Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2026/2598

20.5.2026

Advies van het Europees Comité van de Regio's — Evaluatie van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten

(C/2026/2598)

Rapporteur: Roberto GUALTIERI (IT/PSE), burgemeester van Rome

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S (CvdR)

1. is verheugd dat de Europese Commissie de richtlijnen van 2014 inzake overheidsopdrachten evalueert met het oog op het herzieningsvoorstel dat voor 2026 wordt verwacht, en daarmee de noodzaak erkent om deze uiterst belangrijke wetgeving, die aanzienlijke gevolgen heeft voor lokale en regionale overheden en hun burgers en bedrijven, te actualiseren.

2. Ongeveer 14 % van het bbp van de Europese Unie wordt via overheidsopdrachten uitgegeven, waarvan bijna de helft (ongeveer 45 %) wordt beheerd door lokale en regionale aanbestedende diensten. Het is daarom van essentieel belang dat bij de herziening hun standpunten en ervaringen zorgvuldig worden meegenomen en dat zij structureel bij de ontwerp- en uitvoeringsfase van de herziening worden betrokken.

3. Het is een goede zaak dat de Commissie de bijdragen van het CvdR erkent die het met name via zijn studie van 2025 en de raadpleging van regionale hubs aan de evaluatie geleverd heeft. Het CvdR is ook tevreden over de goede samenwerking met de Commissie bij het verzamelen van bewijsmateriaal tijdens het evaluatieproces en dringt in dat verband aan op de oprichting van een opvolger van het Fit for Future-platform en op betrokkenheid van het Comité daarbij.

4. Het is een goede zaak dat de Commissie de nadruk legt op de vereenvoudiging van de wetgeving inzake overheidsopdrachten. Zij erkent daarmee dat het van groot belang is de procedurele complexiteit te verminderen ten behoeve van zowel inschrijvers als gegadigden. Eenvoudigere regels zullen ook bijdragen tot een grotere grensoverschrijdende deelname aan aanbestedingsprocedures en tot een verbetering van het vermogen van kleine en middelgrote ondernemingen om in te schrijven op overheidsopdrachten.

5. In dit verband zij benadrukt dat lokale en regionale aanbestedende diensten steeds meer gebukt gaan onder strenge EU-regels, complexe wettelijke vereisten en buitensporige administratieve lasten, terwijl zij ook te kampen hebben met een tekort aan financiële en personele middelen, met name in het geval van kleinere gemeenten en regio's.

6. Het CvdR verwijst naar zijn advies uit 2019 en de RegHub-raadpleging over dit onderwerp, waarin al een aantal uitdagingen bij de uitvoering op lokaal en regionaal niveau aan het licht zijn gebracht. Daarvan zijn er vele bevestigd in de evaluatie van de Commissie en in het verslag van de Europese Rekenkamer uit 2023 over overheidsopdrachten.

7. Het is positief dat in de komende herziening rekening zal worden gehouden met de concrete ervaringen van lokale en regionale overheden. Op deze manier komen zowel de verdiensten van de richtlijnen van 2014 als de verbeterpunten duidelijk naar voren. Het succes van het nieuwe kader zal uiteindelijk afhangen van de administratieve en technische capaciteit van de aanbestedende diensten, waaronder lokale en regionale overheden, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van nieuwe regels. De Commissie zou daarom moeten afzien van het opleggen van aanvullende procedurele, rapportage- of andere verplichtingen aan lokale en regionale overheden.

8. De Commissie zou in het aangekondigde herzieningsvoorstel meer rekening moeten houden met de territoriale dimensie en de mogelijkheid moeten onderzoeken een passende territoriale effectbeoordeling uit te voeren en in het ontwerpproces te integreren. De Commissie zou deze territoriale effectbeoordeling moeten baseren op een gemeenschappelijke methodologie die tussen de lidstaten vergelijkbare resultaten oplevert, expliciet de administratieve, financiële en concurrentie-effecten (met inbegrip van de gevolgen voor kmo's, start-ups en kleinere gemeenten) beoordeelt, specifieke indicatoren omvat voor gebieden met een lage bevolkingsdichtheid en een geringe capaciteit (bijvoorbeeld wat betreft de beschikbaarheid van economische operatoren en de impact van administratieve vereisten), gebruikmaakt van duidelijke, op scenario's gebaseerde gegevens om gedifferentieerde territoriale effecten in kaart te brengen, en de gecoördineerde betrokkenheid van regionale en lokale overheden en belanghebbenden gedurende de gehele beoordeling waarborgt.

