



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 20.4.2012
COM(2012) 179 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Een strategie voor e-aanbesteding

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Een strategie voor e-aanbesteding

1. INLEIDING

In deze mededeling wordt het strategische belang van elektronische aanbesteding (e-aanbesteding)¹ duidelijk gemaakt en worden de belangrijkste acties uiteengezet met behulp waarvan de Commissie voornemens is de overschakeling op volledig elektronische aanbesteding in de EU te ondersteunen.

E-aanbesteding kan de manier waarop aanbestedingen plaatsvinden sterk vereenvoudigen, de productie van afval verminderen en de aanbestedingsresultaten verbeteren (lagere prijs, betere kwaliteit) door de concurrentie op de eengemaakte markt te stimuleren. Het kan ook bijdragen tot het aanpakken van twee van de belangrijkste uitdagingen waarmee de Europese economie vandaag wordt geconfronteerd: de noodzaak in een context van budgettaire beperkingen de efficiëntie van de overheidsuitgaven te maximaliseren en de noodzaak nieuwe bronnen van economische groei te vinden.

Volgens aanbestedende diensten en entiteiten die reeds op e-aanbesteding zijn overgestapt, wordt vaak 5 à 20% bespaard; de ervaring leert ook dat de investering snel terugverdiend kan worden. Gezien de omvang van de totale aanbestedingsmarkt in de EU kan elke 5% besparingen de schatkist zo'n 100 miljard EUR opleveren. E-aanbesteding heeft ook belangrijke milieuvoordelen door minder papierconsumptie en vervoer alsook verminderde noodzaak van kostbare archiveringsruimte met de daarmee gepaard gaande energieconsumptie. De economische en ecologische voordelen van e-aanbesteding gaan aldus hand in hand – en dragen bij tot de realisatie van de doelstelling inzake duurzame groei van de EU 2020-strategie. Bovendien wordt in de Digitale agenda voor Europa² en het Actieplan inzake e-overheid 2011-2015³ de aandacht gevestigd op het belang van het koppelen van de e-aanbestedingscapaciteit op de eengemaakte markt.

Ondanks deze onmiskenbare voordelen blijft de EU zowel wat haar eigen doelstellingen betreft als internationaal achter. Ondanks ambitieuze politieke doelstellingen wordt e-aanbesteding nog steeds maar bij 5 à 10% van de aanbestedingsprocedures in de EU gebruikt⁴. Ter vergelijking, in Korea is de aanbestedingsmarkt reeds volledig online gebracht, hetgeen in 2007 jaarlijks 4,5 miljard USD aan besparingen⁵ (ongeveer 8% van de totale

¹ Het gebruik van elektronische communicatie en transactieverwerking door organisaties uit de overheidssector bij de inkoop van goederen en diensten of bij de aanbesteding van openbare werken. COM(2010) 245.

² COM(2010) 743 van 15 december 2010.

³ Volgens de ministeriële verklaring van Manchester van 24 november 2005 zullen tegen 2010 alle overheidsdiensten in Europa 100% van hun aanbestedingen elektronisch kunnen uitvoeren en zal ten minste 50% van de overheidsaanbestedingen boven de EU-drempel voor overheidsaanbestedingen elektronisch kunnen worden uitgevoerd:

⁴ http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/docs/pdf/manchester_declaration.pdf

⁵ Zie: <http://www.pps.go.kr/english/> voor verdere informatie.

jaarlijkse aanbestedingsuitgaven) opleverde; in Brazilië wordt 80% van de overheidsaanbestedingen elektronisch uitgevoerd. De EU moet nu handelen om de vruchten van e-aanbesteding te plukken en te vermijden dat concurrentiekracht verloren gaat.

De Commissie is met een ambitieus maar realistisch voorstel gekomen om het rechtskader voor overheidsaanbestedingen van de EU te moderniseren⁶ zoals vastgesteld in de Akte voor de interne markt van 2011⁷. Eén doelstelling van deze voorstellen is om tegen medio 2016 in de EU een volledige overschakeling op e-aanbesteding tot stand te brengen⁸. Het uiteindelijke doel is een systeem van volledig geautomatiseerde (“straight through”) e-aanbesteding waarbij alle fasen van de procedure, van de aankondiging (e-aankondiging) tot en met de betaling (e-betaling), elektronisch kunnen worden afgewikkeld⁹. Daardoor zal de efficiëntiewinst van e-aanbesteding voor de overheidssector worden gemaximaliseerd en zullen Europese ondernemingen – vooral kmo's – de volle voordelen van de digitale eengemaakte markt kunnen benutten.

