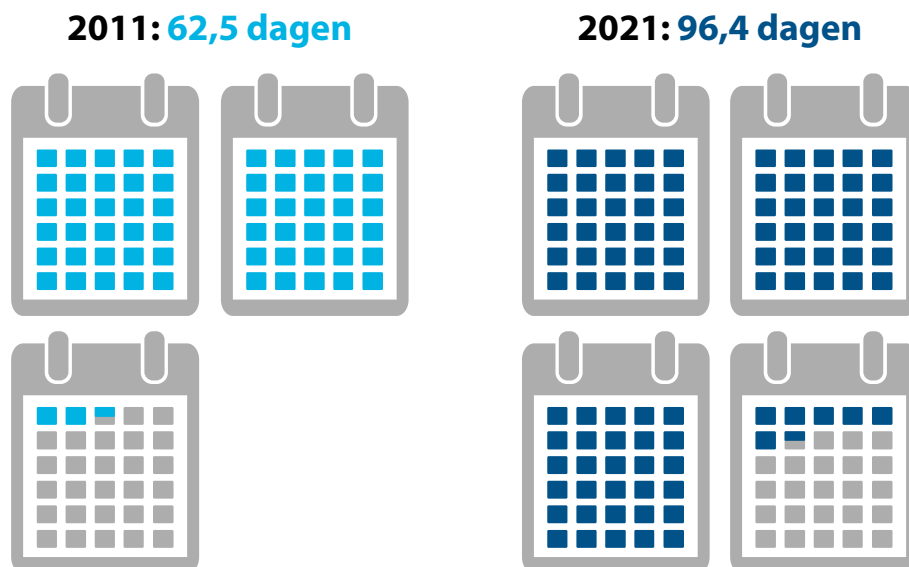
De duur van administratieve procedures is sinds 2011 met de helft toegenomen

48 De administratieve last van openbare aanbestedingsprocedures wordt over het algemeen als zwaar ervaren, zowel door inschrijvers als door aanbestedende diensten. Meer dan de helft van de respondenten gaf ook aan dat lange administratieve procedures een van de belangrijkste factoren waren die bedrijven ervan weerhielden om deel te nemen aan openbare aanbestedingsprocedures.

49 Onze geïnterviewden gaven aan dat de procedures te ingewikkeld zijn en minder flexibel dan aanbestedingsprocedures in de particuliere sector, en dat overheidsopdrachten niet aanzienlijk vereenvoudigd zijn om ze mogelijk aantrekkelijker te maken voor bedrijven.

50 Uit onze gegevensanalyse bleek dat de huidige aanbestedingsprocedures beduidend langer duren dan tien jaar geleden. Met name de totale besluitvormingstermijn, d.w.z. de periode tot aan de gunning van de opdracht en met uitzondering van beroepsprocedures tegen gunningsbesluiten, is toegenomen van 62,5 dagen in 2011 tot 96,4 dagen in 2021. De inwerkingtreding van de richtlijnen van 2014 heeft niet geleid tot een verkorting van deze termijn (zie [figuur 9](#)).

Figuur 9 — Besluitvormingstermijn tot aan de gunning van de opdracht (2011 en 2021)



Bron: Tabblad “Tendering practices” (Aanbestedingspraktijken) van het ERK-dashboard.

De impact van het Uniform Europees Aanbestedingsdocument en e-formulieren zal op een later moment zichtbaar worden

51 Met de richtlijnen van 2014 werd het toepassingsgebied voor eigen verklaringen uitgebreid, waardoor inschrijvers en aanbestedende diensten de naleving van bepaalde voorwaarden kunnen bevestigen, hun administratieve lasten worden verminderd en aanbestedingsprocedures sneller verlopen.

52 Het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA), dat werd ingevoerd bij Richtlijn 2014/24/EU, biedt een kader voor het beheer van eigen verklaringen in de context van de beoordeling van uitsluitings- en selectiecriteria (zie [kader 2](#)).

Kader 2

Het Uniform Europees Aanbestedingsdocument

Aanbestedende diensten moeten voor hun openbare aanbestedingsprocedures de criteria voor de selectie van bedrijven in het UEA definiëren (bijv. het vermogen om te leveren, de financiële status, volledig betaalde belastingen, geen strafrechtelijke veroordelingen, enz.) en de uitsluitingscriteria erin opnemen, alsook deze online delen met potentiële inschrijvers.

Potentiële inschrijvers kunnen in het UEA bevestigen dat ze aan de criteria voldoen, maar hoeven geen ondersteunend bewijsmateriaal bij te voegen. Dergelijk bewijsmateriaal wordt alleen verlangd van succesvolle inschrijvers.

53 In een verslag over het UEA, dat in mei 2017 werd uitgebracht¹⁵, werd gesteld dat de toepassing ervan weliswaar enig positief effect had gehad, maar dat de uitvoering en het gebruik ervan in veel lidstaten beperkt bleef. Ten tijde van onze controlewerkzaamheden ter plaatse was er geen verslag beschikbaar over de follow-up van het gebruik van het UEA sinds 2017, noch waren er bijgewerkte statistieken beschikbaar over het huidige gebruik ervan.

54 De Commissie bood aanvankelijk een UEA-dienst aan ter ondersteuning van de invoering van het UEA. De dienst werd in mei 2019 stopgezet, toen alle lidstaten hun eigen diensten hadden opgezet.

55 De digitalisering van aanbestedingsprocedures en de standaardisering van elektronische aanbestedingsformulieren zijn andere manieren om overheidsopdrachten eenvoudiger te maken. De herziening van 2014 voorzag in de vaststelling door de Commissie van uitvoeringshandelingen tot invoering van standaardformulieren. De eerste uitvoeringsverordening werd in 2015 aangenomen en in 2019 nam de Commissie de uitvoeringsverordening inzake e-formulieren¹⁶ aan, waarin de praktische uitvoering van de transparantie- en publicatievereisten nader wordt beschreven. Het is een belangrijk digitaliseringsinitiatief dat het gebruik van elektronische formulieren (e-formulieren) en gemeenschappelijke normen en

¹⁵ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de herziening van de praktische toepassing van het Uniform Europees Aanbestedingsdocument.

¹⁶ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1780 van de Commissie tot vaststelling van standaardformulieren voor de bekendmaking van aankondigingen op het gebied van overheidsopdrachten en tot intrekking van Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1986 (e-formulieren).

terminologie vereist om de kwaliteit van de gegevens die aanbestedende diensten in TED invoeren te verbeteren, zodat potentiële inschrijvers betere toegang krijgen tot overheidsopdrachten.

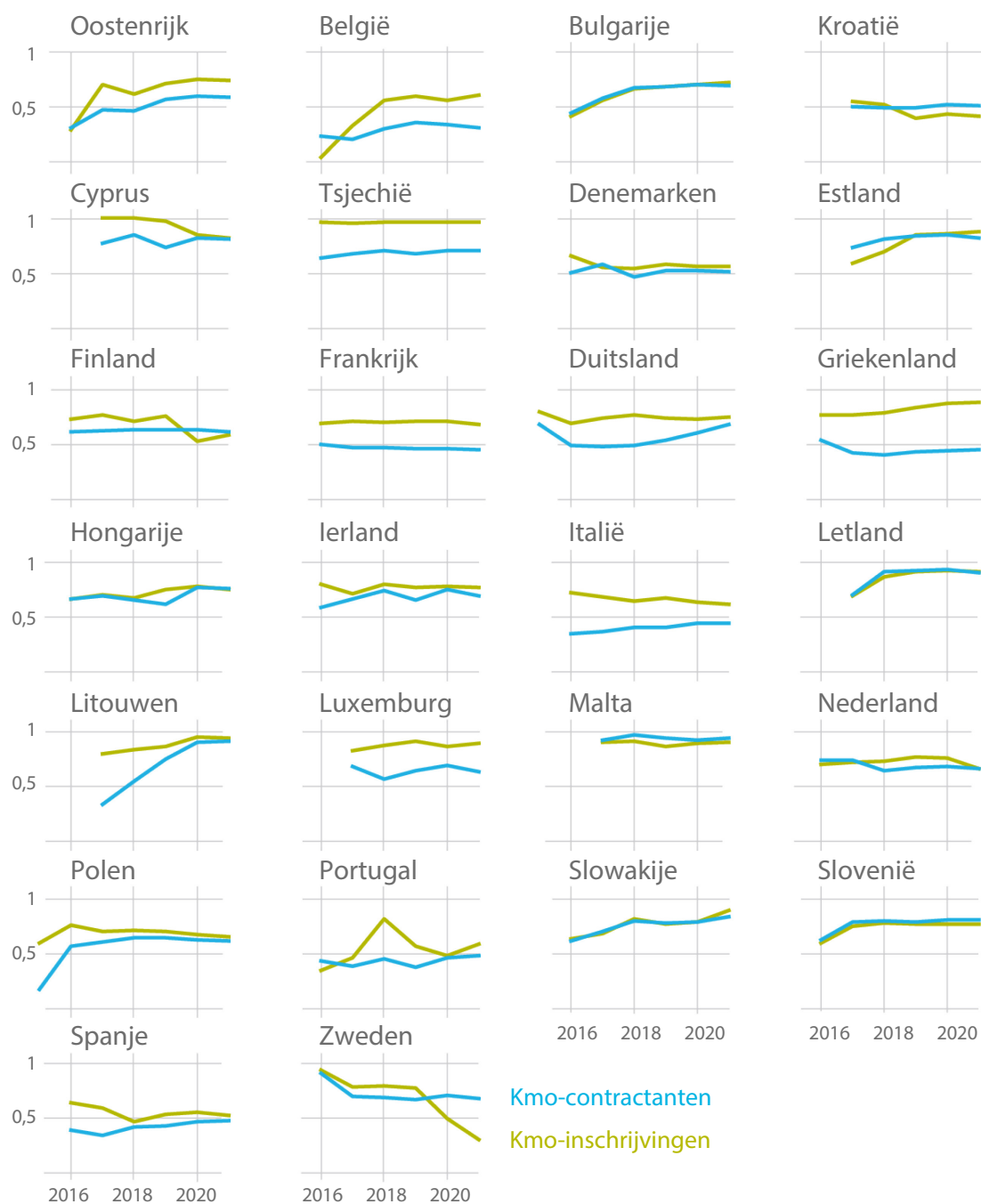
56 De invoering van e-formulieren was echter nog gaande ten tijde van de controle, aangezien deze pas in november 2022 van start ging en het gebruik van de formulieren tot oktober 2023 optioneel zou blijven. In de tussentijd worden zowel de huidige TED-aankondigingen als de nieuwe aankondigingen op basis van e-formulieren geaccepteerd en weergegeven op het TED-portaal. Van de 432 520 aankondigingen die in de eerste zes maanden na de invoering van de verordening inzake e-formulieren werden gepubliceerd, waren er slechts 374 aankondigingen op basis van e-formulieren. Dit kan deels toe te schrijven zijn aan het feit dat de verordening in december 2022 — een maand na de inwerkingtreding ervan — werd gewijzigd, wat gebruikers er mogelijk van heeft weerhouden de toen beschikbare versie te gebruiken en hen heeft doen besluiten af te wachten of er nog andere wijzigingen werden doorgevoerd.

Het aandeel van de aan kmo's gegunde overheidsopdrachten is over het geheel genomen niet toegenomen

57 Een hoge deelname van kmo's aan overheidsopdrachten was een andere belangrijke doelstelling van de herziening van de richtlijnen in 2014, waarbij onder meer gerichte bepalingen werden geïntroduceerd om verdeling in percelen mogelijk te maken. Het gebruik van percelen zou kunnen leiden tot een grotere deelname van kmo's aan overheidsopdrachten en tevens de concurrentie kunnen vergroten vanwege het grotere aantal potentiële leveranciers.

58 In onze gegevensanalyse hebben we twee indicatoren gebruikt om de deelname van kmo's aan overheidsopdrachten te meten: kmo-contractanten en kmo-inschrijvingen. De gegevens voor alle lidstaten zijn slechts beschikbaar vanaf 2016. Over het algemeen laten de gegevens geen algehele toename van de deelname van kmo's (kmo-contractanten en kmo-inschrijvingen) zien, maar de situatie verschilt per lidstaat. Zo zagen Oostenrijk en Litouwen een toename van het aantal deelnemende kmo's, terwijl Zweden en Finland een afname zagen. In de meeste andere lidstaten bleef het aantal over het algemeen stabiel (zie [figuur 10](#)).

Figuur 10 — Deelname van kmo's — aantal contractanten en inschrijvingen (2016-2021)



Opmerkingen: Voor Roemenië waren onvoldoende gegevens beschikbaar.