9. Grensoverschrijdende aanbestedingen worden nog steeds onvoldoende benut, omdat taalbarrières, verschillende rechtsstelsels en administratieve complexiteit bedrijven uit andere lidstaten ontmoedigen om mee te dingen. Het CvdR dringt daarom aan op een verduidelijking over grensoverschrijdend aanbesteden en op richtsnoeren over hoe hier beter gebruik van kan worden gemaakt. Daarbij moet worden gewaarborgd dat nationale kaders voor aanbestedingen die onder de drempelwaarde liggen, flexibel blijven en er geen onnodige regelgeving wordt toegevoegd met gevolgen voor lokale en regionale overheden of bedrijven. Het CvdR verzoekt de Commissie om praktische richtsnoeren en gestandaardiseerde instrumenten te verstrekken ter bevordering van grensoverschrijdende deelname, met inbegrip van evenredige taalregelingen die verband houden met de correcte uitvoering van de opdracht, en vereenvoudigde en gestandaardiseerde documentatie en procedures.

De beginselen van overheidsopdrachten

10. Het CvdR dringt erop aan dat bij de herziening de algemene beginselen die reeds ten grondslag liggen aan het overheidsopdrachtenkader worden geconsolideerd en vereenvoudigd, zodat deze coherenter en bruikbaarder worden. Het benadrukt eens te meer dat de richtlijnen te prescriptieve en gedetailleerde bepalingen bevatten en dat beginselen onontbeerlijk zijn voor welke vereenvoudiging dan ook, aangezien zij de noodzaak van gedetailleerde bepalingen verminderen. Duidelijkere overkoepelende beginselen zouden een consistente interpretatie bevorderen, het aantal geschillen verminderen en aanbestedende diensten in staat stellen een evenredige en gemotiveerde discretionaire bevoegdheid uit te oefenen. Beginselen kunnen niet op zichzelf staan, en moeten gepaard moeten gaan met duidelijke interpretatieve richtsnoeren en praktische voorbeelden om uiteenlopende interpretaties tussen de lidstaten te voorkomen. Algemene beginselen kunnen lokale en regionale overheden richtsnoeren bieden voor aanbestedingen onder de drempelwaarde, zonder dat zij nieuwe verplichtingen opgelegd krijgen.

11. Het CvdR pleit voor de invoering van een resultaatbeginsel, op grond waarvan aanbestedende diensten bij de gunning en uitvoering van opdrachten streven naar passende termijnen, kwaliteit en kosteneffectiviteit, in het belang van de burgers en in lijn met de EU-doelstellingen, waaronder concurrentievermogen en vermindering van onnodige administratieve lasten. Een dergelijk beginsel houdt geen wijziging van bestaande wettelijke verplichtingen of uitbreiding van de rechterlijke toetsing in, maar helpt overheidsinstanties zich te concentreren op de inhoud van aanbestedingen in plaats van op formele aspecten, waardoor geschillen op grond van niet-materiële onregelmatigheden kunnen worden voorkomen. Een resultaatgerichte aanpak biedt extra duidelijkheid aan aanbestedende diensten die ervoor kiezen strategische doelstellingen in hun aanbestedingsprocedures op te nemen, terwijl de lokale autonomie en het subsidiariteitsbeginsel volledig worden geëerbiedigd. Dit beginsel is in overeenstemming met het beginsel van goed bestuur.

12. Dit beginsel moet de bestaande beginselen van transparantie, gelijke behandeling, non-discriminatie en proportionaliteit versterken, zonder deze te vervangen. Het moet deze beginselen effectiever door hun toepassing te richten op meetbare publieke waarde, waarbij rechtszekerheid en eerlijke concurrentie volledig moeten worden gewaarborgd. Het CvdR dringt aan op een duidelijk omschreven pakket begeleidende maatregelen, zoals modelvoorbeelden en peer learning. Die maatregelen moeten ervoor zorgen dat de regels in alle lidstaten op dezelfde manier worden toegepast, uiteenlopende interpretaties worden voorkomen, het vertrouwen in overheidsinkopers binnen een coherent Europees kader wordt vergroot en dat de beoogde vermindering van het aantal rechtszaken ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

13. Het Comité pleit voor een flexibelere toepassing van de regels inzake contractwijzigingen tijdens de uitvoering van contracten. Dit beginsel van contractueel evenwicht zou de aanbestedende diensten ertoe aanmoedigen, wanneer zij geconfronteerd worden met onvoorziene prijs- of marktschokken, om in de eerste plaats te kiezen voor maatregelen die het economische evenwicht van het contract herstellen, in plaats van over te gaan tot de beëindiging ervan. Een dergelijke aanpak zou minder vaak tot rechtszaken leiden en zou de continuïteit van de openbare dienstverlening waarborgen. Een flexibelere aanpak van contractwijzigingen is ook nodig om de continuïteit van contracten te waarborgen wanneer de belangrijkste leveranciers niet kunnen leveren als gevolg van faillissement, insolventie enz. Het CvdR verzoekt de Commissie om binnen het bestaande kader duidelijkheid te verschaffen over evenredige mechanismen waarmee aanbestedende diensten, wanneer dat gerechtvaardigd is en onder voorbehoud van passende waarborgen, de continuïteit van de dienstverlening kunnen waarborgen zonder wezenlijke wijziging van het contract.