2. EEN VERANDERING TEN GOEDE – ECONOMISCHE ARGUMENTEN VOOR E-AANBESTEDING

De markt voor overheidsaanbestedingen van de EU is groot: de huidige richtlijnen zijn van toepassing op opdrachten ter waarde van ongeveer 447 miljard EUR, terwijl de waarde van de totale markt voor de inkoop van goederen, diensten en werken door de EU-overheidssector op meer dan 2,4 biljoen EUR wordt geschat¹⁰. E-aanbesteding kan op deze grote markt belangrijke efficiëntiewinst opleveren:

- e-aanbesteding kan, vooral voor kmo's, tot verbeterde transparantie van en toegang tot aanbestedingskansen bijdragen en aldus grensoverschrijdende concurrentie, innovatie en groei op de eengemaakte markt stimuleren. E-aanbesteding kan ook leiden tot daling van het aantal gemaakte fouten, door bijvoorbeeld te voorkomen dat tijdens de verschillende fasen van de aanbestedingsprocedure in IT-systemen herhaaldelijk informatie op papieren drager moet worden gecodeerd;
- e-aanbesteding kan ook tot belangrijke kostendalingen leiden door verlaging van de prijs die de overheidssector betaalt om goederen, diensten en werken in te kopen; en door de daling van de transactiekosten voor de overheidssector en ondernemingen (inclusief door verkorting van de duur van aanbestedingsprocedures). De resulterende besparingen kunnen de consolidatie van de begroting verder bevorderen of voor groeiverbeterende initiatieven worden bestemd.

⁶ Voorstellen van 20 december 2011: COM(2011) 895 definitief; COM(2011) 896 definitief en COM(2011) 897 definitief.

⁷ In de Akte voor de interne markt wordt een reeks maatregelen geïdentificeerd om de Europese economie te stimuleren en banen te creëren.

⁸ De voorstellen voorzien in verplicht gebruik van e-aanbesteding uiterlijk twee jaar na de omzettingstermijn, waardoor onder het huidige tijdschema voor aanneming uitvoering tegen medio 2016 mogelijk moet zijn.

⁹ Het aanbestedingsproces bestaat uit twee hoofdfasen: de fase vóór de gunning en de fase na de gunning. De fase vóór de gunning omvat alle subfasen van de aanbesteding tot aan de gunning van de opdracht (bekendmaking van aankondigingen, toegang tot aanbestedingsdocumenten, indiening van inschrijvingen, evaluatie van de voorstellen en gunning van de opdracht). De fase na de gunning omvat alle subfasen van de aanbesteding na de gunning van de opdracht (bestelling, facturering en betaling).

¹⁰ Zie het rapport van de Europese Commissie over indicatoren voor overheidsaanbestedingen van 2010: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf

Volgens economische modelleringen van de diensten van de Europese Commissie kunnen prijsverminderingen inzake overheidsaanbestedingen¹¹ een significante macro-economische impact hebben. De bij deze economische modelleringen aangenomen prijsverminderingen vallen ruim binnen de marge die bestaande e-aanbestedingssystemen hebben gerealiseerd en zouden het bbp na 5 jaar tot 0,1 à 0,2% kunnen verhogen¹². Volgens een voorzichtige vlugge berekening in een andere studie zou een volledige overschakeling op e-aanbesteding 50 à 75 miljard EUR per jaar kunnen opleveren¹³.

Er zijn in heel Europa reeds talrijke voorbeelden van succesvolle e-aanbestedingsoplossingen¹⁴:

- na de invoering van e-aanbesteding konden Portugese ziekenhuizen op hun aanbestedingsopdrachten prijsverminderingen van 18% realiseren. Alles samen heeft de overschakeling op e-aanbesteding in Portugal het eerste jaar naar schatting besparingen van ongeveer 650 miljoen EUR opgeleverd en had deze 1,2 miljard EUR kunnen opleveren als alle aanbestedende diensten e-aanbesteding volledig hadden geïmplementeerd. De potentiële besparingen bedroegen bijgevolg 6 à 12% van de totale aanbestedingsuitgaven. De meeste besparingen waren toe te schrijven aan lagere prijzen als gevolg van grotere concurrentie (meer inschrijvingen per procedure), hoewel ook administratieve besparingen werden gerealiseerd;
- XchangeWales – het Welshe e-aanbestedingsprogramma – heeft drie jaar na de start 58 miljoen GBP voordeel opgeleverd (december 2011). De investeringskosten voor het opzetten van het programma werden in slechts één jaar terugverdiend. Tot dusver heeft het programma een besparing van ongeveer 15 miljoen bladen papier opgeleverd, hetgeen gelijkstaat met 101 ton CO₂. Tot dusver hebben 56 000 leveranciers zich voor het systeem geregistreerd en werd voor 18 miljard GBP aan opdrachten elektronisch aangekondigd;
- UGAP (*Union des groupements d'achats publics*) – het Franse centrale inkooporgaan – schat dat de geleidelijke overschakeling op e-aanbesteding de administratieve last voor inkopers met 10% heeft verminderd (bv. door snellere analyse van inschrijvingen en gemakkelijke toegang tot documenten) en voor de betrokken juridische diensten met nog eens 10% heeft verminderd (aangezien bij het gebruik van e-aanbesteding minder juridische controle vereist was). De kosten van het implementeren van het systeem waren in vergelijking met de gerealiseerde voordelen minimaal, hoewel inspanningen vereist waren om personeel op te leiden en interne werkmethoden te veranderen;
- volgens een studie van 400 lokale overheden in Nederland leidt het overschakelen op e-aanbesteding tot besparingen op de verwerkingskosten van meer dan 8 500 EUR per aanbesteding. Een en ander is gebaseerd op het gebruik van elektronische

¹¹ Volgens aanbestedende diensten en entiteiten die reeds op e-aanbesteding zijn overgestapt, wordt vooral als gevolg van prijsdalingen vaak 5 à 20% bespaard.