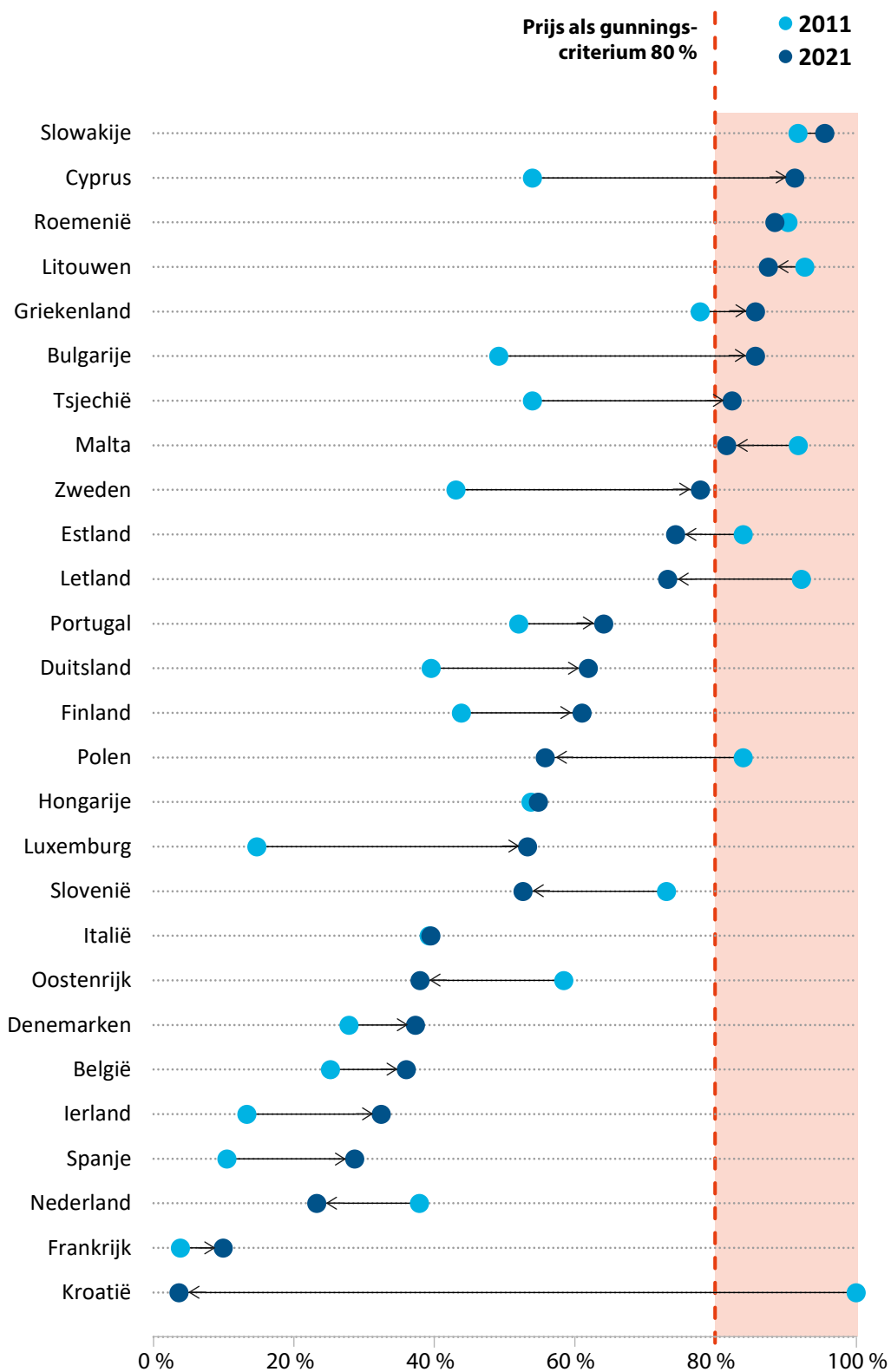
Bron: Tabblad "Scoreboard indicators" (Scorebordindicatoren) van het ERK-dashboard.

De aanbestedende diensten van de meeste lidstaten maken zeer beperkt gebruik van strategische overheidsopdrachten

59 Een andere belangrijke doelstelling van de herziening van de richtlijnen in 2014 was het vragen van meer aandacht voor ecologische, sociale en innovatieve aspecten bij overheidsopdrachten voor werken, goederen en diensten. Deze overheidsopdrachten worden over het algemeen ook wel “strategische overheidsopdrachten” genoemd. In de praktijk betekent dit dat aanbestedende diensten verder kunnen gaan dan het criterium van de laagste prijs en kunnen streven naar de “economisch voordeligste inschrijving”. Om dit mogelijk te maken, moeten aanbestedende diensten selectiecriteria en technische vereisten specificeren die het beoogde resultaat opleveren zonder daarbij de concurrentie kunstmatig te beperken.

60 Uit onze gegevensanalyse bleek echter dat het aandeel van de overheidsopdrachten die aan de inschrijver met de laagste prijs worden gegund nog steeds het grootste deel van alle gunningen in alle lidstaten uitmaakt. In 2021 waren er acht lidstaten waar het gunningspercentage voor de inschrijver met de laagste prijs zelfs meer dan 80 % bedroeg, wat in het scorebord als kritiek wordt beschouwd (zie [figuur 11](#)). In het scorebord zijn geen andere specifieke indicatoren opgenomen voor strategische overheidsopdrachten (zie paragraaf [76](#)).

Figuur 11 — Aandeel gegunde opdrachten op basis van de laagste inschrijving (2011 en 2021)



Bron: Tabblad "Tendering practices" (Aanbestedingspraktijken) van het ERK-dashboard.

61 Bovendien is in de meeste lidstaten het voorkomen van dit gunningscriterium op basis van de laagste prijs zelfs toegenomen in de onderzochte periode, wat erop wijst dat de bevordering van strategische overheidsopdrachten in het gunstigste geval een beperkt effect heeft gehad (zie *figuur 11*).

Integriteit en transparantie zijn nog steeds een uitdaging

62 Aangezien er met overheidsopdrachten grote bedragen aan overheidsgeld gemoeid zijn, bestaat er een risico op fraude en corruptie. Transparantie bij overheidsopdrachten is daarom van cruciaal belang: hierdoor wordt niet alleen toezicht op en controle van processen en beslissingen mogelijk, maar kunnen besluitvormers ook ter verantwoording worden geroepen. Het draagt ook bij tot open aanbestedingsprocedures en zodoende tot concurrentie. Het grote aantal vaak kleine aanbestedende diensten, waarvan de meeste op regionaal of lokaal niveau actief zijn, vormt een grote uitdaging wat betreft het waarborgen van de integriteit en transparantie. Dit is met name het geval omdat kleine overheidsopdrachten vaak rechtstreeks worden gegund.

63 In het scorebord wordt transparantie gemeten aan de hand van het publicatiepercentage van elke lidstaat, dat overeenkomt met de waarde van op TED gepubliceerde overheidsopdrachten als percentage van het nationaal bruto binnenlands product. Een hoger publicatiepercentage geeft aan dat meer aanbestedingsprocedures op een concurrerende manier zijn uitgevoerd en dat er meer transparantie is.

64 Uit de gegevens¹⁷ blijkt echter dat meer dan de helft van de EU-27 lidstaten in de periode 2011-2021 consequent een onvoldoende publicatiepercentage van minder dan 5 % had, wat in het scorebord als kritiek wordt beschouwd, en onze trendanalyse laat geen verbetering in de tijd zien. Uit de enquêteresultaten blijkt ook een gebrek aan bewustzijn van dit probleem: meer dan 43 % van de respondenten houdt geen toezicht op deze indicator.

¹⁷ Tabblad "Scoreboard indicators" (Scorebordindicatoren) van het ERK-dashboard.

Lastig te vinden evenwicht tussen concurrentie en de doelstellingen van de herziening van 2014

65 De herziening van de richtlijnen in 2014 omvatte een reeks doelstellingen. Hoewel deze onderling samenhangen en bedoeld zijn om de prestaties van overheidsopdrachten in het algemeen te verbeteren, zijn ze niet expliciet gericht op concurrentie, en kunnen ze deze soms zelfs beperken. Het nadeel van bepaalde vereenvoudigingsmaatregelen, zoals de toegenomen mogelijkheid tot onderhandse gunning, is bijvoorbeeld dat het aantal potentiële inschrijvers, en bijgevolg de concurrentie, vanaf het begin beperkt is.

66 Een ander voorbeeld is de verdeling van overheidsopdrachten in kleinere percelen, wat enerzijds de kans op deelname van kmo's vergroot, maar anderzijds de concurrentie kan beperken op markten die door grote bedrijven worden gedomineerd.

Tekortkomingen van de Commissie in de monitoring van overheidsopdrachten in de EU

67 De Commissie is verantwoordelijk voor het toezicht op de doeltreffende werking van de interne markt van de EU. Overheidsopdrachten zijn een belangrijk onderdeel hiervan. Daarom hebben we de instrumenten onderzocht die de Commissie tot haar beschikking heeft om toezicht te houden op de stand van zaken op het gebied van overheidsopdrachten:

- Landspecifieke toezichtrapporten: we hebben de landspecifieke toezichtrapporten van de zes lidstaten in onze steekproef geanalyseerd;
- Tenders Electronic Daily (TED): we hebben de volledigheid en accuraatheid van de door de aanbestedende diensten in TED ingevoerde gegevens onderzocht;
- Scorebord van de interne markt voor overheidsopdrachten: we hebben de opzet van het scorebord geëvalueerd.

In nationale toezichtrapporten ontbreekt informatie over de concurrentiesituatie in lidstaten en/of economische sectoren

68 Volgens de richtlijnen van 2014 moeten de relevante autoriteiten van de lidstaten toezicht houden op de toepassing van de regels voor overheidsopdrachten. Ook moeten de resultaten van deze activiteit om de drie jaar worden gepubliceerd en in een toezichtrapport naar de Commissie worden gestuurd. Dit heeft tot doel gegevens te verzamelen teneinde een robuustere evaluatie en een robuuster beheer van het beleid inzake overheidsopdrachten mogelijk te maken.

69 De Commissie ontving een eerste reeks verslagen tussen 2018 en 2021 (drie jaar nadat de lidstaten de richtlijnen in nationale wetgeving hadden omgezet)¹⁸. Deze werden vervolgens gepubliceerd op de website van de Commissie en de informatie werd gebruikt als input voor het verslag van de Commissie over de implementatie van en beste praktijken bij het beleid inzake overheidsopdrachten in de interne markt, dat in mei 2021 werd gepubliceerd¹⁹.

70 We stelden vast dat het verslag van de Commissie slechts een algemene beschrijving bevat van de stand van zaken op het gebied van overheidsopdrachten in de EU en geen specifieke of gedetailleerde informatie geeft over de concurrentiesituatie in de lidstaten of de economische sectoren, noch over de mate waarin de strategische doelstellingen van de herziening van 2014 zijn bereikt. Volgens de Commissie was dit te wijten aan de beperkte kwantitatieve informatie die de verantwoordelijke nationale autoriteiten in hun toezichtrapporten verstrekten. Daarnaast constateerden we dat de gegevens in de landverslagen van de lidstaten over overheidsopdrachten niet op consistente wijze worden gepresenteerd.

De TED-gegevens zijn nog niet volledig en nauwkeurig genoeg

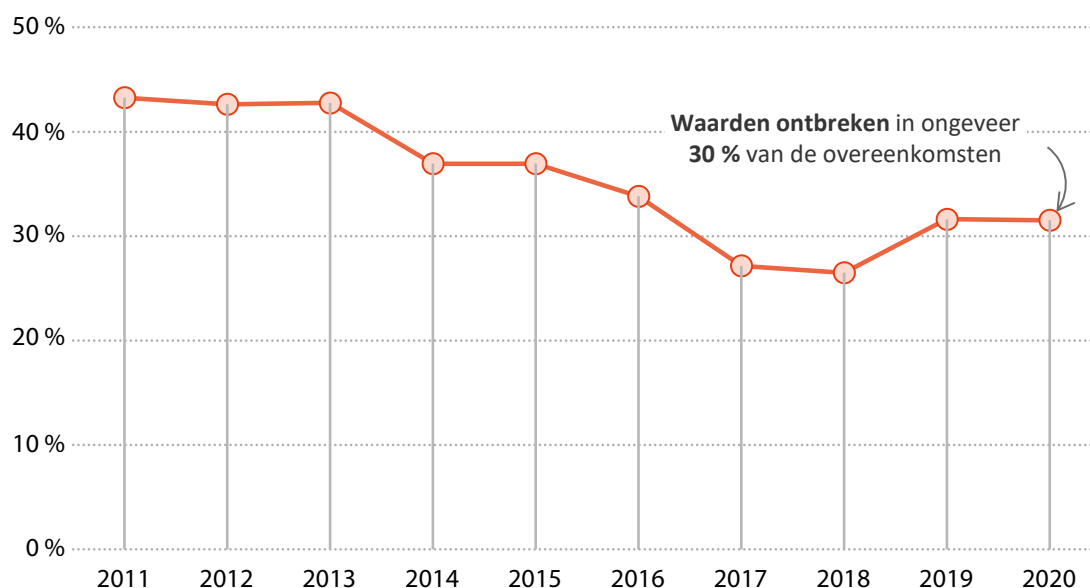
Ontbrekende waarden blijven een probleem

71 Uit onze analyse bleek dat onvolledige gegevens in TED nog steeds een groot probleem vormen, ook al is de situatie sinds 2011 aanzienlijk verbeterd. Momenteel ontbreken in ongeveer 30 % van de overheidsopdrachten waarden. Dit percentage is sinds 2017 nauwelijks veranderd (zie [figuur 12](#)).