14. Het CvdR dringt erop aan dat in het kader van de herziening een algemene gedragsregel wordt verduidelijkt en gecodificeerd die gebaseerd is op wederzijds vertrouwen en de bescherming van legitieme verwachtingen bij overheidsopdrachten, in overeenstemming met reeds in het Unierecht erkende beginselen. Naar de mening van het Comité zou een dergelijke regel evenredig en coöperatief gedrag van aanbestedende diensten en economische actoren ondersteunen, het aantal geschillen over kleine formele kwesties verminderen en de effectieve toepassing van het resultaatbeginsel versterken. Deze verduidelijking mag geen nieuwe wettelijke verplichtingen in het leven roepen noch de rechterlijke toetsing uitbreiden, maar moet meer rechtszekerheid bieden met betrekking tot de verdeling van verantwoordelijkheden in de hele aanbestedingscyclus. Praktisch zou dit kunnen resulteren in een vermindering van niet-essentiële ex-antecontroles, gecompenseerd door strengere eisen op het gebied van motivering, transparantie en verantwoording.

15. Het operationele risico kent grenzen. Het beperkt zich tot de gewone onvoorziene omstandigheden die inherent zijn aan de contractuitvoering en kan niet worden uitgebreid tot buitengewone, onvoorzienbare of buiten de normale marktwerking vallende schommelingen. Zulks verstoort namelijk het doel van de opdracht, ontmoedigt de deelname van marktdeelnemers en kan leiden tot situaties van economische onhaalbaarheid die onverenigbaar zijn met het algemeen belang. De richtlijn moet voorzien in mechanismen voor het herstellen van het economisch evenwicht in naar behoren gemotiveerde uitzonderlijke gevallen die de economische voorwaarden van het contract aanzienlijk wijzigen.

16. Het beginsel van werknemersbescherming moet worden verduidelijkt en geconsolideerd als onderdeel van eerlijke en verantwoorde concurrentie. De naleving van bestaande arbeidswetgeving, collectieve arbeidsovereenkomsten en veiligheids- en gezondheidsnormen op het werk is al verplicht krachtens de huidige richtlijnen, en maakt deel uit van de voorwaarden voor gelijkheid tussen alle inschrijvers. Het CvdR neemt kennis van de zich ontwikkelende jurisprudentie inzake sociale voorwaarden in gunningscriteria in het kader van Richtlijn 2014/24/EU ([1]) ([2]), in overeenstemming met de nationale wetgeving en praktijken. Een betere naleving van bestaande vereisten kan worden gewaarborgd zonder te tornen aan de diversiteit van nationale arbeidsstelsels en tradities van collectieve onderhandelingen, zodat de lidstaten binnen hun rechtskader de meest geschikte mechanismen kunnen toepassen. Een consistente toepassing van de bestaande regels zou zowel werknemers als bonafide ondernemingen beschermen en oneerlijke concurrentie op grond van lage sociale normen voorkomen.

Overheidsopdrachten en de huidige mondiale uitdagingen

17. De ontwikkelingen in het mondiale landschap sinds de invoering van de richtlijnen van 2014 maken het noodzakelijk om verschillende aspecten van de instrumenten en doelstellingen voor overheidsopdrachten te herzien, maar wel zonder onnodige nieuwe administratieve lasten. Het CvdR roept de EU daarom op om haar koopkracht optimaal te benutten als hefboom om de best mogelijke prijzen voor openbare goederen en diensten te verkrijgen, het scheppen van hoogwaardige banen te ondersteunen, strategische sectoren zoals defensie of energie te bevorderen via gezamenlijke aanbestedingen of langlopende overeenkomsten voor stroomafname, en investeringen in innovatie te stimuleren. Overheidsopdrachten kunnen een krachtige motor voor innovatie en concurrentievermogen zijn wanneer ze worden gekoppeld aan het Europese ecosysteem voor durfkapitaal. Veelbelovende start-ups en scale-ups krijgen zo de kans oplossingen te testen en op de markt te brengen via overheidsopdrachten.

18. Het CvdR verwelkomt het idee om op bepaalde duidelijk afgebakende en beperkte gebieden van overheidsopdrachten een "Made in Europe"-preferentie in te voeren, die door aanbestedende diensten in voorkomend geval moet worden toegepast. Dit principe kan in strategische sectoren bijdragen aan meer veiligheid, veerkracht en aan de groei van innovatieve ondernemingen. Europa moet zich in de voorhoede positioneren bij de ontwikkeling en toepassing van koolstofarme oplossingen in sectoren waar emissiereducties moeilijk te realiseren zijn, en overheidsopdrachten en een gecoördineerd industriebeleid inzetten als hefboom om de vraag te stimuleren en de markttransformatie te versnellen. De invoering moet evenwel zorgvuldig gebeuren, in overeenstemming met internationale wettelijke verplichtingen en met oog voor de operationele, bevoorradings- en marktrealiteit. Er moeten duidelijke en objectieve criteria worden vastgesteld voor wat precies als "Made in Europe" en als "Europese leverancier" wordt beschouwd en voor welke strategische sectoren de voorkeur geldt. De controle op de naleving daarvan mag niet worden overgelaten aan lokale en regionale overheden, maar moet deze overheden wel in staat stellen EU-producten van EU-leveranciers aan te schaffen en zodoende hun veerkracht, voorzieningszekerheid en autonomie te versterken. Dergelijke voorkeursclausules moeten altijd in overeenstemming zijn met de EU- regels voor mededinging en handel.