¹² Zie Lukas Vogel, *Macroeconomic effects of cost savings in public procurement*, Economic Papers 389, november 2009 (DG Economische en Financiële Zaken, Europese Commissie): http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16259_en.pdf

¹³ Zie *E-procurement - Public procurement worth two trillion euros needs smarter spending*, Deutsche Bank Research (februari 2011). Zie: http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000269867.PDF

¹⁴ Op deze voorbeelden kon de Europese Commissie de hand leggen via directe contacten met diverse overheden en stakeholders.

middelen vanaf de bekendmaking van aankondigingen tot aan de inschrijving, maar omvat geen automatische evaluatie (die op het moment van de enquête op de platforms niet beschikbaar was, maar nu verdere belangrijke besparingen oplevert). Twee hoofdfactoren van deze kostenbesparingen zijn: tijdvermindering – per procedure besparen aanbestedende diensten gemiddeld tot 3 dagen en inschrijvers tot 1 dag – en verminderde druk- en portkosten (naar schatting 2 350 EUR per aanbesteding);

- volgens een recente enquête onder Noorse managers van overheidsaanbestedingen wil geen van de bevraagde managers terug naar de manuele papieren aanbesteding. Volgens de enquête is door het gebruik van e-aanbesteding de deelname door buitenlandse bedrijven (22% van de respondenten) en door kmo's (30% van de respondenten) verhoogd, het aantal inschrijvingen per aanbesteding gestegen (74% van de respondenten), zijn de inkoopkosten verminderd (70% van de respondenten) en is de aan elke aanbesteding bestede tijd met meer dan 10% gedaald (73% van de deelnemers). Hoewel deze resultaten vanwege de beperkte steekproefgrootte mogelijk niet volledig representatief zijn, illustreren zij de voordelen die e-aanbesteding kan opleveren.

Implementatie van e-aanbestedingsoplossingen brengt onvermijdelijk een aantal onmiddellijke kosten met zich mee, maar de ervaring leert dat deze in tamelijk korte tijd kunnen worden terugverdiend. Bovendien blijkt bij de bestaande systemen dat deze een krachtig middel kunnen zijn om kmo-deelname, ook grensoverschrijdend, te bevorderen, omdat kmo's met behulp van elektronische middelen aanbestedingskansen gemakkelijker ontdekken en aangrijpen dan in een traditionele papieren omgeving.

3. OPHEFFEN VAN BELEMMERINGEN – DE VOLGENDE STAPPEN

De economische argumenten voor e-aanbesteding zijn overtuigend en de technologie die faciliterend is of de infrastructuur levert voor e-aanbesteding is nu op grote schaal voorhanden. Desondanks zijn er in de EU nog steeds een aantal belemmeringen voor de volledige overschakeling op e-aanbesteding. Volgens de antwoorden op het groenboek over e-aanbesteding van 2010¹⁵ zijn er twee belangrijke oorzaken voor de trage marktpenetratie:

1. *De "inertie"* van bepaalde belanghebbenden. De uitdaging bestaat erin inkopers en leveranciers te overhalen hun ingewortelde gewoonten te veranderen, hen ervan te overtuigen dat de voorspelde voordelen haalbaar zijn en dat investeringen binnen een redelijke periode kunnen worden terugverdiend.
2. *Marktfragmentatie*, die kan ontstaan als gevolg van het bestaan van een grote verscheidenheid van, soms technisch complexe, systemen die overal in de EU (en soms binnen één lidstaat) worden ontplooid en tot verhoogde kosten voor de ondernemingen/leveranciers kunnen leiden.

De uitdaging bestaat er dan ook in belanghebbenden te overtuigen de nieuwe elektronische oplossingen te omarmen en ervoor te zorgen dat de in gebruik genomen systemen bredere toegang in heel de EU tot deze kostbare markten mogelijk maken. De resultaten van de

¹⁵ Samenvatting van de antwoorden op het groenboek over uitbreiding van het gebruik van e-aanbesteding in de EU: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/e-procurement/synthesis_en.pdf

evaluatie van het Actieplan voor e-aanbesteding¹⁶ in 2010 laten zien dat bijkomende maatregelen nodig zijn om de benutting van e-aanbesteding te ondersteunen aangezien de technologie om elektronisch aan te besteden nu klaar is voor gebruik. Om deze belemmeringen op te heffen, neemt de Europese Commissie een aantal maatregelen, zowel wetgevende als niet-wetgevende maatregelen. Deze maatregelen worden hieronder beschreven.

3.1. Creëren van een effectief rechtskader

De in deze mededeling uiteengezette strategie bouwt voort op de bepalingen inzake e-aanbesteding in de wetgevingsvoorstellen die door de Europese Commissie in december 2011 zijn aangenomen en die het bestaande wetgevingskader moeten vervangen. Uitgangspunt is dat deze voorstellen zonder substantiële wijziging zullen worden aangenomen. Dit doet echter niet af aan het feit dat organisaties die e-aanbestedingssystemen implementeren, rekening moeten houden met de afloop van de wetgevingsprocedure.