¹⁸ DG GROW, [webpagina over landverslagen en informatie over EU-landen](#).

¹⁹ Verslag van de Commissie: “Implementatie van en beste praktijken bij het beleid inzake overheidsopdrachten in de interne markt”.

Figuur 12 — Ontwikkeling van ontbrekende waarden in TED-gegevens



Bron: ERK.

72 De waarden die het vaakst ontbreken zijn het nationale registratienummer (meer dan 86 % van de procedures) en de geraamde waarde van de overheidsopdracht (meer dan 63 % van de procedures) (zie [figuur 13](#)). Volgens de bepalingen van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten en de uitvoeringsverordeningen hoeven aanbestedende diensten geen van beide velden in te vullen. We stelden ook vast dat andere relevante gegevens niet worden verzameld, zoals gegevens over het aantal, de duur en het resultaat van beroepsprocedures tegen gunningsbesluiten. Deze gegevens zijn relevant voor de analyse van overheidsopdrachten.

Figuur 13 — Belangrijkste TED-velden met ontbrekende waarden in de periode 2011-2021

	Nationaal registratie-nummer	Geraamde waarde van de overheids-opdracht	Titel van de procedure	Waarde van de overheids-opdracht	Adres van de winnende inschrijver	Aantal ontvangen inschrijvingen	Waarde van de opdracht	Landcode van de geselecteerde inschrijver	Datum van de gunning	Naam van de geselecteerde inschrijver	Gunnings-criteria
	86,3 %	63,6 %	34,6 %	32,8 %	32,3 %	24,9 %	23,7 %	23,2 %	19,0 %	16,8 %	9,7 %
10 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
20 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
30 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
40 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
50 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
60 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
70 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
80 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
90 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
100 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
	← Niet-verplichte velden		→ Verplichte velden								

Bron: ERK.

Niet alle TED-gegevens zijn nauwkeurig

73 De aanbestedende diensten van de lidstaten zijn verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de in TED ingevoerde gegevens over overheidsopdrachten. Toen we naar de gehele periode 2011-2021 keken, constateerden we dat de juistheid van de gegevens in de loop der tijd was verbeterd, met name na de invoering van validatieregels in TED die van toepassing zijn wanneer invoerformulieren worden verwerkt. Zo hebben vervolgkeuzelijsten met vooraf gedefinieerde items, in plaats van vrije tekstvelden, de consistentie van gegevens verbeterd (bijv. door te voorkomen dat een NUTS-code wordt ingevoerd die niet overeenkomt met de naam van het ingevoerde land) en zijn er waarschuwingsberichten toegevoegd om onjuiste invoer te voorkomen. De kwaliteit zou verder kunnen worden verbeterd door zowel meer ingebouwde controles als stamgegevensbeheer bij de invoer van gegevens, wat tevens de administratieve last voor gebruikers zou verminderen.

74 Uit onze analyse bleek echter ook dat abnormale waarden nog steeds een veel voorkomend probleem zijn. Zo vonden we verschillende voorbeelden van kinderspeelgoed en bibliotheekboeken waarbij de gegevens over de waarde van de overheidsopdracht foutief waren ingevoerd als 9 999 999 999,99 EUR. We stelden ook

talrijke inconsistenties vast in de gegevens over wijzigingen van overheidsopdrachten, onnauwkeurige classificatie van overheidsopdrachten en fouten in bepaalde velden (bijv. gunningscriteria en locatie).

Geen overeenstemming over het gebruik van een unieke identificatiecode in de EU

75 Tot slot merken we op dat er geen gemeenschappelijke unieke identificatiecode is voor leveranciers en aanbestedende diensten. Dit vormt een belemmering voor aanbestedende diensten, omdat hun mogelijkheden hierdoor worden beperkt om overheidsopdrachten per leverancier te analyseren. Het gebruik van een gemeenschappelijke unieke identificatiecode zou het ook gemakkelijker maken om de uiteindelijke begunstigde te identificeren, wat de analyse van onrechtstreekse grensoverschrijdende overheidsopdrachten zou vergemakkelijken. Twee initiatieven van de Commissie bieden mogelijke manieren om deze tekortkoming aan te pakken (zie [kader 3](#)). We merken op dat de lidstaten het niet eens zijn over wat deze unieke identificatiecode zou kunnen zijn. Een optie zou eIDAS, het btw-nummer of het EORI-nummer kunnen zijn.

Kader 3

EU-initiatieven voor een unieke identificatiecode voor leveranciers en aanbestedende diensten

Elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties (eIDAS)

De eIDAS-verordening is bedoeld om in heel Europa een gemeenschappelijk rechtskader te creëren om het gebruik van elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische handtekeningen, zegels, tijdstempels en aangetekende bezorgdiensten te vergemakkelijken.

eIDAS werd in 2016 ingevoerd ter vervanging van de eerdere verordeningen inzake e-handtekeningen en e-identiteit. Het doel van eIDAS is om het vertrouwen in elektronische verrichtingen te verbeteren door de authenticiteit, integriteit, betrouwbaarheid en onweerlegbaarheid van elektronische documenten en berichten te waarborgen.

Registratie- en identificatienummer van marktdeelnemer (EORI)

Het EORI-nummer is het EU-registratie- en identificatienummer voor bedrijven die goederen invoeren in of uitvoeren uit de EU. Elk bedrijf of individuele ondernemer die in de EU is gevestigd, moet een EORI-nummer aanvragen bij zijn of haar nationale douaneautoriteit.

Het scorebord van de Commissie geeft geen volledig en degelijk beeld van de stand van zaken op het gebied van overheidsopdrachten

De beperkte inhoud van het scorebord

76 Onze controle heeft een aantal tekortkomingen in het scorebord van de interne markt van de Commissie aan het licht gebracht. Het ontbreekt met name aan specifieke indicatoren op een aantal gebieden:

- **Regionale en sectorale verschillen:** openbare aanbestedingspraktijken verschillen tussen lidstaten, maar ook binnen lidstaten. Het is daarom belangrijk om rekening te houden met regionale of sectorspecifieke factoren, wat in de huidige versie van het scorebord niet het geval is. Een dergelijke specificatie zou kunnen worden ingevoerd, aangezien regionale identificatiecodes (NUTS-codes) en sectorale identificatiecodes (codes van de gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten) worden verzameld en opgeslagen in de TED-databank.
- **Grensoverschrijdende overheidsopdrachten:** terwijl rechtstreekse grensoverschrijdende uitwisselingen kunnen worden gemeten, is dit nog niet het geval voor onrechtstreekse grensoverschrijdende uitwisselingen. Omdat er echter geen unieke identificatiecode voor in TED geregistreerde marktdeelnemers is, kunnen dergelijke verrichtingen niet worden geïdentificeerd. Het ontbreken van een unieke identificatiecode belemmert ook het vaststellen van de uiteindelijke begunstigde. Een dergelijke unieke identificatiecode zou in belangrijke mate kunnen bijdragen aan het vergroten van de transparantie en bijgevolg aan het bestrijden van fraude en corruptie.
- **Strategische overheidsopdrachten:** geen van de twaalf indicatoren die momenteel in het scorebord zijn opgenomen, bieden monitoringinformatie over de maatschappelijke, ecologische of innovatieve aspecten van overheidsopdrachten.
- **Overheidsopdrachten met één inschrijver:** aanvullende indicatoren die extra inzicht bieden in het concurrentieniveau zouden beschikbaar zijn, maar worden niet gebruikt. Gegevens over het gemiddelde aantal inschrijvers per perceel en het gemiddelde aantal percelen per overheidsopdracht zouden nuttig zijn. Ze geven informatie over de belangstelling voor afzonderlijke delen van overheidsopdrachten en over de omvang en complexiteit van de aangeboden overheidsopdrachten.

- **Informatie over door de EU gefinancierde aanbestedingsprocedures:** in het scorebord ontbreken momenteel specifieke indicatoren voor door de EU gefinancierde aanbestedingsprocedures. Indicatoren die de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze specifieke procedures meten, zouden onder andere kunnen zijn: het percentage EU-middelen dat aan overheidsopdrachten wordt toegewezen, de tijd die het kost om overheidsopdrachten te gunnen en de reactie van inschrijvers op aankondigingen van aanbestedingen van de EU. Door dergelijke indicatoren op te nemen in het scorebord zouden de prestaties van nationale en EU-procedures kunnen worden vergeleken en zou kunnen worden bijgedragen aan een goed geïnformeerde governance.
- **Informatie over beroepsprocedures tegen gunningsbesluiten van aanbestedende diensten:** het scorebord bevat momenteel geen informatie over beroepsprocedures die zijn ingesteld door niet-geselecteerde inschrijvers tegen gunningsbesluiten in het kader van aanbestedingsprocedures waaraan zij hebben deelgenomen, zoals het aantal, de duur en het resultaat ervan.

77 Bovendien bevat de laatste versie van het scorebord, dat tijdens onze controle werd gewerkt (februari 2023), slechts vier jaar aan historische gegevens, terwijl gegevens over een langere periode beschikbaar zijn en erin opgenomen zouden kunnen worden. Dit beperkt de mogelijkheid om trends vast te stellen.

Methodologische veranderingen worden niet altijd op transparante wijze bekendgemaakt

78 Uit onze controle bleek ook dat de Commissie geen informatie verstrekt over bepaalde methodologische aspecten die ten grondslag liggen aan de in het scorebord gepresenteerde gegevens. Zo worden noch de methoden die worden gebruikt om indicatoren te berekenen, noch de motivering voor de classificatiedrempels op transparante wijze bekendgemaakt. Het scorebord vereist in dit opzicht meer transparantie.

79 De inhoud van het scorebord is verschillende keren gewijzigd. De Commissie begon in 2014 met zes indicatoren. Dit aantal steeg in 2015 naar negen, en sinds 2017 wordt er gebruikgemaakt van twaalf indicatoren. De meest recente versie, die in 2023 werd uitgebracht, bevat een nieuw deel getiteld “prestatie-indicatoren”. Deze nieuwe indicatoren geven echter geen informatie over de prestaties van overheidsopdrachten als zodanig, maar eerder over transparantieaspecten.

80 Een ander voorbeeld is de samengestelde indicator die tot februari 2023 werd gebruikt om de prestaties van lidstaten op het gebied van overheidsopdrachten te rangschikken (zie [bijlage 1](#)). Deze indicator werd berekend op basis van twaalf andere indicatoren, waarbij de percentages “overheidsopdrachten met één inschrijver”, “geen aankondiging van een aanbesteding” en “aankondiging van een aanbesteding” drievoudig werden gewogen, terwijl andere, zoals de deelname van kmo’s, slechts voor een derde werden meegewogen. De weging was willekeurig en op de website werd geen uitleg gegeven over de onderliggende logica, noch over de reden waarom de toepassing van deze berekeningsmethode werd stopgezet.

Geavanceerde rapportagefuncties ontbreken

81 Een laatste zwak punt van het scorebord is het gebrek aan geavanceerde rapportagefuncties. De gebruikersinterface biedt geen interactieve grafieken, exports of door de gebruiker gedefinieerde filters, in tegenstelling tot de website [opentender.eu](#). Dergelijke functies zullen worden opgenomen in de dataruimte voor overheidsopdrachten (Public Procurement Data Space — PPDS), die momenteel wordt ontwikkeld. De PPDS zal één uniek portaal zijn voor gegevens over overheidsopdrachten dat de Commissie vanaf 2024 in gebruik wil nemen als aanvulling op TED en het scorebord (zie [kader 4](#)). Lidstaten zullen echter niet verplicht zijn om gegevens via de PPDS te delen.