19. Overheidsopdrachten kunnen sociale en ecologische duurzaamheid verder helpen stimuleren, met handhaving van de vrijwillige toepassing van groene, sociale en innovatiecriteria en zonder afbreuk te doen aan het subsidiariteitsbeginsel, het beginsel van zelfbestuur, de praktische realiteit waarmee lokale en regionale overheden te maken hebben of de deelname van kleine en middelgrote ondernemingen. Daarbij moet altijd rekening worden gehouden met de marktomstandigheden en de bestaande nationale en Europese normen. Het is belangrijk dat deze criteria bij aanbestedingen gepaard gaan met eenvoudigere procedures, rechtszekerheid en samenwerking met economische actoren. Ook moet er sprake zijn van marktbeschikbaarheid.

([1]) Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65).

([2]) Zie de zaak C-115/14 RegioPost (17 november 2015) met betrekking tot de compatibiliteit met het EU-recht van een wet van de Duitse deelstaat Rijnland-Palts van 1 december 2010 die collectieve arbeidsovereenkomsten en een minimumloon bij overheidsopdrachten garandeert, en de meer recente, nog lopende zaak C-210/24 AESTE (advies van de advocaat-generaal: 3 juli 2025), betreffende een aanbestedingscriterium van een Spaanse lokale overheid op grond waarvan bedrijven die hogere lonen dan die welke in sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten zijn vastgelegd uitbetalen, worden bevoordeeld.

20. Belangrijk is dat lokale en regionale overheden risico's voor de nationale veiligheid ook los van de defensierichtlijn 2009/81/EG ([3]) kunnen afdekken. Het CvdR pleit voor maatregelen die het mogelijk maken niet alleen inschrijvers of hun onderaannemers uit te sluiten wanneer daarmee kritieke risico's voor de (nationale) veiligheid kunnen worden afgewend, maar ook het gebruik van producten, onderdelen of diensten die dergelijke risico's vormen. Overwogen zou kunnen worden een erkenningsregeling voor overheidsopdrachten in te voeren, naar analogie met de richtlijn nutssectoren, met de nadruk op veiligheidsrisico's (bijvoorbeeld IT-beveiligingsdiensten).

21. De toepassing van de beste prijs-kwaliteitverhouding, gedefinieerd als het criterium van de economisch voordeligste inschrijving wanneer de beoordelingsparameters meer omvatten dan alleen de prijs of de kosten, heeft tot nu toe in de praktijk niet voldoende geleid tot betere concurrentie. Veel milieu-, sociale en kwaliteitsnormen zijn al in de projectontwerpen en technische specificaties opgenomen. Het CvdR dringt erop aan dat in het herziene kader het criterium van de beste prijs- kwaliteitverhouding ook in de toekomst ruim wordt toegepast, zodat aanbestedingen meer worden gestuurd door waarde, en innovatie en prestaties op sociaal en milieugebied worden beloond. Een verplichte toepassing op alle procedures moet echter worden vermeden, aangezien dit de administratieve lasten zou verhogen, met name bij kleinere opdrachten. Er is een grondige effectbeoordeling nodig van de gevolgen van deze veranderingen, met name voor lokale en regionale overheden, kmo's en start-ups. Ook zou het CvdR graag zien dat het begrip "criterium dat verband houdt met het voorwerp van de opdracht" zo wordt geherformuleerd dat het voor de lidstaten duidelijker toepasbaar is en strookt met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

22. Het CvdR beveelt de Commissie aan de ervaringen te evalueren van jurisdicties waar specifieke verplichtingen zijn ingevoerd om het criterium van economisch voordeligste inschrijving toe te passen voor bepaalde soorten contracten waar kwaliteit essentieel is (bijvoorbeeld voor sociale en zorgdiensten, ziekenhuis- en schoolmaaltijden, arbeidsintensieve diensten, ingenieurs- en architectendiensten, geïntegreerde projecten, concurrentiegerichte dialogen, innovatiepartnerschappen en contracten met een hoog technologisch of innovatief gehalte), teneinde de doeltreffendheid van dergelijke bepalingen te beoordelen.

23. Het CvdR dringt aan op een duidelijker en meer samenhangend EU-kader voor onderaanneming. Het benadrukt dat maatregelen moeten worden ontwikkeld om meer transparantie te creëren, de naleving van bestaande sociale, milieu- en arbeidsnormen in de gehele toeleveringsketen te verbeteren, eerlijke concurrentie te ondersteunen en onnodige administratieve lasten te voorkomen, waar nodig meervoudige onderaanneming te beperken en te zorgen voor het daadwerkelijk naleven van bestaande vereisten in de hele uitbestedingsketen. Bij deze maatregelen zou open concurrentie hand in hand gaan met veerkracht, voorzieningszekerheid en strategische autonomie van de EU. In sectoren van groot maatschappelijk belang, zoals groene technologie en digitale innovatie, kan op kmo's gerichte onderaanneming de industriële capaciteit en innovatie ondersteunen, op voorwaarde dat dit proportioneel en niet-discriminerend gebeurt.