Het voorstel betreffende de klassieke sector¹⁷ voorziet in een geleidelijke overschakeling op volledige elektronische communicatiemiddelen. Het gebruik daarvan zal voor sommige fasen van het aanbestedingsproces en voor sommige actoren tegen de omzettingsdatum verplicht zijn: bv. e-kennisgeving aan TED¹⁸ en elektronische beschikbaarheid van aankondigingen van aanbestedingen. Centrale inkooporganen moeten tegen die datum eveneens volledig op elektronische communicatiemiddelen, inclusief elektronische indiening van inschrijvingen (e-inschrijving), overschakelen. Alle andere aanbestedende diensten zullen, behalve in naar behoren gemotiveerde omstandigheden, uiterlijk twee jaar na de omzettingstermijn bij alle aanbestedingsprocedures elektronische communicatiemiddelen moeten gebruiken.

Het voorstel omvat ook gestroomlijnde bepalingen die bepaalde elektronische procedures en instrumenten reguleren, zoals dynamische inkoopssystemen (DPS), elektronische veilingen (e-veilingen) en elektronische catalogi (e-catalogi). Bovendien wordt e-CERTIS twee jaar na de omzettingstermijn een verplicht clearinghouse. Het zal een lijst opstellen van de certificaten en verklaringen die kunnen worden gevraagd voor kwalificatie van een inschrijver voor een aanbesteding en zal gelijkwaardigheidscriteria voor alle lidstaten vaststellen. Een en ander zal, vooral wat grensoverschrijdende inschrijvingen betreft, met betrekking tot certificaten en verklaringen die door de lidstaten kunnen worden gevraagd voor grotere helderheid en rechtszekerheid zorgen¹⁹.

De bepalingen inzake e-aanbesteding in het voorstel betreffende de sector van de nutsvoorzieningen²⁰ lijken substantieel op die voor de klassieke sector. Het voorstel inzake concessie²¹ omvat eveneens vereisten inzake elektronische communicatiemiddelen en

¹⁶ Zie het actieplan en gerelateerde documenten, inclusief de evaluatie ervan in 2010 op: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/documents/index_en.htm

¹⁷ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gunnen van overheidsopdrachten, (COM(2011) 896 definitief).

¹⁸ TED (Tenders Electronic Daily) is de online versie van het 'Supplement bij het Publicatieblad van de Europese Unie', dat specifiek op Europese overheidsaanbestedingen betrekking heeft.

¹⁹ Meer informatie over e-CERTIS is beschikbaar op de website Europa op: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/e-certis/index_en.htm

²⁰ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gunnen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (COM(2011) 895 definitief).

²¹ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de gunning van concessieopdrachten, (COM(2011) 897 definitief).

voorziet in een overgangstermijn van vijf in plaats van twee jaar. Als de voorstellen van de Commissie tegen eind 2012 (de door de informele Europese Raad van 30 januari 2012 officieel bevestigde datum) worden aangenomen, zullen tegen medio 2016 bij verreweg de meeste aanbestedingsprocedures waarop de voorstellen van toepassing zijn, in principe elektronische communicatiemiddelen worden gebruikt.

Last but not least ondersteunen de voorstellen het delen van informatie en beste praktijken en grotere samenwerking door het gebruik van het informatiesysteem voor de interne markt (IMI), een veilige onlinetoeepassing waarmee bevoegde autoriteiten in de EER snel en gemakkelijk met hun buitenlandse tegenhangers kunnen communiceren. In de toekomst kunnen synergieën tussen de IMI-toepassing en e-CERTIS worden onderzocht.

De gefaseerde benadering van de implementatie van e-aanbesteding is bedoeld om alle belanghebbenden de tijd te geven de operationele uitdagingen aan te pakken en er daarbij voor te zorgen dat het tempo van de overschakeling versnelt en alle lidstaten hetzelfde algemene tijdschema volgen. Doel is te vermijden dat elektronische en papieren procedures langdurig naast elkaar bestaan en de kosten voor zowel aanbestedende diensten als ondernemers sterk oplopen. De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan zo spoedig mogelijk met de noodzakelijke voorbereidende werkzaamheden van start te gaan om ervoor te zorgen dat deze bepalingen tijdig worden nageleefd. De Commissie zal de voortgang in de lidstaten volgen en er publiekelijk over rapporteren als uiteengezet in punt 3.5.

De voorstellen van de Commissie stimuleren interoperabiliteit tussen e-aanbestedingssystemen en bevatten bepalingen die moeten waarborgen dat leveranciers niet op technische belemmeringen stuiten wanneer zij voor verschillende systemen inschrijven. Daartoe wordt aan de Commissie de bevoegdheid verleend op een aantal specifieke terreinen gedelegeerde handelingen vast te stellen om het gebruik van bepaalde technische normen op te leggen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de werkzaamheden in de relevante normalisatie-lichamen en van de aanbevelingen van de deskundigengroep E-tendering (zie punt 3.2). Bovendien worden momenteel in de context van de Digitale agenda voor Europa richtsnoeren ontwikkeld over hoe normen te gebruiken bij de aanbesteding van ICT-systemen²².