Kader 4

De dataruimte voor overheidsopdrachten (PPDS)

In een op 16 maart 2023 gepubliceerde mededeling kondigde de Commissie de lancering aan van de dataruimte voor overheidsopdrachten (PPDS)²⁰. Deze nieuwe IT-infrastructuur is bedoeld om Europese databanken, waaronder de TED-databank voor overheidsopdrachten, en nationale gegevensreeksen voor overheidsopdrachten met elkaar te verbinden. De Commissie zal de PPDS vanaf 2023 geleidelijk invoeren en verwacht dat deze in 2025 volledig operationeel zal zijn.

²⁰ Nieuwsartikel van DG GROW “[Public Procurement Data Space: Unlocking the wealth of EU public procurement data in Europe](#)”.

Beperkte acties van de Commissie en lidstaten om belemmeringen voor concurrentie bij overheidsopdrachten aan te pakken

82 Tot slot hebben we onderzocht welke acties de Commissie heeft ondernomen om de achterliggende oorzaken van de sinds 2011 waargenomen afname van de concurrentie bij overheidsopdrachten te identificeren en aan te pakken. We hebben ook een enquête gehouden en vertegenwoordigers van de aanbestedende diensten en overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op overheidsopdrachten geïnterviewd om hun mening te horen over de maatregelen van de Commissie en over de stand van zaken op het gebied van overheidsopdrachten in hun respectieve land.

Op EU-niveau wordt onvoldoende rekening gehouden met de afname van de concurrentie bij overheidsopdrachten

Na de herziening van 2014 was het toezicht van de Commissie meer gericht op de juiste en tijdige omzetting van de richtlijnen in nationale wetgeving dan op aspecten van concurrentie

83 Het toezicht van de Commissie was aanvankelijk vooral gericht op de omzetting van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten van 2014 in nationale wetgeving en op eventuele handhavingsmaatregelen. De andere maatregelen die sinds de inwerkingtreding van de richtlijnen van 2014 zijn genomen, bestonden uit het uitvaardigen van richtsnoeren voor de uitvoering van aanbestedingsprocedures²¹.

84 Na haar monitoring van de omzetting van de richtlijnen in nationale wetgeving heeft de Commissie twee golven van inbreukprocedures geïntroduceerd²². De eerste golf, die in december 2016 plaatsvond, had betrekking op de te late omzetting van de richtlijnen door 15 lidstaten²³. De tweede golf was meer verspreid over jaren en betrof de nationale wetgeving van 16 lidstaten die niet aan de richtlijnen voldeden.

²¹ DG GROW, [webpagina over overheidsopdrachten](#).

²² [Website van de Commissie over inbreukbeslissingen](#).

²³ December 2016, [Informatieblad van de Europese Commissie over inbreuken](#).

85 We stelden vast dat de Commissie zich tijdens de omzettingsperiode onvoldoende richtte op bewustmakingsinitiatieven om de concurrentie en doelmatigheid te vergroten en een betere prijs-kwaliteitsverhouding te verkrijgen. Zo heeft de Commissie geen gericht gebruik gemaakt van de beschikbare gegevens om de achterliggende oorzaken van de beperkte concurrentie bij overheidsopdrachten in de EU en de lidstaten vast te stellen, noch systematisch risicobeperkende maatregelen genomen (zie paragraaf [104](#)).

De Commissie heeft een aantal acties opgezet, zoals uiteengezet in haar strategie van 2017, maar bij slechts weinig acties worden de belemmeringen voor concurrentie bij overheidsopdrachten aangepakt

86 Op 3 oktober 2017, op een moment waarop de meeste lidstaten de richtlijnen reeds in nationale wetgeving hadden omgezet, publiceerde de Commissie een strategie voor overheidsopdrachten, getiteld “Succesvolle overheidsopdrachten in en voor Europa”²⁴. In de strategie wordt vermeld dat “[er] bij overheidsopdrachten [vanuit] wordt [...] gegaan dat vrije concurrentie de beste prijs-kwaliteitsverhouding oplevert” en wordt erkend dat deze “concurrentiedynamiek ontbreekt of [...] minder sterk aanwezig [is]”²⁵. In deze strategie²⁶ verbindt de Commissie zich ertoe met de aanbestedende diensten van de lidstaten samen te werken, verdere ondersteuning te verlenen bij het eenvoudiger en doeltreffender maken van aanbestedingen, en haar eigen handhavingsbeleid voort te zetten.

87 In het kader van de strategie zijn met name zes gebieden geïdentificeerd waarop acties kunnen worden ondernomen om de lidstaten te helpen bij het bereiken van betere resultaten met hun aanbestedingsprocedures. De meeste voorstellen hebben bovendien het potentieel om de concurrentie te vergroten (zie [kader 5](#)).

²⁴ COM(2017) 0572 “Succesvolle overheidsopdrachten in en voor Europa”.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

Kader 5

Voorgestelde acties waardoor de resultaten van overheidsopdrachten kunnen worden verbeterd

In haar strategie van 2017 heeft de Commissie de volgende zes gebieden geïdentificeerd waarvoor eind 2018 acties zouden kunnen worden opgezet:

- Gebied 1: Zorgen voor een ruimere benutting van strategische overheidsopdrachten en toepassen van een gerichte aanpak voor bepaalde prioritaire sectoren;
- Gebied 2: Professionalisering van overheidsinkopers;
- Gebied 3: Betere toegang tot de markt voor overheidsopdrachten;
- Gebied 4: Meer transparantie en integriteit en betere gegevens;
- Gebied 5: Bevordering van de digitalisering van overheidsopdrachten;
- Gebied 6: Samenwerken om samen aan te kopen.

88 Sindsdien bestaan de activiteiten van de Commissie op het gebied van overheidsopdrachten onder meer uit het volgende: het leiden van werkgroepen over specifieke onderwerpen (bijv. e-aanbesteding), het organiseren van opleidingsessies en het uitgeven van publicaties²⁷ over aanbestedingspraktijken en specifieke onderwerpen, variërend van innovatieve overheidsopdrachten tot de behoeften van kmo's op het gebied van overheidsopdrachten. De Commissie heeft bovendien studies uitgevoerd in samenwerking met externe adviseurs.

89 We stelden vast dat zeer weinig acties om overheidsopdrachten te versterken tegen de deadline van 2018 waren voltooid. Bovendien constateerden we dat deze acties vaak versnipperd waren en onsystematisch bleven. Onlangs hebben we een aanzienlijke toename van activiteiten waargenomen. Zo werd na de start van deze controle een aantal projecten gelanceerd, met name het platform "Public Buyers Community" (gemeenschap voor overheidsinkopers) (zie [kader 6](#)).

²⁷ DG GROW, [webpagina over overheidsopdrachten](#).

Kader 6

“Big Buyers Working Together” (samenwerking tussen grote inkopers)

Het project²⁸ is door de Commissie opgezet om zowel de samenwerking tussen overheidsinkopers met een sterke koopkracht te ondersteunen als het bredere gebruik van strategische overheidsopdrachten voor innovatieve en duurzame oplossingen te bevorderen. Door samen te werken en hun middelen te bundelen, kunnen steden, aankoopcentrales en andere grote overheidsinkopers hun macht en impact op de markt maximaliseren. Op dit platform worden tien “praktijkgemeenschappen” gecreëerd, elk gewijd aan de aankoop van specifieke producten, werkzaamheden of diensten waarvoor Europese samenwerking nodig is.

Gebrek aan aandacht voor de achterliggende oorzaken van beperkte concurrentie op nationaal niveau

90 Uit de enquête en vraaggesprekken blijkt dat de lidstaten vooral aandacht hebben besteed aan de naleving van de aanbestedingsregels in plaats van aan de prestaties. De resultaten van de enquête wijzen erop dat de lidstaten slechts in beperkte mate op de hoogte waren van concurrentiekwesties. Ongeveer een derde van de respondenten was niet op de hoogte van het gedeelte van het scorebord voor de monitoring van overheidsopdrachten. Slechts 61 % van de respondenten bevestigde dat ze de indicator “overheidsopdrachten met één inschrijver” hadden gebruikt, terwijl minder dan 55 % van de respondenten antwoordde dat ze de indicator “geen aankondiging van een aanbesteding” gebruiken. 23 % van de respondenten vond de indicator “overheidsopdrachten met één inschrijver” slechts van beperkt belang of had er helemaal geen mening over, terwijl 27 % hetzelfde dacht over de indicator “geen aankondiging van een aanbesteding”.

²⁸ Website van de Commissie over de “Public Buyers Community”.

91 Over het algemeen vonden we weinig activiteiten die de lidstaten gebruikten om belemmeringen voor concurrentie bij overheidsopdrachten op nationaal niveau weg te nemen (zie *kader 7*). Niettemin is het bewustzijn van de aspecten “concurrentie” en “prijs-kwaliteitsverhouding” over het algemeen onvoldoende. Met name verscheidene van onze geïnterviewden en de helft van de respondenten van de enquête zagen de opzet van openbare aanbestedingsprocedures en de invloed daarvan op het concurrentievermogen niet als een probleem, mits de relevante regels werden nageleefd.

Tijdens de controle zijn verschillende factoren geïdentificeerd die de concurrentie beïnvloeden

Belang van een goede opzet van openbare aanbestedingsprocedures

92 Al te restrictieve selectiecriteria en/of technische vereisten kunnen ertoe leiden dat het aantal bedrijven dat kan deelnemen aan een aanbestedingsprocedure en/of het aantal producten die kunnen worden gekocht, wordt beperkt. Meer dan 40 % van de respondenten van onze enquête noemde restrictieve criteria of vereisten als factoren die bijdragen aan het aantal overheidsopdrachten met één inschrijver. Tegelijkertijd was slechts ongeveer een derde van de respondenten van mening dat deze uitdagingen op hun land van toepassing waren.

93 Het gebruik van op maat gemaakte technische specificaties kan de concurrentie verstoren aangezien dit een bepaald bedrijf bevoordeelt. Sommige lidstaten (Denemarken, Luxemburg en Polen) noemden echter specifieke aanbestedingssituaties, zoals de aankoop van medische apparatuur of specifieke vervoersdiensten, waarin gedetailleerde technische specificaties essentieel zijn voor het waarborgen van doeltreffende overheidsopdrachten.

Marktconcentratie leidt tot minder concurrentie bij overheidsopdrachten

94 Volgens de vertegenwoordigers van de lidstaten is marktconcentratie (d.w.z. het feit dat er weinig concurrentie is wanneer slechts een beperkt aantal bedrijven op een specifieke markt concurreren) een andere belangrijke factor. Dit werd zowel in de antwoorden op de enquête als tijdens de vraaggesprekken benadrukt. Bijna de helft van onze respondenten was van mening dat beperkte economische markten op zijn minst gedeeltelijk het gebruik van overheidsopdrachten met één inschrijver verklaren. Daarnaast dacht 45 % dat dergelijke markten ook een verklaring waren voor het hoge niveau van zowel onderhandelingsprocedures als overheidsopdrachten die zijn gegund zonder aankondiging van een aanbesteding.

95 Marktconcentratie is sterk afhankelijk van de economische sector en een gedetailleerde sectoranalyse zou extra inzichten kunnen bieden. Van de ondervraagde lidstaten hadden alleen Polen en Hongarije studies opgestart over dit onderwerp. In het geval van Hongarije werd hierom verzocht in het kader van het herstel- en veerkrachtplan en moest deze studie worden verricht omdat tegen dit land een conditionaliteitsprocedure was ingesteld wegens schending van de rechtsstaat. Deze onderzoeken waren nog lopende en dus niet beschikbaar ten tijde van de controle.

96 De Commissie publiceerde een studie over marktconcentraties²⁹ die diende als basis voor de beleidsnota van het directoraat-generaal Concurrentie³⁰. In deze studie werd een toenemende trend bevestigd in marktconcentratie in alle industriële en dienstensectoren tijdens de onderzochte periode, die samenvalt met soortgelijke mondiale trends volgens de publicaties van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

Ontoereikende administratieve capaciteit kan een negatieve impact hebben op concurrentie bij overheidsopdrachten

97 Zoals gerapporteerd in de paragrafen **48-56** zijn de openbare aanbestedingsprocedures na de herziening van 2014 niet flexibeler of eenvoudiger geworden, blijft de administratieve last zwaar, duren de procedures lang en doen zich vertragingen voor bij de betalingen. Dit zijn allemaal factoren die voor potentiële inschrijvers kosten met zich meebrengen die hoger uitvallen dan wanneer zij meedingen naar opdrachten in de particuliere sector. De Commissie is van mening dat overheidsopdrachten en opdrachten in de particuliere sector niet vergelijkbaar zijn omdat de vereisten verschillen, bij overheidsopdrachten gaat het namelijk niet alleen om overheidsuitgaven gaat, maar ook om het creëren van waarde voor het publiek.