24. Met betrekking tot opdrachten die op grond van artikel 77 zijn voorbehouden voor bepaalde diensten van sociale aard, moet worden opgemerkt dat de vereiste dat in de voorgaande drie jaar niet aan dezelfde organisatie mag zijn gegund, in de praktijk vaak niet is toegepast. Dit komt doordat deze regel de noodzakelijke continuïteit en stabiliteit van dit soort diensten bemoeilijkt.

25. Het CvdR dringt aan op concrete maatregelen ten behoeve van regionale en lokale openbare diensten zonder grensoverschrijdend karakter, zoals kinder- en jeugdzorg, ouderenzorg, voedseldiensten, sportfaciliteiten en huisvesting voor daklozen en vluchtelingen, aangezien deze niet onder Europese marktomstandigheden worden aangeboden en de regionale en lokale context hier van groter belang is. Deze maatregelen zouden het onderliggende doel beter dienen: de eerlijke en rechtvaardige verdeling van primaire sociale goederen in liberale democratieën.

Vereenvoudiging en verduidelijking

26. Het CvdR verzoekt de Commissie ervoor te zorgen dat in haar herzieningsvoorstel rekening wordt gehouden met alle relevante sectorale EU-wetgeving die systematisch samenhangt met de regels voor overheidsopdrachten, zoals benadrukt in zowel de evaluatie van de Europese Commissie als in de bijdragen van het CvdR. Het is belangrijk om dergelijke sectorale wetgeving afzonderlijk en consequent te behandelen in het herzieningsproces, om een beter onderscheid te maken tussen een algemene aanbestedingsrichtlijn die gericht is op "hoe" er moet worden ingekocht en sectorale wetgeving die zich richt op "wat" er moet worden ingekocht. Er is behoefte aan meer samenhang tussen de verschillende regelgevingskaders die van invloed zijn op overheidsopdrachten.

([3]) Richtlijn 2009/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied, en tot wijziging van Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG (PB L 216 van 20.8.2009, blz. 76).

27. Het CvdR vraagt de Commissie om de aanbestedingsdrempels te herzien en te verhogen zodat er op zijn minst rekening wordt gehouden met de prijsontwikkelingen en inflatie. Het merkt op dat het bevorderen van convergentie onder die drempels door middel van richtsnoeren en gedeelde beginselen de interne markt kan versterken, terwijl de nodige flexibiliteit behouden blijft voor lokale en regionale contracten. Bij dit herzieningsproces moet consequent rekening worden gehouden met alle relevante sectorspecifieke EU-wetgeving op het gebied van aanbestedingen.

28. Het CvdR beveelt aan om aanbestedende diensten toe te staan eenvoudigere procedures te gebruiken, zolang de transparantie niet in het gedrang wordt gebracht. Zo zou bijvoorbeeld de mogelijkheid die in artikel 56, lid 2, van Richtlijn 2014/24/EU geboden wordt om de naleving van de selectiecriteria alleen voor de geselecteerde inschrijver te controleren, voor alle aanbestedingsprocedures moeten gelden. Dat zou onnodige en omslachtige controles bij alle deelnemers voorkomen en de procedure sneller en evenrediger maken, zonder dat de rechtszekerheid in gevaar komt. Deze vereenvoudiging zou moeten worden gecombineerd met controles die bij voorkeur geautomatiseerd en op gegevens gebaseerd zijn, teneinde overbodige bureaucratische lasten voor zowel beheerders als opdrachtnemers te vermijden.

29. Een gebrek aan flexibiliteit tijdens de aanbestedingsprocedure en tijdens de uitvoering van een contract kan in sommige gevallen de samenwerking beperken en de beste oplossingen in de weg staan. Daarom moet het herziene kader duidelijkere en meer evenredige mogelijkheden bieden om een onderhandelingsprocedure te voeren, zoals de concurrentiegerichte dialoog en de mededingingsprocedure met onderhandeling, en om tijdens de uitvoering aanpassingen aan te brengen, zonder dat dit ten koste gaat van de transparantie, de mededinging of de rechtszekerheid. Meer gestroomlijnde regelgeving moet het gebruik van alle vormen van overheidsopdrachten voor innovatie vergemakkelijken, waaronder precommerciële aanbestedingen, innovatiepartnerschappen en testomgevingen voor regelgeving, zodat aanbestedende diensten innovatieve oplossingen sneller en flexibeler kunnen toepassen. Technische specificaties moeten waar passend in functionele termen moeten worden geformuleerd om innovatieve en efficiënte oplossingen te bevorderen.