Hoewel de wetgevingsvoorstellen het gebruik van elektronische handtekeningen (e-handtekeningen) niet verplicht stellen, strekken zij ertoe tot een beter evenwicht te komen tussen het verschaffen van flexibiliteit aan overheden die dit instrument willen gebruiken en de zorg voor grotere grensoverschrijdende interoperabiliteit van systemen voor e-handtekeningen. Als overheden het gebruik van een geavanceerde e-handtekening als gedefinieerd in Richtlijn 1999/93/EG inzake e-handtekeningen opleggen, moeten zij e-handtekeningen aanvaarden die ondersteund worden door een gekwalificeerd elektronisch certificaat als bedoeld in de vertrouwenslijst waarin Beschikking 2009/767/EG van de Commissie voorziet. Het voorstel bevordert aldus de in het kader van de dienstenrichtlijn ontwikkelde aanpak.

De Commissie beoordeelt momenteel het kader voor elektronische identificatie, authenticatie en handtekeningen om het vertrouwen en de veiligheid te bevorderen en zo voor gebruiksgemak en interoperabiliteit van die systemen in heel de EU te zorgen. Een wetgevingsvoorstel wordt tegen het einde van het 2^e kwartaal van 2012 verwacht.

²² Digital Agenda Europe Action "Guidance on link between ICT standardisation and public procurement".

HOOFDACTIES:

- (1) Sluiting van een akkoord tussen het Europees Parlement en de Raad over **een nieuw rechtskader dat volledige overschakeling op e-aanbesteding vereist**. Termijn: aanneming tegen eind 2012.
- (2) Indien noodzakelijk, **harmonisatie door de Europese Commissie van technische vereisten** middels gedelegeerde handelingen. Termijn: na aanneming van de nieuwe richtlijnen.
- (3) Voorstelling door de Europese Commissie van een **nieuw wettelijk kader voor elektronische identificatie, authenticatie en handtekeningen**. Termijn: het 2^e kwartaal van 2012.

3.2. Bevordering van praktische oplossingen op basis van beste praktijken

De recente wetgevingsvoorstellen zijn een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor de succesvolle implementatie van e-aanbesteding in de EU. Daarnaast is een aantal niet-wetgevende flankerende maatregelen nodig om de lidstaten tijdens hun overschakeling op volledig elektronische aanbesteding te ondersteunen en een aantal praktische uitdagingen aan te pakken die momenteel de benutting van e-aanbesteding beperken.

De IT-technologie is nu volwassen genoeg om een nieuwe generatie van e-aanbestedingssystemen mogelijk te maken. Voor overheidsinkopers worden nieuwe paradigma's beschikbaar, die reeds in de marktsector gebruikt worden, waardoor zij het inkoopproces kunnen vereenvoudigen en stroomlijnen zonder de eisen van algemeen belang die bij het aanbesteden moeten worden gerespecteerd, bv. transparantie, concurrentie, deelname van kmo's en grensoverschrijdende inschrijvers, enz. in het gedrang te brengen.

De wetgevingsvoorstellen van de Commissie, die dit potentieel recht doen, zijn gebaseerd op het beginsel van vereenvoudiging, en aan die prioriteit moet worden vastgehouden bij het bekijken van de praktische implementatie van e-aanbestedingsoplossingen. Bij de invoering van die oplossingen moet een optimaal evenwicht tussen prestaties, kosteneffectiviteit en toegankelijkheid worden nagestreefd, met inachtneming van de vereisten van het EU-recht. Deze systemen moeten worden opgezet om de volle deelname van kmo's aan de aanbestedingsmarkt te waarborgen in overeenstemming met de "Small Business Act" en het "denk eerst aan de kleintjes"-principe. Een bijzondere doelstelling moet zijn de e-inschrijvingsfase zo toegankelijk mogelijk te maken en belemmeringen op te ruimen die er nieuwkomers momenteel vaak van weerhouden de voor sommige platforms vereiste loodzware registratie- en authenticatieprocedures te doorlopen – waarbij in sommige gevallen instrumenten en activa dienen te worden gebruikt die alleen in het betrokken land beschikbaar zijn.

Om deze uitdagingen aan te pakken, heeft de Commissie een deskundigengroep E-tendering (e-TEG) opgericht, belast met het opstellen van een blauwdruk voor de e-aanbestedingsfase vóór de gunningsfase, die een basis biedt voor de ontwikkeling van oplossingen van "topklasse". Doel is oplossingen te bevorderen die het optimale evenwicht garanderen tussen bruikbaarheid en andere eigenschappen zoals veiligheid. Een essentiële taak voor de e-TEG is een effectief model voor e-inschrijving te definiëren, aangezien dit momenteel het voornaamste knelpunt is voor de bredere implementatie van e-aanbesteding. Lopende normalisatiewerkzaamheden, zoals die welke door de CEN BII-workshop worden uitgevoerd, zullen door de e-TEG worden bevorderd.

Met deze blauwdruk als referentiemodel zal de e-TEG voorts komen met aanbevelingen over door de EU-instellingen en de lidstaten te nemen maatregelen met het oog op de uitrol van e-aanbestedingsplatforms die grensoverschrijdende toegang waarborgen en gebruik door alle ondernemingen, met name kmo's, vergemakkelijken. Tegelijkertijd blijft de autonomie van de lidstaten gevrijwaard om oplossingen te ontwerpen die het best met de nationale vereisten overeenstemmen en die in de bestaande platforms kunnen worden geïntegreerd.