98 Meer dan de helft van de respondenten was van mening dat het gebrek aan administratieve capaciteit een negatieve invloed kan hebben op het concurrentieniveau. Dit aantal steeg tot 71 % voor respondenten met een administratieve functie. Zij wezen op beperkingen in verband met algemene kennis en een gebrek aan gekwalificeerd personeel om procedures voor te bereiden en uit te voeren die de concurrentie zouden vergroten. Op het gebied van grensoverschrijdende

²⁹ Koltay, Gabor, Lorincz, Szabolcs en Valletti, Tommaso M., “[Concentration and Competition: Evidence from Europe and Implications for Policy \(2022\)](#)”. CESifo-werkdocument nr. 9640, beschikbaar via SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4069206>.

³⁰ “[Competition policy brief: Industry concentration and competition policy](#)” van de Commissie, uitgave 2021/02, november 2021.

uitwisselingen constateerden de vertegenwoordigers van de lidstaten dat taalvaardigheid een grote belemmering vormde voor buitenlandse bedrijven om in een ander land in te schrijven op een overheidsopdracht.

99 Daarnaast verklaarden respondenten van onze enquête dat onvoldoende administratieve capaciteit ook vaak een probleem is voor inschrijvers, vooral voor kmo's met weinig administratief personeel en beperkte knowhow. Ingewikkelde, langdurige procedures en aanbestedingen die veel middelen vereisen, zijn niet aantrekkelijk voor bedrijven, en vooral niet voor kmo's. Een andere factor die de complexiteit en administratieve lasten verhoogt, is de verscheidenheid aan platforms voor overheidsopdrachten. Hierdoor is het ook moeilijk om volledige en consistente gegevens van alle lidstaten te verzamelen.

100 Uit onze vraaggesprekken bleek dat betalingsachterstand als een van de redenen werd gezien waarom overheidsopdrachten minder aantrekkelijk waren; dit varieerde per land, de mate van vertrouwen in zijn publieke sector en zijn economische capaciteit. Tegelijkertijd zijn in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten geen regelingen opgenomen voor vertragingen bij betalingen.

Versnipperde mitigatiemaatregelen om belemmeringen voor de concurrentie bij overheidsopdrachten te verminderen

101 Mitigatiemaatregelen, zoals die in verband met coördinatie en dialoog, zijn beperkt gebleven. De uitwisseling van beste praktijken en een ruimer gebruik van individuele oplossingen zouden kunnen leiden tot een vereenvoudiging en verbetering van de procedures, waardoor overheidsopdrachten aantrekkelijker worden en er bijgevolg meer concurrentie bij overheidsopdrachten ontstaat. In haar hoedanigheid als toezichthouder op het gebied van overheidsopdrachten in de EU zou de Commissie een sterkere coördinerende rol kunnen uitoefenen. Tijdens onze vraaggesprekken gaven sommige lidstaten aan dat ze baat zouden hebben bij meer coördinatie in het kader van andere richtsnoeren en wetgeving inzake overheidsopdrachten dan de richtlijnen inzake overheidsopdrachten.

102 In de strategie van 2017 (zie paragraaf [86](#)) werd voorgesteld dat de relevante commissies van het Parlement en de Raad Concurrentievermogen een forum zouden kunnen worden voor een permanent politiek debat over overheidsopdrachten in de lidstaten, dat ook de vorm zou kunnen aannemen van een vrijwillige gestructureerde dialoog die is afgestemd op het proces van het Europees semester. Uit onze vraaggesprekken met de lidstaten bleek echter niet dat er sprake was van een dergelijke gestructureerde dialoog.

103 In het kader van het Europees Semester stelt de Commissie jaarlijks landverslagen op waarin onder andere het functioneren van de nationale markten voor overheidsopdrachten als aanjagers van de interne markt wordt beoordeeld. Op basis hiervan kan de Commissie landspecifieke aanbevelingen doen aan de Raad. Het specifieke aspect van concurrentie bij overheidsopdrachten staat echter niet centraal in de algemene beoordelingen van de Commissie.

104 Met de beschikbare gegevens zouden de prestatieaspecten van overheidsopdrachten grondiger kunnen worden geanalyseerd, zodat de hoofdoorzaken van ondermaatse prestaties kunnen worden opgespoord en mitigatiemaatregelen ter bevordering van concurrerende aanbestedingen kunnen worden versterkt. Dergelijke analyses zijn echter nog niet uitgevoerd, noch op Europees niveau, noch in de lidstaten. Bovendien werden de weinige mitigatiemaatregelen die de Commissie of de lidstaten hebben genomen, niet opgezet op basis van een deugdelijke analyse van de geconstateerde prestatieproblemen bij overheidsopdrachten en werden ze op ongecoördineerde wijze ingevoerd.

105 Wij stelden initiatieven vast voor de professionalisering van overheidsopdrachten en het delen van relevante expertise op nationaal niveau, bijvoorbeeld naar aanleiding van een gestructureerde dialoog met de Commissie in het kader van de onderhandelingen over de herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility — RRF) (zie [kader 7](#)).

Kader 7

Initiatieven voor de professionalisering van overheidsopdrachten

In Kroatië is een verplicht certificeringssysteem voor overheidsopdrachten ingesteld. Alle openbare aanbestedingsprocedures moeten worden uitgevoerd door een team met ten minste één gecertificeerd lid. De certificering wordt toegekend na een grondige opleiding die wordt aangeboden aan alle ambtenaren; deze opleiding kan ook worden gevolgd door deelnemers uit de particuliere sector.

Polen is bezig met de ontwikkeling van specifieke richtsnoeren over de bijzonderheden van overheidsopdrachten in zijn buurlanden. Hierdoor zullen Poolse bedrijven aan meer overheidsopdrachten in het buitenland kunnen deelnemen.

In het kader van de nationale herstel- en veerkrachtplannen zijn verschillende lidstaten (Kroatië, Hongarije, Italië, Roemenië, Slowakije en Griekenland) van plan de financiering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit te gebruiken om hun administratieve procedures voor overheidsopdrachten te verbeteren, bijvoorbeeld door overheidsopdrachten te digitaliseren, bestaande systemen te moderniseren, opleidingsprogramma's in te voeren, enz.

106 De Commissie heeft erkend dat de dialoog over overheidsopdrachten moet worden geïntensiveerd en DG GROW is van plan om in 2023 voor elke lidstaat een nieuw initiatief te lanceren. Dit zal de Commissie de mogelijkheid bieden om een coördinerende rol uit te oefenen bij de verspreiding van de door de lidstaten vastgestelde beste aanbestedingspraktijken, en om samen met hen een actieplan op te stellen voor het vaststellen en beperken van de achterliggende oorzaken van slechte prestaties op het gebied van overheidsopdrachten, waarbij de nadruk op meer concurrentie moet liggen.

107 Ten slotte is de Commissie begonnen met het verlenen van technische ondersteuning aan de lidstaten via het steunprogramma voor structurele hervormingen en de opvolger daarvan, het instrument voor technische ondersteuning, om te helpen bij de verbetering van hun systemen voor overheidsopdrachten. Voor de periode 2017-2023 heeft de Commissie ingestemd met de financiering van 32 projecten voor de hervorming van overheidsopdrachten in 14 lidstaten³¹. Elf daarvan zijn afgerond, veertien lopen nog, één is in voorbereiding en zes zijn nog niet gestart.

³¹ België, Estland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Litouwen, Hongarije, Malta, Portugal, Roemenië, Slovenië en Slowakije.

Conclusies en aanbevelingen

108 In het algemeen concluderen we dat het concurrentieniveau voor overheidsopdrachten voor de levering van werken, goederen en diensten in de interne markt van de EU de afgelopen tien jaar is gedaald. Er is een gebrek aan bewustzijn van concurrentie als essentiële voorwaarde voor het verkrijgen van de beste prijs-kwaliteitsverhouding met betrekking tot overheidsopdrachten. De Commissie en de lidstaten hebben niet systematisch gebruikgemaakt van de beschikbare gegevens om de achterliggende oorzaken van de beperkte concurrentie bij overheidsopdrachten vast te stellen. Zij hebben slechts versnipperde acties ondernomen om de belemmeringen weg te nemen.

109 In 2021 waren drie belangrijke indicatoren om de concurrentie bij overheidsopdrachten te meten (“geen aankondiging van een aanbesteding”, “overheidsopdrachten met één inschrijver”, “aantal inschrijvers”) in de meeste lidstaten nog steeds onbevredigend. Onderhandse gunningen waren goed voor 16 % van alle openbare aanbestedingsprocedures op de interne markt (zie de paragrafen [31-33](#)).

110 Meer dan 40 % van alle gegunde opdrachten werd gegund in procedures waarbij er slechts één inschrijver was. Uit onze gegevensanalyse blijkt ook dat het aantal procedures met slechts één inschrijver in de EU-27 tussen 2011 en 2021 bijna is verdubbeld en dat het aantal inschrijvers per procedure bijna is gehalveerd (zie de paragrafen [35](#) en [36](#)).

111 De aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten en regio's wijzen erop dat de aanbestedende diensten van de lidstaten hun aanbestedingspraktijken op verschillende manieren benaderen. Daarnaast stelden we voor deze indicatoren ook heterogeniteit vast tussen economische sectoren met betrekking tot het aandeel overheidsopdrachten en de evolutie van de indicatoren tijdens de afgelopen tien jaar (zie de paragrafen [34](#) en [37-39](#)).

112 Wij hebben ook andere prestatieaspecten van overheidsopdrachten op de interne markt van de EU geanalyseerd, zoals rechtstreekse grensoverschrijdende overheidsopdrachten, die op het lage niveau van 5 % van alle overheidsopdrachten blijven. Onvoldoende concurrentie kan bovendien gevolgen van invloed zijn op de prijzen van overheidsopdrachten en kosten veroorzaken. Aangezien de Commissie geen gegevens over de prijs bijhoudt, is het onduidelijk in hoeverre de trend van afnemende concurrentie al een impact heeft gehad op de kosten van openbare werken, goederen en diensten (zie de paragrafen [41-46](#)).

113 De herziening van de richtlijnen in 2014 was erop gericht overheidsopdrachten eenvoudiger en flexibeler te maken, de transparantie van de procedures te vergroten, de toegang voor kmo's te vergemakkelijken, en strategisch gebruik te maken van overheidsopdrachten ter ondersteuning van de beleidsdoelstellingen van de EU. Uit onze gegevensanalyse bleek dat de herziening van 2014 nog niet heeft geleid tot noemenswaardige verbeteringen in de manier waarop aanbestedende diensten hun aanbestedingsprocedures uitvoeren. Wat vereenvoudiging betreft, hebben we geen significante verbetering geconstateerd die overheidsopdrachten aantrekkelijker heeft gemaakt. De gemiddelde duur van de openbare aanbestedingsprocedures is sinds 2011 met de helft toegenomen. Uit initiatieven zoals het Uniform Europees Aanbestedingsdocument en e-formulieren blijkt dat de Commissie moeite doet om de aanbestedingsprocedures te vereenvoudigen en de daarmee gepaard gaande administratieve lasten te verminderen, maar het effect ervan moet nog worden aangetoond. Om effect te sorteren, moeten dergelijke initiatieven op grote schaal worden goedgekeurd. De Commissie moet daarom steun blijven bieden (zie de paragrafen [48-56](#)).

114 Wij concluderen ook dat de andere doelstellingen nog niet zijn bereikt, aangezien uit onze analyse blijkt dat zowel het niveau van bekendmaking als de deelname van kleine en middelgrote ondernemingen aan overheidsopdrachten gedurende de onderzochte periode onbevredigend was. De bevordering van strategische overheidsopdrachten met het doel meer aandacht te vragen voor ecologische, sociale en innovatieve aspecten had over het algemeen een beperkt effect, en het aandeel procedures waarbij andere gunningscriteria dan de prijs worden gehanteerd, is ondanks de herziening van 2014 zeer beperkt gebleven. Sommige doelstellingen van de herziening van 2014 zijn niet gericht op concurrentie en staan soms zelf op gespannen voet daarmee, en de verschillende prestatieaspecten van overheidsopdrachten worden niet gemeten (zie de paragrafen [57-66](#)).

Aanbeveling 1 — Verduidelijk en prioriteer de doelstellingen van overheidsopdrachten

De Commissie moet een proces in gang zetten om:

- a) minder, maar duidelijkere en beter meetbare doelstellingen te formuleren en deze te prioriteren;
- b) te overwegen of de strategische beleidsdoelstellingen van de EU moeten worden bereikt door middel van:
 - o strategische vereisten voor openbare aanbestedingsprocedures, of eerder door
 - o nadere regelgeving voor specificaties voor werken, goederen en diensten.