30. Het CvdR onderschrijft de beoordeling van de Commissie dat het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA) moet worden herzien. Daarbij moet worden gezorgd voor een duidelijker en verantwoordelijker gebruik van de beoordelingsvrijheid bij niet-automatische uitsluitingen. Er moet een goed evenwicht zijn tussen marktintegriteit en het vermoeden van onschuld. Het CvdR dringt aan op een meer uniform en op feiten gebaseerd EU-kader voor zelfreiniging, waarbij ervoor gezorgd wordt dat tijdige en verifieerbare corrigerende maatregelen van marktdeelnemers naar behoren in aanmerking worden genomen. Uitsluitingssystemen moeten effectief beletten dat malafide ondernemers toegang krijgen tot overheidsopdrachten, terwijl lidstaten de mogelijkheid moeten hebben om aanvullende evenredige uitsluitingsgronden in te voeren wanneer dat gerechtvaardigd is. Tegelijkertijd moet een evenredige uitoefening van de discretionaire bevoegdheid bij niet-automatische uitsluitingen worden gestimuleerd, met waarborging van een evenwicht tussen marktintegriteit, vermoeden van onschuld en rechtszekerheid.

31. Artikel 56, lid 3, van Richtlijn 2014/24/EU staat aanbestedende diensten toe om verduidelijkingen te vragen of ontbrekende documenten op te vragen, maar dit artikel is te vaag, waardoor onzekerheid ontstaat over wat nog mag worden gecorrigeerd zonder dat de concurrentie wordt verstoord. Het CvdR dringt aan op een duidelijkere en uniforme regel op EU-niveau waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen: a) louter procedurele bijstand die beperkt blijft tot het aanvullen van administratieve gegevens of het rechtzetten van schrijffouten; b) een strikt verbod op het wijzigen van de technische of financiële inhoud van offertes, en c) de mogelijkheid van spontane correcties vóór het analyseren van de offertes via beveiligde en traceerbare elektronische systemen, bijvoorbeeld door in aanbestedingsplatforms een automatische validatiefunctie in te bouwen (checklist/stoplichtsysteem) die vóór verzending (registratie van de offerte) het ontbreken van documenten of materiële fouten opspoort, zonder toegang tot de technische of economische inhoud. Een dergelijk onderscheid zou de administratieve lasten verminderen, zorgen voor minder juridische geschillen en een evenredig gebruik van marktgerichte dialoog en innovatieve procedures vergemakkelijken.

32. Het CvdR pleit voor vrijwillige testomgevingen voor regelgeving waarmee innovatieve benaderingen kunnen worden getest. Met dergelijke gecontroleerde proeven kan men ontdekken welke vereenvoudigingen in de praktijk goed werken, wat de impact is van digitale en duurzaamheidscriteria. Ook kunnen zulke testomgevingen input leveren voor toekomstige EU-richtsnoeren. Het testen van flexibele procedures voor ernstige noodsituaties of sociale noodsituaties, met inachtneming van transparantie en integriteit, kan hier in voorkomend geval deel van uitmaken.

33. De mechanismen voor voorafgaande marktdialoog moeten worden versterkt, met name in innovatieve sectoren en bij complexe projecten en sociale diensten, waarbij een evenredig, transparant en naar behoren gedocumenteerd gebruik ervan moet worden gewaarborgd, zonder dat het voeren van dergelijke dialogen als concurrentieverstorend mag worden beschouwd.

34. "Interne aanbestedingen", evenals "publiek-publieke samenwerking" en "horizontale aanbestedingen" zijn nuttig gebleken voor bepaalde specifieke overheidsopdrachten en leiden vaak tot de beste langetermijnoplossingen. Het CvdR verzoekt de Commissie daarom om in de herziening bepalingen op te nemen waarmee dit soort aanbestedingen kan worden uitgebreid: ondernemingen in gemeenschappelijk bezit moeten kunnen kopen van hun eigenaren zonder dat dit wordt beschouwd als een verstoring van de concurrentie op verwante markten. Tegelijkertijd moet de vrijheid van lokale en regionale overheden om de levering van openbare diensten te organiseren, onder meer door middel van publiek-publieke samenwerking, gewaarborgd blijven, onverminderd de waarborgen tegen concurrentieverstoring en voor de traceerbaarheid van besluiten tot zelforganisatie. Het Comité verzoekt de Commissie het begrip "publiek-publieke aanbesteding" in de huidige richtlijn te herzien, waarbij samenwerking in de herziene richtlijn wordt erkend als alle contracten of overeenkomsten die tussen twee of meer aanbestedende diensten worden gesloten. Het activiteitscriterium speelt geen rol in publiek-publieke samenwerking en zou daarom moeten worden geschrapt.

35. De regels voor kaderovereenkomsten en dynamische inkoopsystemen moeten worden verduidelijkt en vereenvoudigd zodat deze voor aanbestedende diensten beter toepasbaar worden, en tegelijkertijd voor voldoende rechtszekerheid, transparantie en flexibiliteit gezorgd wordt.