Parallel hieraan is de Commissie een studie begonnen om de huidige e-aanbestedingspraktijken in Europa te benchmarken. Een en ander zal leiden tot de publicatie van een casusboek ("het gouden boek") van beste praktijken op het gebied van implementatie op basis van de toetsing van bestaande e-aanbestedingsplatforms aan criteria zoals toegankelijkheid, gebruiksgemak en kosteneffectiviteit. De resultaten hiervan zullen worden gebruikt voor het bevorderen van convergentie naar en de gebruikmaking van die goede praktijken door de lidstaten en overheden die in e-aanbestedingsinfrastructuur investeren.

HOOFDACTIES:

- (4) **Aanbevelingen van de e-TEG** (deskundigengroep) **ter bevordering van e-aanbestedingssystemen van topklasse** die grensoverschrijdende toegang en gebruiksgemak voor alle ondernemingen bevorderen. Termijn: tegen begin 2013.
- (5) Publicatie door de Europese Commissie **van een rapport over beste praktijken op het gebied van e-aanbesteding**. Gebruik van deze resultaten door de Europese Commissie ter bevordering van beste praktijken in heel de EU. Termijn: tegen medio 2013.

3.3. Ondersteuning van de ontplooiing van e-aanbestedingsinfrastructuur

De Commissie heeft de implementatie van grensoverschrijdende e-aanbestedingsoplossingen gestimuleerd middels PEPPOL (Pan-European Public Procurement On-Line),²³ een proefproject dat gedeeltelijk uit het Programma voor Concurrentievermogen en Innovatie (CIP) wordt gefinancierd. PEPPOL levert geen e-aanbestedingsplatform maar levert veeleer de interoperabiliteitsbruggen die nodig zijn om de reeds bestaande platforms in de lidstaten te koppelen. Het project loopt medio 2012 af en de Commissie is voornemens de duurzaamheid van een scala interoperabele PEPPOL-oplossingen te ondersteunen. Voorts staat momenteel een nieuwe CIP-oproep open, waarbij voorstellen worden ingewacht om een omvattend, coherent en herbruikbaar geheel van bouwstenen van openbare diensten te ontwikkelen door het samenbrengen en voltooiën van werkzaamheden die in het kader van de vijf huidige CIP-proefprojecten (inclusief PEPPOL) worden verricht²⁴.

Als onderdeel van het meerjarige financiële kader heeft de Commissie voorgesteld om met het programma 'financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen' (Connecting Europe Facility – CEF)²⁵ van start te gaan. Doel ervan zou zijn investeringen te ondersteunen in de ontplooiing van infrastructuur die vereist is om de levering van grensoverschrijdende openbare diensten mogelijk te maken (d.w.z. vooral digitale-diensteninfrastructuren van algemeen belang). Het voor die infrastructuur voorgestelde budget bedraagt ongeveer 2 miljard EUR en e-

²³ <http://www.peppol.eu/>

²⁴ Zie http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/projects/index_en.htm

²⁵ De CEF is in 2011 voorgesteld als het gemeenschappelijke financieringsinstrument voor trans-Europese netwerken: zie mededeling van de Commissie "Een groeipakket voor geïntegreerde Europese infrastructuur", COM(2011) 676; zie ook voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de Connecting Europe Facility, COM(2011) 665.

aanbesteding zou een van de denkbare hoofddiensten zijn. Verwacht wordt momenteel dat in het kader van de CEF gefinancierde projecten in 2014-2015 op gang zullen komen.

Bovendien zal de Commissie onder het voorgestelde gemeenschappelijk strategisch kader (CSF) structuurfondsen gebruiken om door de CEF gedane investeringen aan te vullen en het gebruik van e-aanbesteding door alle overheidsdiensten in Europa te ondersteunen.

HOOFDACTIES:

- (6) **Ondersteuning** door de Europese Commissie van de **duurzaamheid van PEPPOL**-componenten vanaf medio 2012.
- (7) **Financiering en ondersteuning** door de Europese Commissie van **de ontwikkeling van e-aanbestedingsinfrastructuur** in heel Europa middels de **financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF)**. Starten door de Europese Commissie van de projecten vanaf 2014-2015.
- (8) Bevordering door de Europese Commissie van het **gebruik van Structuurfondsen om de benutting van e-aanbesteding** in heel Europa **te bevorderen**, zoals uiteengezet in het gemeenschappelijk strategisch kader voor 2014-2020.

3.4. Verspreidingsstrategie

Om de inertie van sommige stakeholders te overwinnen (zie punt 3 hierboven), zal de Commissie een breed opgezette verspreidingsstrategie voeren die erop gericht is de aanbestedende diensten en leveranciers te informeren over de voordelen van e-aanbesteding en de wijze waarop deze volledig kunnen worden benut. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van een instrumentarium inclusief:

- het Europe Enterprise Network, om aan Europese kmo's specifiek advies te verlenen over de kansen die e-aanbesteding voor hen opent om in heel de EU in te schrijven;
- om ervoor te zorgen dat lokale en regionale autoriteiten bewust worden van de voordelen die e-aanbesteding hen kan brengen alsook van goede praktijken op het gebied van e-aanbesteding, zal de Commissie de netwerkkansen benutten die worden geboden door de jaarlijkse open dagen/Europese weken van regio's en steden alsook door de netwerkingprogramma's (Urbact/INTERREG) en andere instrumenten inzake goede praktijk.

Ook is de Commissie voornemens een jaarlijkse conferentie op hoog niveau over e-aanbesteding te organiseren waarop een brede groep stakeholders wordt samengebracht om de jongste ontwikkelingen op het gebied van e-aanbesteding te bespreken. De eerste jaarlijkse conferentie zal plaatsvinden medio 2012.

HOOFDACTIES:

- (9) Uitvoering door de Europese Commissie van een **breed opgezette verspreidingsstrategie** om de overheden en ondernemingen te informeren over de kansen en voordelen die e-aanbesteding biedt.
- (10) Organisatie door de Europese Commissie van een **jaarlijkse conferentie over e-aanbesteding**, beginnend medio 2012.

3.5. Toezicht op de benutting en de voordelen van e-aanbesteding

Een van de voorwaarden voor de EU en de nationale beleidsmakers om de benutting van e-aanbesteding te kunnen begeleiden en sturen is dat de ontwikkelingen kunnen worden gevolgd en de impact van de overschakeling kan worden gemeten. De EU, de nationale en de lokale beleidsmakers hebben er gezamenlijk belang bij over betrouwbare en vergelijkbare informatie te beschikken om de omschakeling van traditionele op elektronische processen te optimaliseren. Er dient dus een reeks van indicatoren te worden ontwikkeld die een integraal beeld geven van zowel de benutting van e-aanbesteding als de efficiëntiewinst die zij oplevert.

Om deze belangrijke eis aan te pakken, is de Commissie een studie begonnen voor de ontwikkeling van EU-indicatoren over e-aanbesteding. In het kader van het project zal een actualisering over de voortgang worden verstrekt en de conceptuele grondslag worden gelegd voor een toekomstige rapportageregeling over het gebruik en de economische impact van e-aanbesteding in heel de EU. Deze rapportageregeling zal gebaseerd zijn op het vermogen van e-aanbestedingsplatforms om homogene indicatorgegevens te genereren wanneer de overschakeling op e-aanbesteding is voltooid. Deze gegevens kunnen dan op diverse niveaus worden verzameld en verwerkt om bijna realtime het vereiste niveau van informatie over alle aanbestedingen in heel de EU te verkrijgen.

Om gestage voortgang bij het verwezenlijken van de doelstelling van volledig elektronische aanbesteding in de EU te bevorderen, is de Commissie voornemens zowel de benutting van e-aanbesteding als de economische impact nauwlettend te volgen en zal zij tegen medio 2013 een rapport over e-aanbesteding publiceren. Dit rapport zal betrekking hebben op zowel de geboekte vooruitgang als op alle nog uitstaande kwesties en er zullen ook aanbevelingen in worden gedaan over de volgende stappen die moeten worden genomen. Voor het rapport zal voorts van de in het kader van de voormelde studie ontwikkelde indicatoren gebruik gemaakt worden.

HOOFDACTIES:

- (11) De Europese Commissie legt de grondslagen voor elektronische **systemen** om de **aanbestedingsuitgaven** realtime te **volgen**. Termijn: tegen medio 2013.
- (12) Publicatie door de Europese Commissie van een **jaarlijks rapport over e-aanbesteding**. Termijn: eerste rapport medio 2013.

4. HET GOEDE VOORBEELD GEVEN

Als belangrijke aanbesteder erkent de Europese Commissie haar eigen verantwoordelijkheid om de best mogelijke prijs-kwaliteitverhouding te verkrijgen en ervoor te zorgen dat haar eigen aanbestedingsprocessen zo efficiënt en effectief mogelijk zijn. Daartoe behoren het bevorderen van het potentieel van e-aanbesteding.

In de Digitale agenda voor Europa²⁶ en het Actieplan inzake e-overheid 2010²⁷ heeft de Europese Commissie ingezet op de uitvoering van "een ambitieus e-Commissie actieplan 2011-2015, waaronder volledig elektronische aanbestedingen, een

²⁶ COM(2010) 245 van 19 mei 2010.

²⁷ COM(2010) 743 van 15 december 2010.

overheidsinformatiestrategie en een transparant beleid." De Commissie verwacht het e-Commissie actieplan tegen het einde van het 2^e semester van 2012 aan te nemen.

De Commissie voert momenteel reeds tijdens zowel de fase vóór als na de gunning proefprojecten uit, zoals de projecten e-Tendering²⁸ en e-Prior²⁹. Deze projecten zullen in een totaaloplossing worden geïntegreerd die op alle fasen van de aanbestedingsketen betrekking heeft. Dankzij het e-Prior-project (geïmplementeerd in het kader van het ISA-programma³⁰) is e-facturering sinds 2009 bij het directoraat-generaal Informatica (DIGIT) operationeel en biedt het in vergelijking met papieren facturering belangrijke voordelen zoals: betere kwaliteit van de gegevens, afwezigheid van codering van gegevens of scanning van bijlagen, hetgeen tot een substantiële vermindering van menselijke fouten leidt. Bovendien is sinds begin 2012 e-facturering (en geleidelijk aan andere e-aanbestedingsprocessen) verplicht voor andere directoraten-generaal van de Commissie en Europese agentschappen die gebruikmaken van de raamcontracten van DIGIT.

Voorts zal de volgende ontwikkelingsfase geconcentreerd zijn op de levering van een systeem voor elektronische inschrijving – waarschijnlijk het meest uitdagende aspect van de fase vóór de gunning. Een haalbaarheidsstudie en een daarop volgende proefimplementatie van deze e-inschrijvingsfase zijn vóór het einde van 2012 gepland. De bedoeling is dat het systeem volledig interoperabel is met de in het kader van het PEPPOL-project ontwikkelde infrastructuur. Bovendien is de software op openbronbasis beschikbaar gesteld en wordt deze verder beschikbaar gesteld voor externe gebruikers en ontwikkelaars. Momenteel wordt door aanbestedende diensten in verschillende landen zoals Griekenland, Noorwegen en Portugal open e-Prior getest of wordt de implementatie ervan bekeken.

De Europese Commissie is voornemens de overschakeling op een volledig elektronisch aanbestedingssysteem, inclusief de fase vóór en na de gunning, eind juni 2015 te voltooien – en haar toezeggingen in de Digitale agenda voor Europa en het Actieplan inzake e-overheid waar te maken. Het IT-Comité op hoog niveau (HLCIT) van de Commissie heeft in december 2011 besloten met de noodzakelijke voorbereidende werkzaamheden van start te gaan. Ook zal de Europese Commissie andere EU-instellingen, -organen en -agentschappen van nabij helpen bij de mogelijke integratie van e-aanbestedingsoplossingen in hun bestaande aanbestedingsprocedures.

HOOFDACTIES:

- (13) **Implementatie door de Europese Commissie van volledig elektronische aanbesteding tegen medio 2015** (één jaar voor de termijn voor de lidstaten).
- (14) **Beschikbaarstelling door de Europese Commissie van haar e-aanbestedingsoplossingen** voor lidstaten die momenteel hun infrastructuur opbouwen, om de investeringskosten te verminderen.

5. DE INTERNATIONALE DIMENSIE VAN E-AANBESTEDING

De huidige tekst van de GPA (Overeenkomst inzake overheidsopdrachten) van de WTO (Wereldhandelsorganisatie) bevat zeer beperkte bepalingen betreffende e-aanbesteding en

²⁸ <https://etendering.ted.europa.eu/>

²⁹ e-PRIOR is een binnen de Europese Commissie ontwikkelde oplossing. Het werd als openbronoplossing ("Open e-PRIOR") voor externe gebruikers beschikbaar gesteld. Zie <https://joinup.ec.europa.eu/software/openeprior/description/>

³⁰ <http://ec.europa.eu/isa/>

bepaalt alleen dat de partijen regelmatig over ontwikkelingen op dit gebied overleggen. De recentelijk overeengekomen GPA-tekst vormt een doorbraak omdat daarin het belang wordt erkend van het gebruiken en het stimuleren van het gebruik van elektronische middelen voor aanbesteding, terwijl langs elektronische weg gegunde opdrachten nu expliciet onder het toepassingsgebied van de overeenkomst vallen. Er zijn algemene beginselen betreffende het gebruik van elektronische middelen vastgesteld terwijl onder meer voor de elektronische bekendmaking van aankondigingen en het gebruik van elektronische veilingen specifieke regels gelden. Naast deze wettelijke bepalingen zal informeel overleg onder rechtscolleges over het gebruik van e-aanbestedingssystemen belangrijk worden om nieuwe hinderpalen voor grensoverschrijdende opdrachten te vermijden. Gemeenschappelijk vertrouwen in kwaliteitsvolle internationale normen moet het pad effenen voor het verwezenlijken van de noodzakelijke mate van openheid en interoperabiliteit.

Gelet op het groeiende belang van de internationale dimensie in e-aanbesteding moet openheid van e-aanbestedingssystemen voor inschrijvers uit alle rechtsgebieden, met name de GPA-leden van de WTO, worden verzekerd. De Europese Commissie zal er dan ook naar streven haar deelname aan de desbetreffende internationale normalisatiefora op te voeren en e-aanbesteding meer systematisch op de agenda van bilaterale dialogen over regulering met haar voornaamste handelspartners te plaatsen.

HOOFDACTIES:

(15) **Bevordering van internationale dialogen** over regulering inzake open e-aanbestedingssystemen en actief **volgen van relevante internationale normalisatiewerkzaamheden** door de Europese Commissie.

6. CONCLUSIE

De overschakeling op volledig elektronische aanbesteding is niet in de eerste plaats een technische of technologische uitdaging. Het is bovenal een economische en politieke uitdaging, die niet kan worden overwonnen zonder een sterke betrokkenheid op het hoogste politieke niveau. De Commissie nodigt de lidstaten en het Europees Parlement dan ook uit een helder politiek signaal af te geven van hun vastbeslotenheid om deze uitdaging aan te gaan, met name door het herziene wetgevingspakket overheidsaanbestedingen aan te nemen vóór het einde van dit jaar zodat de overschakeling op volledig elektronische aanbesteding in de EU tegen medio 2016 succesvol wordt voltooid.