Streefdatum voor de uitvoering: medio 2025

115 We concluderen dat de monitoringinstrumenten van de Commissie talrijke tekortkomingen vertonen, waardoor ze minder bruikbaar zijn voor het monitoren van de stand van zaken op het gebied van overheidsopdrachten in de lidstaten, regio's en economische sectoren. Hoewel de kwaliteit van de TED-gegevens is verbeterd, blijft de volledigheid van gegevens een groot probleem. Door de invoering van een gemeenschappelijke unieke identificatiecode kan de TED-databank van meer nut zijn voor monitoring. We hebben ook vastgesteld dat niet alle relevante gegevens worden verzameld. Aangezien alleen de aanbestedende diensten verantwoordelijk zijn voor het invoeren van de TED-gegevens, is het des te belangrijker dat zij zich ertoe verbinden en ervoor zorgen dat aanbestedingsgegevens volledig en nauwkeurig zijn. Dit moet worden aangemoedigd en nauwlettend worden gemonitord (zie de paragrafen [71-75](#)).

Aanbeveling 2 — Verhelp de tekortkomingen van gegevens over overheidsopdrachten

Van de Commissie wordt verwacht dat zij:

- a) de volledigheid en betrouwbaarheid van de TED-gegevens verder verbetert, met name door het gebruik van optionele invoervelden en ingebede controles bij de invoer van gegevens te bevorderen;

- b) aanvullende relevante monitoringgegevens — door haar te verzamelen uit complementaire bronnen, zoals de dataruimte voor overheidsopdrachten — gebruikt als input voor monitoringindicatoren (deze gegevens moeten unieke identificatiecodes voor leveranciers, begunstigde eigenaars en aanbestedende diensten en, indien beschikbaar, informatie over beroepsprocedures voor niet-geselecteerde inschrijvers omvatten);
- c) de dataruimte voor overheidsopdrachten gebruikt om de kwaliteit van de gegevens die via e-formulieren worden ingediend en in TED worden gepubliceerd te monitoren;
- d) de lidstaten verplicht om in hun toezichtrapporten over overheidsopdrachten op consistente wijze volledige en accurate gegevens te verstrekken.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2025

116 Het verslag van de Commissie over de uitvoering van overheidsopdrachten bevat slechts een algemene beschrijving van de stand van zaken op het gebied van overheidsopdrachten. Daarnaast constateerden we dat bepaalde waardevolle indicatoren in het scorebord ontbreken (voornamelijk omdat aanbestedende diensten de onderliggende gegevens niet indienen voor publicatie op TED) en dat bepaalde methodologische aspecten niet worden meegedeeld. Ten slotte kan met het scorebord geen goede trendanalyse worden gemaakt en beschikt het niet over geavanceerde rapportagefuncties (zie de paragrafen [68-70](#) en [76-81](#)).

Aanbeveling 3 — Actualiseer de instrumenten van de Commissie om de concurrentie bij overheidsopdrachten beter te monitoren

Van de Commissie wordt verwacht dat zij:

- a) het toepassingsgebied van het scorebord afstemt op de doelstellingen in de richtlijnen, met name door aanvullende indicatoren op te nemen, bijvoorbeeld met betrekking tot grensoverschrijdende en strategische overheidsopdrachten;
- b) de meerjarentrends laat zien van de concurrentie bij overheidsopdrachten op het niveau van de EU, de lidstaten en de economische sectoren;
- c) haar definities van indicatoren en berekeningsmethoden (en eventuele wijzigingen daarvan) tijdig bekendmaakt;

- d) geavanceerde rapportagefuncties invoert waardoor gegevens over overheidsopdrachten grondiger kunnen worden geanalyseerd;
- e) informatie openbaar maakt over beroepsprocedures die zijn ingesteld door niet-geselecteerde inschrijvers;
- f) in haar verslag informatie opneemt over concurrentie in de lidstaten, regio's en economische sectoren, die gebaseerd is op belangrijke prestatie-indicatoren;
- g) nieuwe manieren onderzoekt om de prijzen van overheidsopdrachten in de EU en de lidstaten te monitoren.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2025

117 Wij concluderen dat de Commissie tot dusver onvoldoende rekening heeft gehouden met de afnemende concurrentie bij overheidsopdrachten. Sinds de vaststelling van de richtlijnen van 2014 heeft de Commissie zich vooral gericht op de omzetting ervan in nationale wetgeving en op de naleving van de regels, maar niet op de systematische monitoring van de prestaties van overheidsopdrachten aan de hand van de beschikbare gegevens. Als gevolg daarvan zijn de achterliggende oorzaken van zwakke prestaties niet systematisch vastgesteld of aangepakt. De Commissie heeft in overeenstemming met haar strategie van 2017 wel een aantal maatregelen genomen om lidstaten te helpen bij het bereiken van betere resultaten bij hun openbare aanbestedingsprocedures, maar te weinig van deze maatregelen zijn gericht op het aanpakken van de afname van concurrentie. De Commissie was traag met de tenuitvoerlegging van haar strategie van 2017 en pas onlangs zijn belangrijke acties in gang gezet. Bovendien heeft de Commissie niet doeltreffend gebruikgemaakt van het proces van het Europees Semester om de verminderde concurrentie bij overheidsopdrachten onder de aandacht te brengen (zie de paragrafen [83-89](#) en paragraaf [103](#)).

118 Op het niveau van de lidstaten troffen we weinig initiatieven aan voor het vaststellen van de achterliggende oorzaken van de verminderde concurrentie bij overheidsopdrachten. De lidstaten hebben daarnaast vooral aandacht besteed aan de naleving van de aanbestedingsregels in plaats van aan de prestaties. Aanbestedende diensten zagen de opzet van openbare aanbestedingsprocedures en de invloed daarvan op het concurrentievermogen niet als een probleem, mits de relevante regels werden nageleefd.

119 Onze controlewerkzaamheden brachten belangrijke factoren aan het licht die ten grondslag liggen aan de verminderde concurrentie, zoals marktconcentratie en de beperkte aantrekkelijkheid van overheidsopdrachten voor ondernemingen, bijvoorbeeld door de duur van de procedures, te restrictieve selectiecriteria, technische vereisten en ontoereikende administratieve capaciteit. Er is behoefte aan verdere grondige analyse (zie de paragrafen [90-100](#)).

120 Wat de coördinatie en de dialoog betreft, zijn de acties van de Commissie beperkt gebleven. De uitwisseling van beste praktijken en een ruimer gebruik van individuele oplossingen zouden kunnen leiden tot een vereenvoudiging en verbetering van de procedures en bijgevolg tot meer concurrentie bij overheidsopdrachten binnen de EU. Als toezichthouder op overheidsopdrachten in de EU zou de Commissie een sterkere coördinerende rol kunnen spelen (zie de paragrafen [101-107](#)).

Aanbeveling 4 — Voer een grondige analyse van de oorzaken uit en stel een actieplan op om de belangrijkste belemmeringen voor de concurrentie bij overheidsopdrachten weg te nemen en beste praktijken te bevorderen

- a) Op basis van de resultaten van onze controle en in samenwerking met de lidstaten moet de Commissie de achterliggende oorzaken van de zwakke concurrentie bij overheidsopdrachten op het niveau van de EU, de lidstaten, de regio's en, waar relevant, de economische sectoren grondiger analyseren.
- b) Afhankelijk van de resultaten van deze analyse moet de Commissie maatregelen voorstellen om de belangrijkste belemmeringen voor de concurrentie bij overheidsopdrachten weg te nemen, waarbij de belangrijkste punten van zorg van de aanbestedende diensten worden aangepakt, zoals:
 - het verminderen van onnodige administratieve rompslomp;
 - het bevorderen van de ontwikkeling van efficiënte procedures, met name wat betreft de keuze van selectie- en gunningscriteria;
 - het versterken van de bestuurlijke capaciteit;
 - het bevorderen van de uitwisseling van beste praktijken;
 - het vergemakkelijken van grensoverschrijdende overheidsopdrachten door specifieke informatie over lidstaten te centraliseren en artificiële intelligentie te gebruiken voor het overwinnen van taalbarrières;

- het aantrekkelijker maken van overheidsopdrachten voor bedrijven, met name voor kmo's.

Dit zou de vorm kunnen aannemen van een actieplan voor de hele EU.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2025

Dit verslag werd door kamer II, onder leiding van mevrouw Annemie Turtelboom, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 25 oktober 2023.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Scorebordindicatoren

Indicator (weging van indicatoren tot februari 2023)	Wat meet de indicator?
Samengestelde indicator	
Prestaties op het gebied van overheidsopdrachten	<p>Deze samengestelde indicator wordt berekend op basis van de twaalf hieronder opgesomde indicatoren. Hiermee wordt beoogd een algemene beoordeling te geven van de stand van zaken op het gebied van overheidsopdrachten.</p> <p>In februari 2023 is de Commissie gestopt met de publicatie van deze samengestelde indicator en de weging van afzonderlijke indicatoren.</p>
Drievoudig gewogen indicatoren	
1: Overheidsopdrachten met één inschrijver	Het aandeel van gegunde opdrachten waarvoor er slechts één inschrijver was.
2: Geen aankondiging van een aanbesteding	Het aandeel van aanbestedingsprocedures dat zonder aankondiging van een aanbesteding aan een bedrijf is gegund via een onderhandelingsprocedure.
3: Publicatiepercentage	De waarde van op TED gepubliceerde overheidsopdrachten als percentage van het nationale bbp.
Enkelvoudig gewogen indicatoren	
4: Gezamenlijke overheidsopdracht	Het aandeel van aanbestedingsprocedures met meer dan één overheidsinkoper.
5: Gunningscriteria	Het aandeel van procedures die uitsluitend zijn gegund omdat de geselecteerde inschrijver de laagste prijs had geboden.
6: Snelheid van de besluitvorming	De gemiddelde duur van de besluitvorming.

Indicatoren met een wegingsfactor van een derde	
7: Kmo-contractanten	Het aandeel kmo-contractanten.
8: Kmo-inschrijvingen	Het aandeel inschrijvingen afkomstig van kmo's.
9: Procedures onderverdeeld in percelen	Het aandeel inschrijvingen dat is onderverdeeld in percelen.
10: Ontbrekende aankondiging van een aanbesteding	Het aandeel gegunde opdrachten na een oproep tot inschrijving waarbij de titel en voorwaarden onduidelijk waren.
11: Ontbrekende registratienummers van verkopers	Het aandeel procedures waarbij het registratienummer van de verkoper ontbrak.
12: Ontbrekende registratienummers van inkopers	Het aandeel procedures waarbij het registratienummer van de inkoper ontbrak.

Bron: [Scorebord van de interne markt over overheidsopdrachten](#) van de Commissie.