Professionalisering van de rol van overheidsinkoper

36. Het CvdR pleit voor een alomvattende EU-strategie om overheidsinkopers professioneler te maken op alle niveaus, met extra aandacht voor lokale en regionale overheden, maar zonder hun autonomie te beperken, zowel wat opleiding als beroepsuitoefening betreft. De aanbevelingen van de Commissie inzake de professionalisering van overheidsopdrachten uit 2017 moeten van belang zijn voor het herziene kader. Het CvdR beveelt aan om modulaire opleidingsprogramma's, helpdesks en adviesdiensten te ontwikkelen, die goed worden afgestemd op Europese instrumenten voor cohesie en hervormingen, gebaseerd op een gemeenschappelijk kader van beroepscompetenties dat ook loopbaanbeheer omvat, teneinde talent in publieke aanbestedingsdiensten aan te trekken en te behouden. Daarnaast stelt het voor om een EU-breed kader voor professionalisering op te zetten, met "smart buyer"-functies voor innovatiegerichte aanbestedingen, en speciale expertisecentra die training, modeldocumenten en juridische ondersteuning aanbieden. In deze strategie voor professionalisering zou "integriteit" moeten worden opgenomen als een intrinsiek onderdeel van professioneel gedrag. Deze strategie zou moeten worden gefinancierd via EU-financieringsprogramma's en zou geen verplichting tot het opzetten van nieuwe structuren op lokaal niveau mogen omvatten.

Digitalisering en transparantie

37. Digitalisering moet een sleutelelement zijn bij het verlagen van kosten en het stroomlijnen van overheidsopdrachten, onder meer door het verminderen van administratieve lasten, het verbeteren van de efficiëntie en het concurrentievermogen, het vergroten van de transparantie en het vergemakkelijken van de toegang voor kmo's en grensoverschrijdende inschrijvers. Digitalisering, mits goed uitgevoerd, kan helpen om veel van de kerndoelstellingen van de hervorming te bereiken. De voordelen komen echter niet vanzelf. Als de digitale vereisten te versnipperd of te rigide zijn, kunnen ze juist extra lasten veroorzaken in plaats van deze te verminderen. Daarom dringt het CvdR erop aan dat digitalisering wordt voorafgegaan door vereenvoudiging en dat er interoperabele en gebruiksvriendelijke systemen worden geïmplementeerd op basis van gemeenschappelijke gegevensnormen die volledige traceerbaarheid en automatisering mogelijk maken (met inbegrip van het gebruik van artificiële intelligentie) gedurende de gehele aanbestedingscyclus, van de planning tot de uitvoering en monitoring van contracten. Het is noodzakelijk om het bestaande gemeenschappelijke Europese vocabulaire voor aanbestedingsinformatie te versterken, en te zorgen voor het daadwerkelijk gebruiken ervan door aanbestedende diensten. Het is wenselijk een systeem van wederzijdse erkenning tussen de inschrijversregisters van de lidstaten in te voeren, zodat actuele informatie snel beschikbaar is en de documentatievereisten voor marktdeelnemers worden verminderd.

38. Het beheer van overheidsopdrachten vraagt om een herontwerp van aanbestedingsprocedures, op basis van een digitaal ontwerp en een configuratie die gegevens- en niet alleen documentgericht is. Naast de invoering van e-aanbestedingen moeten ook niet-documentgerichte procedures worden ontwikkeld. Dit moet het onder meer mogelijk maken processen te herontwerpen en de kwaliteit te waarborgen van de gegevens die moeten dienen voor een goede monitoring en controle van overheidsopdrachten in alle fasen ervan. Daarnaast is het noodzakelijk te voorzien in een specifieke wettelijke regeling voor het gebruik van AI bij overheidsopdrachten, zodat een rechtszeker kader wordt gegarandeerd.

39. Elektronische aanbestedingen (e-aanbestedingen) hebben in veel regio's al geleid tot meer efficiëntie en lagere kosten, maar werpen ook nieuwe belemmeringen op voor kleinere bedrijven en kleine aanbestedende diensten en entiteiten met een geringe digitale capaciteit. Daarom dringt het CvdR er bij de Europese Commissie en de lidstaten op aan om digitalisering te combineren met maatregelen voor capaciteitsopbouw. Het moedigt de Commissie aan de ontwikkeling te ondersteunen van digitale infrastructuur die het gemakkelijker maakt om opdrachten aan te besteden en daarop in te schrijven, en er tegelijkertijd voor te zorgen dat gegevensverzamelingsvereisten geen onevenredige administratieve lasten voor lokale en regionale overheden met zich meebrengen. Er is behoefte aan verbeterde interoperabiliteit van aanbestedingsgegevens om concurrentie en markttransparantie te ondersteunen door middel van gestandaardiseerde datasets die onder passende vertrouwelijkheidswaarborgen voor bevoegde instanties toegankelijk zijn. Deze gegevens moeten bovendien helpen bij het handhaven van mededingingsregels, zodat aanwijzingen voor collusie kunnen worden opgespoord. Het CvdR beveelt aan dat ondernemingsregisters in de lidstaten de toegang tot registratiegegevens in interoperabele digitale formaten mogelijk maken.