Bijlage II — Methode voor gegevensanalyse

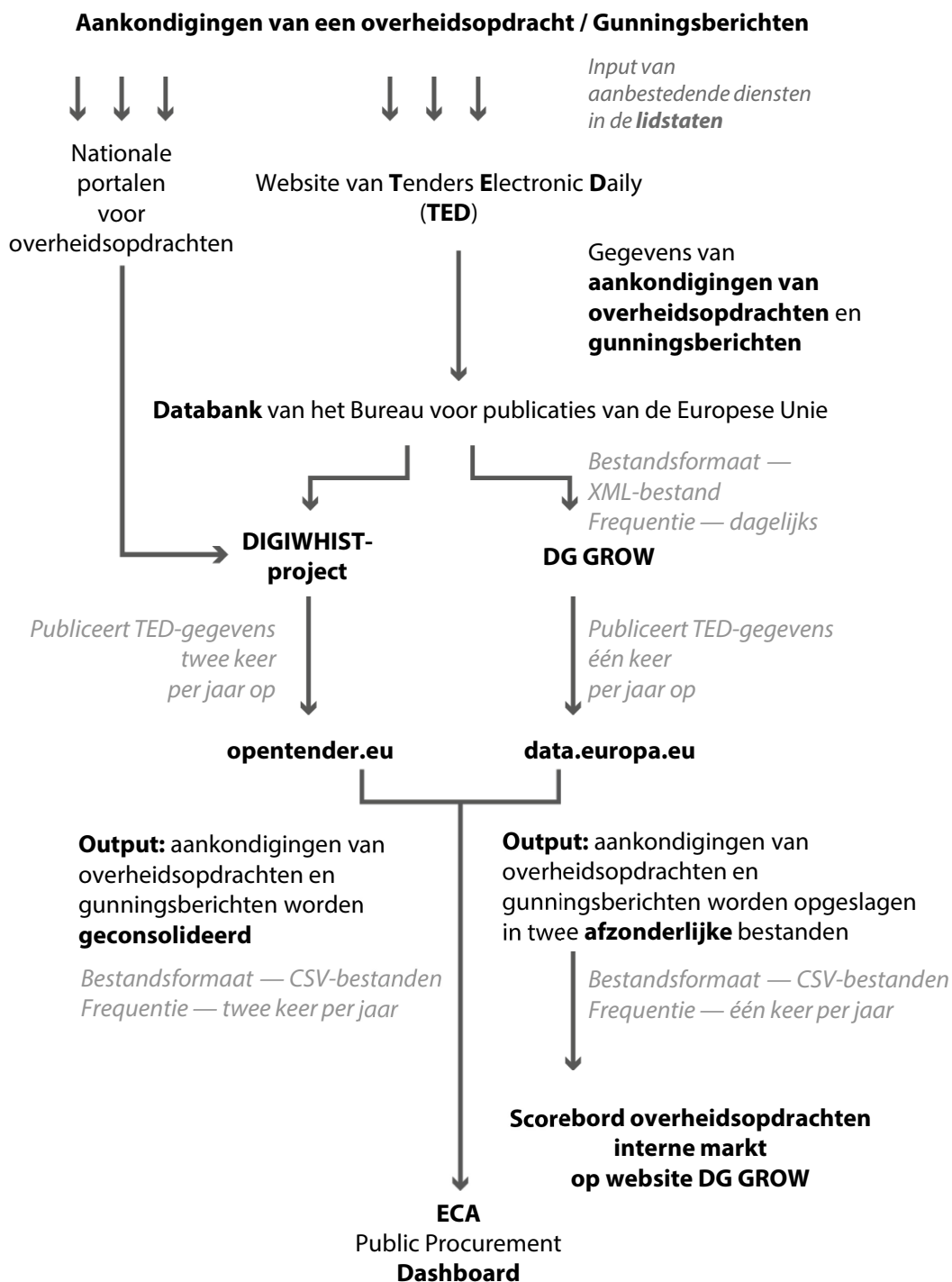
Gegevensbronnen

Bij onze analyse maken wij gebruik van gegevens die afkomstig zijn van twee bronnen: data.europa.eu en [Opentender.eu](https://opentender.eu). Beide websites bouwen voort op [Tender Electronic Daily \(TED\)](https://ted.europa.eu).

Aanbestedende diensten zijn verplicht om informatie op het TED-platform te plaatsen voor alle opdrachten waarvan de waarde de EU-drempels overschrijdt. Deze gegevens worden ofwel rechtstreeks op het platform geregistreerd, ofwel eerst in nationale systemen opgeslagen en vervolgens automatisch via interfaces naar TED geüpload. De TED-gegevens zijn dagelijks beschikbaar voor het publiek in XML-formaat. Eenmaal per jaar publiceert de Commissie ook TED-gegevens in een gebruiksvriendelijker formaat (CSV) op de website data.europa.eu: één CSV-bestand over aankondigingen van opdrachten en een ander over gunningsberichten. De Commissie verwerkt en controleert de gegevens vóór publicatie en gebruikt ze vervolgens voor de berekening van de indicatoren in haar [scorebord van de interne markt](#) voor overheidsopdrachten.

De TED-gegevens worden ook twee keer per jaar (in CSV-formaat) gepubliceerd op de website [Opentender.eu](https://opentender.eu), maar deze gegevens worden anders verwerkt dan de gegevens op data.europa.eu en omvatten alle gegevens vanaf 2011. [Opentender.eu](https://opentender.eu) biedt een gebruiksvriendelijk platform voor belanghebbenden om toegang te krijgen tot informatie over overheidsopdrachten, afkomstig van TED en nationale platforms voor overheidsopdrachten. Het werd in 2018 opgeleverd als onderdeel van het [DIGIWHIST-project](#) (de digitale klokkenluider), dat werd gefinancierd uit het Horizon 2020-programma van de EU en waarbij een consortium van zes partners uit vijf lidstaten betrokken was, met als doel de transparantie en eerlijke concurrentie bij overheidsopdrachten in heel Europa te vergroten. [Opentender.eu](https://opentender.eu) biedt ook een geconsolideerde gegevensreeks waarin de aankondigingen van opdrachten en de gunningsberichten zijn samengevoegd (zie [figuur 14](#)).

Figuur 14 – Gegevensbronnen inzake EU-overheidsopdrachten



Gegevensformaten:

XML-bestanden (bestandsformaat: extensible markup language)

CSV-bestanden (bestandsformaat: comma-separated value)

Bron: ERK.

Gegevensanalyse en berekende indicatoren

Onze gegevensanalyse heeft betrekking op de **periode 2011-2021**. Ze werd uitgevoerd op basis van het **aantal aanbestedingsprocedures** en niet op basis van de waarde ervan, aangezien gegevens over de waarde van contracten vaak ontbreken in TED.

We hebben de in het scorebord gebruikte indicatoren opnieuw berekend, maar ook **aanvullende indicatoren** berekend. Alle indicatoren zijn beschikbaar voor alle **27 lidstaten**.

We berekenden eerst de vijf indicatoren met betrekking tot **aanbestedingspraktijken**:

- geen aankondiging van een aanbesteding, of onderhandse gunning: het percentage overheidsopdrachten die zonder aankondiging van een aanbesteding aan een marktdeelnemer zijn gegund via een onderhandelingsprocedure. Dit percentage meet het aandeel van de overheidsopdrachten waarbij de concurrentie ontbreekt (onderhandse gunning aan een vooraf geselecteerde marktdeelnemer) of beperkt is (onderhandelingsprocedure zonder publicatie);
- de looptijd van de besluitvormingsperiode: het gemiddeld aantal dagen tussen de uiterste datum voor de ontvangst van inschrijvingen en de datum van gunning van de opdracht. Uitzonderlijk lange of korte besluitvormingsperiodes kunnen wijzen op potentiële concurrentieproblemen in de aanbestedingsprocedure;
- gunningscriteria: het aandeel overeenkomsten die alleen op basis van de prijscriteria zijn gegund (goedkoopste inschrijving). Als er te veel van de prijs wordt uitgegaan, kan dit erop wijzen dat er betere criteria hadden kunnen worden toegepast en dat er bijgevolg een betere aankoop had kunnen worden gedaan. Anderzijds kan het gebruik van subjectieve kwalitatieve criteria misbruikt worden om een vooraf geselecteerde winnaar te bevoordelen;
- duur van de aankondigingsperiode: het gemiddeld aantal dagen tussen de bekendmaking van de aankondiging van de opdracht en de uiterste datum voor de ontvangst van inschrijvingen. Een te korte aankondigingsperiode kan inschrijvers ervan weerhouden adequate inschrijvingen voor te bereiden terwijl de inkoper de gewenste inschrijver informeel van tevoren op de hoogte brengt van de overheidsopdracht. Een andere mogelijkheid is dat de aankondigingsperiode lang wordt als gevolg van juridische uitdagingen, wat ook corruptierisico's kan inhouden;
- procedure van het type "niet openbaar": het aandeel gegunde opdrachten waarbij de aanbestedingsprocedure niet openbaar is gemaakt.

De twee laatstgenoemde indicatoren zijn niet beschikbaar in het scorebord.

Vervolgens berekenden we **vijf indicatoren** voor het meten van het **concurrentieniveau** voor overheidsopdrachten (“Concurrentie-indicatoren”):

- overheidsopdrachten met één inschrijver: het aandeel van de gegunde overheidsopdrachten waarvoor er slechts één inschrijver was;
- aantal inschrijvers: het gemiddeld aantal inschrijvers per perceel;
- lokale leverancier: het aandeel geselecteerde inschrijvers die waren geregistreerd in dezelfde NUTS2-regio als de aanbestedende dienst;
- nieuwkomers op de markt: het aandeel leveranciers in een bepaald jaar, op een bepaalde markt en in een bepaalde regio die nieuwkomers waren;
- marktconcentratie: het aandeel van de waarde van een overheidsopdracht voor een inschrijver in verhouding tot de totale waarde van de overheidsopdracht op een bepaalde markt, in een bepaalde regio en in een bepaald jaar.

De indicator “overheidsopdrachten met één inschrijver” is de enige van de hierboven genoemde indicatoren die beschikbaar is in het scorebord.

Wij hebben in onze analyse ook overheidsopdrachten opgenomen die werden gegund via een onderhandelingsprocedure zonder publicatie van een aankondiging van een overheidsopdracht, mits zij in TED waren geregistreerd. Dit zijn contracten die in overeenstemming met de richtlijnen onderhands kunnen worden gegund na een onderhandelingsprocedure (bijv. in een monopoliesituatie). Dit verschilt van de aanpak van de Commissie voor de scorebordindicatoren.

De waarden voor de indicator **overheidsopdrachten met één inschrijver** werden berekend op **regionaal niveau (NUTS2)** voor **tien economische sectoren**: bouw, energie, civiele techniek, financiële diensten, gezondheidszorg, medische apparatuur, reparatiediensten, diensten inzake afvalwater, vervoersdiensten en vervoersmaterieel. Dit informatieniveau is niet beschikbaar in het scorebord.

Gegevensverwerking

Er werden talloze verwerkingsstappen uitgevoerd op TED-gegevens om de berekening van dergelijke indicatoren mogelijk te maken. Met name:

- reikwijdte van overheidsopdrachten: de indicatoren hebben geen betrekking op overheidsopdrachten voor concessies en sociale diensten en defensieopdrachten, omdat deze oorspronkelijk niet onder de richtlijn vielen. Voor raamovereenkomsten zijn alleen gegevens met betrekking tot gunningen in de tweede fase opgenomen;
- opschoning van gegevens: dit bestaat uit het standaardiseren van namen, proceduretypes en adressen, het groeperen van publicaties die betrekking hebben op dezelfde overheidsopdracht, het omrekenen van valuta en het verwijderen van uitschieters. Ontbrekende of afwijkende waarden van overheidsopdrachten worden vervangen door een gemiddelde waarde van een overheidsopdracht.

Statistische modellen

Wij gebruikten ook twee verschillende statistische modellen om onze gegevensreeks te analyseren voor de volgende twee doeleinden, namelijk om te beoordelen of:

- de **inwerkingtreding van de herziening van de richtlijnen in 2014** een impact heeft gehad op de indicatoren die het concurrentieniveau meten ("**Beoordeling van richtlijnen**");
- er een **correlatie** was tussen het aantal **overheidsopdrachten met één inschrijver** en de indicatoren met betrekking tot **aanbestedingspraktijken** ("**Beleidsscenario**").

Gedetailleerde methodologische toelichting

Een gedetailleerde methodologische toelichting op onze gegevensanalyse is te vinden op het ECA Public Procurement Dashboard

(https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story).

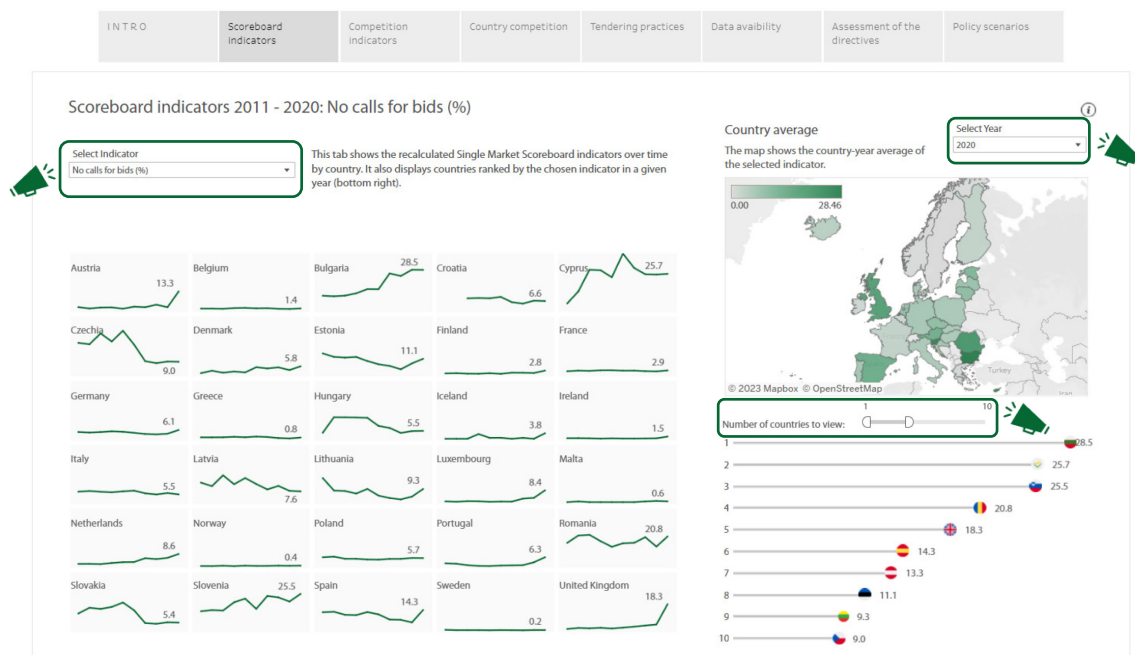
Bijlage III — “ECA Public Procurement Dashboard” — Gebruikershandleiding

Voor deze controle hebben we een **ERK-dashboard** gemaakt voor zowel de **interactieve verkenning** van onze gegevensreeksen als de visualisatie van trends.