40. Het CvdR beveelt aan om de prestaties bij de uitvoering van overheidsopdrachten systematisch te monitoren en te beoordelen en er bij de herziening voor te zorgen dat aanbestedende diensten in staat worden gesteld om belangrijke prestatie-indicatoren bij te houden en te rapporteren en bij de gunning van nieuwe opdrachten rekening te houden met de prestaties van opdrachtnemers in het verleden, zodat bij de uitvoering een beter risicobeheer mogelijk wordt, zij het zonder de concurrentie of de toetreding van nieuwe leveranciers (jonge bedrijven of innovatieve kmo's zonder trackrecord) te benadelen. Het CvdR acht het noodzakelijk dat een deel van deze kernprestatie-indicatoren op Europees niveau op een geharmoniseerde wijze wordt vastgesteld, om vergelijkbaarheid van de resultaten tussen de lidstaten te waarborgen en een coherenter toezicht op de contractuitvoering in de hele Unie te stimuleren.

Kmo's, start-ups en organisaties van de sociale economie

41. Vereenvoudigde procedures voor kmo's hebben in de EU tot ongelijke resultaten geleid. Strenge documentatievereisten en complexe subsidiabiliteitsvoorwaarden zetten nog steeds een rem op het meedingen door kmo's, start-ups en organisaties uit de sociale economie. Het CvdR verzoekt de Europese Commissie te zorgen voor echte vereenvoudiging door middel van evenredige documentatievereisten en meer flexibiliteit bij kleine opdrachten. Tegelijkertijd moet ervoor gezorgd worden dat eventuele aanvullende maatregelen ter ondersteuning van de deelname van kmo's evenredig en niet-discriminerend blijven.

42. Duidelijke en geharmoniseerde regels voor de gezamenlijke deelname aan overheidsopdrachten (met inbegrip van consortia, tijdelijke groeperingen van ondernemingen en het gebruik van de capaciteiten van andere entiteiten), waarbij de respectieve aansprakelijkheid van de deelnemende entiteiten nauwkeurig moet worden vastgelegd, zijn essentieel om eerlijke concurrentie en gelijke toegang te garanderen. Tegelijkertijd moet ervoor worden gezorgd dat elk onderdeel van een opdracht wordt uitgevoerd door exploitanten die over de nodige en specifieke kwalificaties beschikken en dat de risico's op lage kwaliteit, sociale dumping en oneerlijke concurrentie worden vermeden. Dankzij deze duidelijkheid behouden marktdeelnemers de vrijheid om zich te verenigen en worden rechtsonzekerheid en buitensporige administratieve lasten als gevolg van uiteenlopende nationale omzettingen voorkomen.

43. Het vergemakkelijken van de toegang van kleinere marktdeelnemers tot overheidsopdrachten kan worden ondersteund door opdrachten in percelen op te splitsen wanneer de marktomstandigheden dat toelaten, waarbij evenredigheid moet worden gewaarborgd om collusief gedrag te voorkomen. Het CvdR merkt op dat de huidige regels aanbestedende diensten reeds toestaan om, in overeenstemming met het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel, dergelijke beoordelingen te maken op basis van marktomstandigheden en dat een consistente toepassing van de bestaande bepalingen ten goede komt aan lokale en regionale overheden.

44. Het CvdR verzoekt de Commissie om het kader voor concessies te verduidelijken, en met name: a) vereisten voor de overdracht van operationele risico's, waarbij wordt vastgesteld dat substantiële vraag-, prestatie- of beschikbaarheidsrisico's door de concessiehouder moeten worden gedragen, met sectorspecifieke richtsnoeren in plaats van rigide drempels; b) regels voor de waardering van activa aan het einde van het contract, waarbij vooraf vastgestelde methoden vereist zijn voor de compensatie van niet-afgeschreven investeringen en overdraagbare activa, gebaseerd op boekwaarde of marktwaarde zoals gespecificeerd in de contractvoorwaarden; c) erkenning dat de juridische classificatie van concessies en de statistische behandeling volgens ESA 2010 verschillende doeleinden dienen en afzonderlijk moeten worden behandeld, terwijl beide relevant blijven voor goed concessiebeheer; d) particulier geïnitieerde projecten moeten worden aangemoedigd door middel van flexibele procedures (zoals de concurrentiegerichte dialoog), adequate gunningscriteria die gedocumenteerde bijdragen van projectpromotoren op het gebied van ontwerp en ontwikkeling belonen (met inbegrip van meetbare prestatie-indicatoren), en transparante regels die doelmatige investeringen beschermen tegen onteigening; e) erkenning van energie-aankoopovereenkomsten als specifieke toepassing van een publiek-private samenwerking waardoor competitieve aanbesteding van hernieuwbare energie via langlopende contracten mogelijk wordt.

Brussel, 4 maart 2026.

De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's
Kata TÜTTŐ