Het dashboard is onderverdeeld in **acht tabbladen**:

- **Inleiding:** op de startpagina van het ERK-dashboard wordt een korte beschrijving gegeven van het doel ervan;
- **Scorebordindicatoren:** de herberekening van de scorebordindicatoren voor de periode 2011-2020, op basis van open TED-gegevens, is beschikbaar op data.europa.eu. De trends in deze indicatoren voor de periode 2011-2020 kunnen ook worden weergegeven (zie [figuur 15](#));

Figuur 15 — Scorebordindicatoren



Bron: ERK-dashboard.

- **Concurrentie-indicatoren:** indicatoren die de concurrentie bij overheidsopdrachten meten, op basis van open data op [Opentender.eu](https://opentender.eu) voor de periode 2011-2021;
- **Concurrentie tussen de lidstaten:** gedetailleerde analyse van gegevens met betrekking tot de indicator “overheidsopdrachten met één inschrijver”, op basis van open data op opentender.eu voor de periode 2011-2021;

- **Aanbestedingspraktijken:** indicatoren die de aanbestedingspraktijken meten, op basis van open data op Opentender.eu voor de periode 2011-2021;
- **Beschikbaarheid van gegevens:** gedetailleerde analyse van gegevens met betrekking tot ontbrekende informatie;
- **Beoordeling van richtlijnen:** een statistisch model ter staving van de impact van richtlijnen op bepaalde indicatoren;
- **Beleidsscenario's:** een statistisch model waarmee kan worden voorspeld welke impact veranderingen in aanbestedingspraktijken kunnen hebben op de indicator "overheidsopdrachten met één inschrijver".

In het tabblad "**Scorebordindicatoren**" kan met de functie "**Selecteer indicator**" een van de volgende twaalf indicatoren worden geselecteerd: overheidsopdracht met één inschrijver, geen aankondiging van een aanbesteding, publicatiepercentage, gezamenlijke overheidsopdracht, gunningscriteria, snelheid van de besluitvorming, kmo-contractanten, kmo-inschrijvingen, procedures onderverdeeld in percelen, ontbrekende aankondiging van een aanbesteding, ontbrekende registratienummers van verkopers, ontbrekende registratienummers van inkopers, alsook de samengestelde score, die voorheen met drie kleuren in het scorebord werd weergegeven.

Met de functie "**Selecteer jaar**" kan een specifiek jaar worden geselecteerd, waarbij de waarde van de geselecteerde indicator voor een specifiek land op de kaart wordt weergegeven. Door met de cursor over de kaart te bewegen, verschijnen de namen van de landen en de waarde van de indicator voor het geselecteerde veld in beeld.

Met de functie "**Aantal te bekijken landen**" kan het aantal landen worden geselecteerd dat in de rangschikking van landen moet worden weergegeven. Door met de cursor over de vlaggen te bewegen, verschijnen de namen van de landen in beeld.

Dit **ERK-dashboard** is openbaar toegankelijk via

https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story.

Afkortingen

Bbp: bruto binnenlands product

DG GROW: directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf

EORI: registratie- en identificatienummer van marktdeelnemer

KMO: kleine en middelgrote ondernemingen

NUTS: nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek

PPDS: dataruimte voor overheidsopdrachten

TED: Tenders Electronic Daily

UEA: Uniform Europees Aanbestedingsdocument

Woordenlijst

Aanbestedende diensten: overheidsinstanties of -organisaties die verantwoordelijk zijn voor de gunning van opdrachten voor goederen, diensten en werken.

Aanbestedingsprocedure via onderhandelingen: openbare aanbestedingsprocedure met een beperkt aantal inschrijvers, waarbij de koper over de contractvoorwaarden kan onderhandelen.

Bruto binnenlands product: een standaardmaatstaf voor de welvaart van een land, gebaseerd op de totale waarde van de goederen en diensten die daar worden geproduceerd (normaliter gedurende één jaar).

Corruptie: misbruik van overheids-, bedrijfs- of persoonlijke macht voor ongeoorloofd gewin.

Databank: gestructureerde reeks gegevens die elektronisch wordt opgeslagen en beschikbaar is voor raadpleging en extractie.

Dataruimte voor overheidsopdrachten: gepland systeem in de Europese Unie (EU) dat tot doel heeft verschillende databanken met informatie over overheidsopdrachten met elkaar te verbinden, waaronder gegevens van TED (Tenders Electronic Daily) en nationale gegevens over overheidsopdrachten.

Doelmatigheid: de beste verhouding tussen de ingezette middelen, de uitgevoerde activiteiten en de verkregen resultaten.

Doeltreffendheid: de mate waarin de nagestreefde doelstellingen met de ondernomen activiteiten worden verwezenlijkt.

E-formulieren: reeks digitale standaardformulieren van de EU voor het publiceren van aankondigingen van opdrachten, gunningsberichten en andere aanbestedingsinformatie.

Europees Semester: jaarlijkse cyclus die een kader biedt voor de coördinatie van het economisch beleid van de EU-lidstaten en voor de monitoring van de voortgang.

Fraude: opzettelijke en onwettige gebruikmaking van bedrog om materieel voordeel te behalen door een andere partij eigendom of geld te ontnemen.

Gegevens: reeks waarden voor kwalitatieve of kwantitatieve variabelen, zoals feiten of metingen, op basis waarvan informatie kan worden gegenereerd.

Gegevensanalyse: het proces van verzamelen, modelleren en onderzoeken van gegevens om inzichten te verkrijgen die de besluitvorming ondersteunen.

Gegevensreeks: elke georganiseerde verzameling van gegevens.

Grensoverschrijdende overheidsopdrachten: overheidsopdrachten waarbij het thuisland van de geselecteerde inschrijver verschilt van dat van de inkoper.

Herstel- en veerkrachtfaciliteit: mechanisme voor financiële steun van de EU om de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie te temperen en het herstel te stimuleren, en om de uitdagingen van een groenere en meer digitale toekomst het hoofd te bieden.

Horizon 2020: het programma van de EU voor de financiering van onderzoek en innovatie voor de periode 2014-2020.

Indicator: informatie die wordt gebruikt om een prestatieaspect te meten of te beoordelen.

Interne markt: het handelsblok gebaseerd op vrij verkeer van goederen, kapitaal, diensten en personen, bestaande uit de economieën van de 27 EU-lidstaten plus IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland.

Kaderovereenkomst: algemene overeenkomst op grond waarvan verdere specifieke contracten kunnen worden gesloten.

Kleine en middelgrote ondernemingen: een omvanggerelateerde definitie van ondernemingen en andere organisaties op grond van het aantal personeelsleden en bepaalde financiële criteria. Kleine ondernemingen hebben minder dan vijftig personeelsleden in dienst en een omzet of een balanstotaal van maximaal 10 miljoen EUR. Middelgrote ondernemingen hebben minder dan 250 personeelsleden in dienst en een omzet van maximaal 50 miljoen EUR of een balanstotaal van maximaal 43 miljoen EUR.

Landspecifieke aanbeveling: jaarlijkse richtsnoeren die de Commissie in het kader van het Europees Semester aan individuele lidstaten verstrekt voor hun macro-economisch, budgettair en structureel beleid.

Marktdeelnemer: persoon of entiteit die tegen betaling een product of dienst levert.

Monitoring: het systematisch observeren en controleren van de voortgang, mede aan de hand van indicatoren, bij de verwezenlijking van een doelstelling.

NUTS: systeem dat EU-regio's voor statistische doeleinden en regionale beleidsvorming op basis van bevolkingsgrootte in drie groepen indeelt.

Open aanbestedingsprocedure: openbare aanbestedingsprocedure waaraan alle potentiële inschrijvers mogen deelnemen.

Overheidsopdracht: aankoop door een publiekrechtelijk orgaan of andere autoriteit van goederen, werken of diensten via een openbare mededingingsprocedure om kwaliteit en kosteneffectiviteit te realiseren.

Prestatie: een maatstaf die aangeeft in hoeverre de doelstellingen van door de EU gefinancierde acties, projecten of programma's zijn verwezenlijkt en dit op kosteneffectieve wijze is gedaan.

Resultaat: een door een project teweeggebrachte verandering, bedoeld of onbedoeld, onmiddellijk of op langere termijn, zoals de voordelen die voortvloeien uit beter opgeleide arbeidskrachten.

Tenders Electronic Daily (TED): onlineversie van het Supplement op het Europese Publicatieblad van de EU, waarin Europese overheidsopdrachten bekendgemaakt worden, en een onlineplatform dat alle actieve aankondigingen bevat die worden bekendgemaakt in het "Supplement op het Publicatieblad van de EU" voor overheidsopdrachten in de hele EU.

Uitvoeringsvoorschriften: gedetailleerde regels met instructies voor de toepassing van wetgeving.

Uniform Europees Aanbestedingsdocument: standaardformulier waarop inschrijvers verklaren dat zij voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een procedure voor openbare aanbestedingen in de EU.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2023-28>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2023-28>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheer kwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen alsmede de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer II "Investerings ten behoeve van cohesie, groei en inclusie", die onder leiding staat van ERK-lid Annemie Turtelboom. De controle werd geleid door ERK-lid Helga Berger, met ondersteuning van Silvia Janik, kabinetschef, en Franz Ebermann, kabinetsattaché; Friedemann Zippel, hoofdmanager; Julia Pilarczyk, taakleider; Christophe Grosnickel, Mihaela Pavel en Ioanna Topa, auditors. Ioannis Hartoutsios verleende IT-controleondersteuning. Lukasz Kolodziej verleende ondersteuning bij de gegevensanalyse en het dashboard. Marika Meisenzahl en Agnese Balode verleenden grafische ondersteuning.



Van links naar rechts: Ioannis Hartoutsios, Silvia Janik, Friedemann Zippel, Helga Berger, Franz Ebermann, Marika Meisenzahl, Christophe Grosnickel.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2023

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Figuren 1, 5 en 9 — iconen: Deze figuren zijn ontworpen met behulp van [Flaticon.com](#).
© Freepik Company S.L. alle rechten voorbehouden.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

HTML	ISBN 978-92-849-1218-6	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/685783	QJ-AB-23-027-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1251-3	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/693074	QJ-AB-23-027-NL-N

Overheidsopdrachten zijn een belangrijk onderdeel van de interne markt van de EU. Met behulp van overheidsopdrachten kunnen overheden in de lidstaten werken, goederen en diensten aankopen tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding door de best presterende bedrijven te selecteren. Dit draagt op zijn beurt bij tot competitieve markten en beschermt het algemeen belang. We ontdekten dat in de afgelopen tien jaar de concurrentie bij overheidsopdrachten is afgenomen en dat de herziening van de EU-richtlijnen in 2014 deze trend niet heeft kunnen keren. Over het algemeen is men bij overheidsopdrachten te weinig concurrentiebewust. De beschikbare gegevens worden niet systematisch gebruikt om de achterliggende oorzaken van de afname vast te stellen en er worden slechts versnipperde acties ondernomen om de belemmeringen voor concurrentie weg te nemen. We concluderen dat de belangrijkste doelstellingen van de herziening door de EU in 2014 om de concurrentie te waarborgen, zoals het vereenvoudigen en verkorten van de aanbestedingsprocedures, niet zijn verwezenlijkt, en dat sommige doelstellingen de concurrentie zelfs kunnen beperken. Wij bevelen aan om de doelstellingen van overheidsopdrachten te verduidelijken en te prioriteren, de hiaten in de verzamelde gegevens over overheidsopdrachten op te vullen, haar monitoringinstrumenten te verbeteren om een betere analyse mogelijk te maken, een grondige analyse van de oorzaken uit te voeren en een actieplan op te stellen om de belangrijkste belemmeringen voor de concurrentie bij overheidsopdrachten weg te nemen.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors