

Speciaal verslag

**Er moet meer worden
gedaan om de problemen
met openbare
aanbesteding bij
EU-cohesie-uitgaven aan
te pakken**



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2825-3	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/101839	QJ-AB-15-012-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-2840-6	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/69115	QJ-AB-15-012-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2868-0	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/77730	QJ-AB-15-012-NL-E

© Europese Unie, 2015

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van de foto op blz. 20 dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.

Printed in Luxembourg

Speciaal verslag**Er moet meer worden
gedaan om de problemen
met openbare
aanbesteding bij
EU-cohesie-uitgaven aan
te pakken**

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheids- en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheersthema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze taken zorgt de ERK 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 en uitgaven, verwachte ontwikkelingen en politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer II — onder leiding van ERK-lid Henri Grethen — die gespecialiseerd is in de uitgaventerreinen structuurbeleid, vervoer en energie. De controle werd geleid door ERK-lid Phil Wynn Owen, ondersteund door diens kabinetschef, Gareth Roberts, en Katharina Bryan, attaché, Niels-Erik Brokopp, eenheidshoofd, Milan Smid, teamleider, Remus Blidar, Anastassios Karydas en Laura Zanarini, controleurs, Ildikó Preiss, attaché van het kabinet van de heer Grethen en Johanne Vermer, juriste.



Van links naar rechts: J. Vermer, G. Roberts, I. Preiss, A. Karydas, R. Blidar, K. Bryan, M. Smid, L. Zanarini, N.-E. Brokopp, P. Wynn Owen.

Paragraaf

Woordenlijst

Afkortingen

I-VIII Samenvatting

1-13 Inleiding

4-8 Het EU-kader voor openbare aanbesteding

9-11 Cohesiebeleid en openbare aanbesteding

12-13 Openbare aanbestedingsprocedures: hoe werken ze?

14-17 Reikwijdte en aanpak van de controle

18-94 Opmerkingen

19-48 De systematische analyse van fouten op het gebied van openbare aanbesteding door de Commissie en de lidstaten is zeer beperkt

19-24 Inbreuken op aanbestedingsregels vormen nog steeds een belangrijke bron van fouten op het gebied van cohesiebeleid

25-34 Fouten bij de aanbesteding hebben diverse oorzaken

35-40 Een alomvattende analyse van de fouten in de lidstaten wordt belet doordat coherente gegevens ontbreken...

41 ...maar er zijn tekenen dat de gegevens, in de bezochte lidstaten, langzamerhand systematischer worden verzameld

42-48 De Commissie analyseert aanbestedingsfouten nog niet op alomvattende en systematische wijze

49-94 De Commissie en lidstaten zijn begonnen maatregelen te nemen om het probleem aan te pakken, maar er is nog een lange weg te gaan

51-60 De sinds 2010 door de Commissie getroffen maatregelen beginnen hun uitwerking te krijgen op het algemene probleem

61-74 Indien de nieuwe wetgeving correct wordt toegepast, kan deze in potentie bijdragen tot de aanpak van het probleem van fouten bij openbare aanbesteding

75-82 De lidstaten richten zich vooral op eerstelijnscontroles en zijn pas onlangs begonnen met het nemen van preventieve maatregelen

83-94 IT-instrumenten zouden kunnen helpen bij de aanpak van aanbestedingsproblemen maar moeten volledig worden toegepast

95-105 **Conclusies en aanbevelingen**

Bijlage I — De rollen van de Commissie en van de lidstaten op het gebied van aanbesteding en cohesiebeleid

Bijlage II — Analyse van de door de Rekenkamer ontdekte fouten per fonds, 2009-2013

Bijlage III — Beschrijving en analyse van de fouten in de verschillende fasen van aanbestedingsprocedures

Bijlage IV — Door de Commissie ingeleide inbreukprocedures inzake aanbesteding, 2009-2013

De antwoorden van de Commissie

Aanbestedende diensten zijn nationale, regionale of lokale autoriteiten of publiekrechtelijke instellingen waarvan de taak mede is om de aanbestedingsrichtlijnen toe te passen voor overheidsopdrachten en prijsvragen.

Een **auditautoriteit** verschaft de Commissie zekerheid over de doeltreffende werking van de beheerssystemen en interne controles voor een operationeel programma (OP) (en dus over de wettigheid en regelmatigheid van de gecertificeerde uitgaven). Auditautoriteiten zijn meestal afdelingen van kanselarijen, ministeries van Financiën (of internebeheersingsorganen onder het gezag van dat ministerie), van andere ministeries of binnen hoge controle instanties. Zij moeten functioneel los staan van de organen die de middelen beheren. Een auditautoriteit rapporteert de bevindingen over haar controles van systemen en verrichtingen aan de beheersautoriteiten en certificerende instanties voor het betrokken OP. Rapporten over systeemcontroles en het jaarlijks controleverslag worden ook ingediend bij de Commissie. Indien de auditautoriteit vindt dat de beheersautoriteit geen passende corrigerende maatregelen heeft getroffen, moet zij dit onder de aandacht van de Commissie brengen.

Een **beheersautoriteit**: een nationale, regionale of plaatselijke overheidsautoriteit of een andere overheids- of particuliere instantie die door een lidstaat is aangewezen om een operationeel programma te beheren. De taken ervan omvatten het selecteren van de te financieren projecten, het houden van toezicht op de uitvoering van projecten en het rapporteren aan de Commissie over financiële aspecten en behaalde resultaten.

Certificerende instanties verrichten eerstelijnscontroles ten aanzien van de door de beheersautoriteiten gedeclareerde uitgaven en certificeren dat deze uitgaven wettig en regelmatig zijn. Zij zijn meestal een afdeling van het Ministerie van Financiën of onder het gezag van dat ministerie vallende internecontroleorganen.

Het **Cohesiefonds** is gericht op de versterking van de economische en sociale cohesie binnen de Europese Unie door de financiering van projecten op het gebied van milieu en vervoer in lidstaten met een bnp per hoofd van de bevolking dat minder dan 90 % bedraagt van het EU-gemiddelde.

Corruptie is misbruik van macht in eigen voordeel. Onder „passieve corruptie” wordt verstaan het feit dat een ambtenaar opzettelijk, onmiddellijk of middellijk, voordelen voor zichzelf of voor een ander aanneemt of vraagt, dan wel ingaat op een desbetreffende toezegging teneinde in strijd met zijn ambtsplicht, een handeling te verrichten of na te laten. Actieve omkoping bestaat in het feit dat iemand opzettelijk een ambtenaar dergelijke voordelen belooft of verstrekt.

Directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie is de afdeling van de Europese Commissie die verantwoordelijk is voor werkgelegenheid en sociale kwesties in de EU. In partnerschap met nationale autoriteiten, sociale partners, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden pakt het directoraat-generaal de uitdagingen aan die gekoppeld zijn aan de globalisatie, de vergrijzing van de bevolking in de EU en de veranderende sociale realiteit. Dit DG heeft de portefeuille van het Europees Sociaal Fonds (ESF).

Directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf, voorheen DG Interne Markt en Diensten, is de afdeling van de Europese Commissie die verantwoordelijk is voor de voltooiing van de interne markt voor goederen en diensten, voor de bevordering van de EU economie door middel van activiteiten ter ondersteuning van de industrie en het midden- en kleinbedrijf en voor de uitvoering van het ruimtebeleid van de EU. Dit omvat ook de ontwikkeling van EU-aanbestedingswetgeving en het toezicht op de uitvoering ervan door de lidstaten.

Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling is de afdeling van de Europese Commissie die verantwoordelijk is voor de bevordering van de economische en sociale ontwikkeling van minder ontwikkelde regio's van de Europese Unie. Dit DG heeft de portefeuille van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (CF).

Ex-antevoorwaarden zijn voorwaarden die zijn gebaseerd op in partnerschapsovereenkomsten vooraf vastgestelde criteria. Bij de opstelling van EFRO-, CF- en ESF-OP's voor de programmeringsperiode 2014-2020 moeten de lidstaten beoordelen of aan deze voorwaarden is voldaan. Is dat niet het geval, dan moeten er actieplannen worden opgesteld om te zorgen dat er uiterlijk op 31 december 2016 aan is voldaan.

Het **Europees Fonds voor regionale ontwikkeling** is gericht op de versterking van de economische en sociale cohesie binnen de Europese Unie door het ongedaan maken van de belangrijkste regionale onevenwichtigheden door middel van financiële steun voor de aanleg van infrastructuur en productieve werkgelegenheidscheppende investeringen, vooral voor ondernemingen.

Het **Europees Sociaal Fonds** is gericht op de versterking van de economische en sociale cohesie binnen de Europese Unie door verbetering van de werkgelegenheids- en arbeidskansen, hoofdzakelijk aan de hand van opleidingsmaatregelen, waardoor een hoger werkgelegenheidsniveau en de totstandkoming van meer en betere banen worden gestimuleerd.

Financiële correcties moeten de EU-begroting beschermen tegen de druk van onterechte of onregelmatige uitgaven. Bij uitgaven onder gedeeld beheer is het terugvorderen van ten onrechte betaalde bedragen in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Financiële correcties kunnen worden aangebracht door de onregelmatige uitgaven af te trekken van de uitgavendeclaraties van de lidstaten en door terugvordering bij de begunstigden. Financiële correcties kunnen ook worden opgelegd door de Commissie.

Fraude is een opzettelijk misleidende handeling om persoonlijk voordeel te behalen of een ander verlies toe te brengen.

Een **onregelmatigheid** is een handeling die in strijd is met de EU-regels en die mogelijk een schadelijke impact heeft op de financiële belangen van de EU. Deze kan het gevolg zijn van oprechte fouten van begunstigden die middelen aanvragen of van de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het verrichten van betalingen. Als een onregelmatigheid opzettelijk wordt verricht, wordt deze aangemerkt als fraude.

Hoge controle-instanties zijn nationale organen die verantwoordelijk zijn voor de controle van de ontvangsten en uitgaven van de regering.

In een **operationeel programma** worden de prioriteiten en specifieke doelstellingen van een lidstaat beschreven, alsook de wijze waarop de financiering gedurende een bepaalde periode (gewoonlijk zeven jaar) zal worden benut om projecten te financieren. Deze projecten moeten bijdragen tot de verwezenlijking van een of meer van een zeker aantal doelstellingen die zijn bepaald op het niveau van de prioritaire as van het operationele programma. Er moet een programma zijn voor elk van de fondsen op het gebied van cohesiebeleid (het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Cohesiefonds en het Europees Sociaal Fonds). Operationele programma's worden opgesteld door de lidstaten en moeten worden goedgekeurd door de Commissie voordat er betalingen uit de EU-begroting mogen worden verricht. Ze kunnen tijdens hun looptijd enkel worden gewijzigd indien beide partijen daarmee instemmen.

Partnerschapsovereenkomsten worden gesloten tussen de Europese Commissie en afzonderlijke lidstaten. Daarin wordt bepaald hoe de nationale autoriteiten de financiering uit de Europese structuur- en investeringsfondsen tussen 2014 en 2020 willen besteden. Daarnaast worden hierin onder meer eventuele ex-antevoorwaarden en kaders voor prestatiebeheer nader omschreven.

AB: Openbare aanbesteding

CF: Cohesiefonds

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

EFRO: Europees Fonds voor regionale ontwikkeling

ESF: Europees Sociaal Fonds

HCI: Hoge controle-instantie

OLAF: Europees Bureau voor fraudebestrijding

OP: Operationeel programma

VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

I

Het EU-aanbestedingsbeleid is een essentieel instrument bij de totstandbrenging van de interne markt en de waarborging van een efficiënte besteding van openbare middelen. Binnen de EU gelden de EU-aanbestedingsrichtlijnen voor aanbestedingen; daarin zijn gemeenschappelijke regels en procedures vastgelegd die overheden moeten volgen wanneer zij contracten voor werken of diensten sluiten.

II

Voor de programmeringsperiode 2007-2013 was door middel van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds en het Europees Sociaal Fonds 349 miljard euro toegewezen op het gebied van cohesiebeleid. Een aanzienlijk deel van dit bedrag wordt, met name wat het EFRO en het Cohesiefonds betreft, uitgegeven via aanbesteding. Bij bijna de helft van alle projecten in het kader van deze drie fondsen die door de Rekenkamer zijn gecontroleerd in de periode 2009-2013 werden er een of meer aanbestedingen uitgeschreven.

III

Inbreuken op de aanbestedingsregels vormen een hardnekkige en significante bron van fouten. Ernstige fouten deden de eerlijke mededinging geheel of gedeeltelijk teniet en/of leidden tot de gunning van contracten aan anderen dan de beste inschrijvers.

IV

In dit verslag wordt beoordeeld of de Commissie en de lidstaten passende en doeltreffende maatregelen nemen om het probleem van aanbestedingsfouten op het gebied van cohesiebeleid aan te pakken.

V

Uit de controle bleek dat de Commissie en de lidstaten begonnen zijn het probleem aan te pakken, maar dat er nog een lange weg te gaan is wat betreft de analyse van het probleem en het nemen van maatregelen.

VI

De systematische analyse van de fouten op het gebied van openbare aanbesteding door de Commissie en de lidstaten is zeer beperkt. Een alomvattende analyse van de onderliggende oorzaken wordt belet doordat voldoende gedetailleerde, robuuste en coherente gegevens over de aard en omvang van aanbestedingsfouten ontbreken. Er zijn echter tekenen dat sommige van de in het kader van deze controle bezochte lidstaten langzamerhand systematischer gegevens gaan verzamelen.

VII

De Commissie is sinds 2010 bezig een reeks maatregelen te treffen. Op het gebied van wetgeving omvatten deze maatregelen de herziening van de aanbestedingsrichtlijnen en de opneming in partnerschapsovereenkomsten van specifieke voorwaarden ten aanzien van de aanbestedingssystemen waaraan de lidstaten uiterlijk eind 2016 moeten voldoen. De Commissie richtte tevens in 2013 een interne technische werkgroep op en stelde een intern actieplan op. De meeste acties uit het plan zijn echter nog niet volledig uitgevoerd. De lidstaten zijn pas onlangs begonnen met het nemen van alomvattende maatregelen om te voorkomen dat er fouten optreden.

VIII

De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:

- a)
 - i) de Commissie moet een databank met onregelmatigheden ontwikkelen die een basis kan bieden voor zinvolle analyse van aanbestedingsfouten. Zij moet de frequentie, ernst en oorzaken van aanbestedingsfouten op het gebied van het cohesiebeleid op alomvattende wijze analyseren, op basis van de juiste gegevens uit haar eigen databanken en afhankelijk van de lidstaten. De Commissie moet haar analyse publiceren als onderdeel van het verslag over aanbesteding dat op grond van de nieuwe richtlijnen is vereist;
 - ii) de betrokken autoriteiten in de lidstaten moeten hun eigen databank inzake onregelmatigheden op het gebied van het cohesiebeleid, inclusief die op het gebied van aanbesteding, ontwikkelen en analyseren, en moeten met de Commissie samenwerken om dergelijke gegevens te verstrekken in een vorm die en op een tijdstip dat het werk van de Commissie gemakkelijker maakt;
- b) indien eind 2016 niet aan de ex-antevoorwaarden inzake aanbesteding is voldaan, moet de Commissie consistent gebruikmaken van haar bevoegdheden om de betalingen aan de betrokken lidstaten op te schorten totdat zij de tekortkomingen hebben verholpen;
- c) de Commissie moet haar interne actieplan inzake aanbesteding bijwerken en publiceren. Zij zou jaarlijks over de vooruitgang moeten rapporteren. Daartoe zou de Commissie de coördinatie tussen haar diensten die zich met de betrokken aanbestedingskwesaties bezighouden, moeten verbeteren;
- d) de Commissie dient een groep op hoog niveau op te richten die de leiding op zich neemt bij het verhelpen van het probleem van fouten bij openbare aanbestedingen om het risico te vermijden dat acties niet consistent worden uitgevoerd bij alle diensten van de Commissie. De groep zou moeten optreden als voorvechter van verbeteringen op het gebied van aanbesteding, waaronder, indien nodig, vereenvoudiging op dit gebied;
- e) de Commissie moet financiële correcties opleggen wanneer zij constateert dat de eerstelijnscontroles van de lidstaten onvoldoende doeltreffend zijn en, waar nodig, inbreukprocedures opstarten bij inbreuken op de richtlijnen inzake overheidsopdrachten;
- f) de Commissie moet de mogelijkheden verder onderzoeken die worden geboden door ontwikkelingen op het gebied van informatietechnologie, zoals de bevordering van e-aanbesteding, applicaties voor datamining en goede praktijken, en
- g) de lidstaten moeten de mogelijkheden verder onderzoeken die worden geboden door e-aanbesteding en applicaties voor datamining.

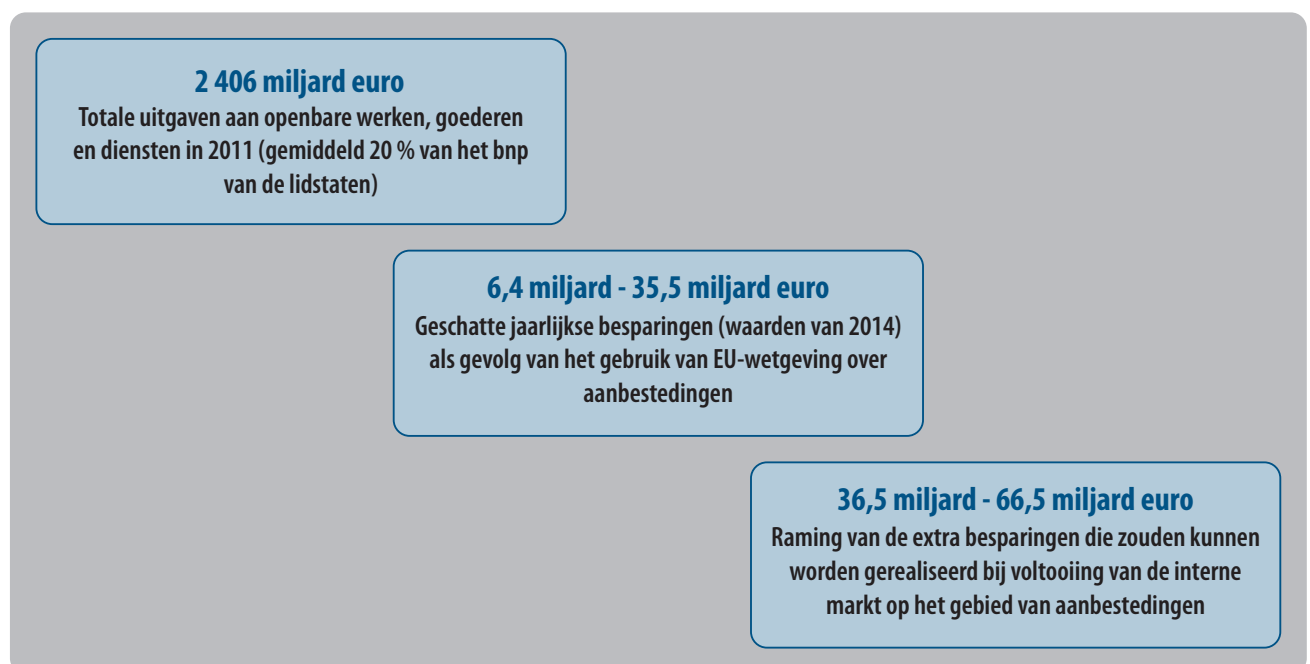
01

Het EU-aanbestedingsbeleid is een essentieel instrument bij de totstandbrenging van de interne markt en de verwezenlijking van slimme, duurzame en inclusieve groei, overeenkomstig de Europa 2020-strategie, terwijl tegelijk wordt gezorgd voor een zo efficiënt mogelijke besteding van de openbare middelen¹. Het verbeteren van de efficiëntie van openbare uitgaven en het bewerkstelligen van kosteneffectiviteit vormen centrale bestuursdoelstellingen. Er zijn regels vastgesteld op verschillende bestuursniveaus om te zorgen voor een zo goed mogelijke besteding van de openbare middelen bij overheidsaankopen. **Figuur 1** toont enkele belangrijke cijfers.

- 1 COM(2010) 2020 definitief van 3 maart 2010 „Europa 2020 — Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei”.
- 2 Zie de Annual Public Procurement Implementation Review (Jaarlijkse beoordeling van de uitvoering inzake aanbesteding) 2013 die DG Interne Markt en Diensten op 1 augustus 2014 heeft gepubliceerd, „SMEs’ access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU” (De toegang van het mkb tot aanbestedingsmarkten en vraagbundeling in de EU), een studie die PwC, ICF GHK en Ecorys voor de Europese Commissie hebben opgesteld, februari 2014; en „The Cost of Non-Europe in the Single Market, IV — Public Procurement and Concessions” (De kosten van een niet-verenigd Europa voor de interne markt, IV — aanbestedingen en concessies), Onderzoeksdienst van het Europees Parlement (EPRS), september 2014 — PE 536.355.

Figuur 1

Enkele belangrijke cijfers met betrekking tot het gebruik van aanbestedingen in de EU



02

De EU-aanbestedingsregels zijn onder andere bedoeld om ervoor te zorgen dat de beginselen en fundamentele vrijheden in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) worden nageleefd (zie **figuur 2**)³. Dit zou dan weer de mededinging en grensoverschrijdende handel doen toenemen, waardoor overheden meer waar voor hun geld krijgen en tegelijk de productiviteit bij de toeleveringsbedrijven toeneemt en de deelname aan en toegang tot dergelijke markten van het mkb verbeteren. Kortom, de regels bestaan ter ondersteuning van de interne markt, ter stimulering van de mededinging en ter bevordering van de kosteneffectiviteit.

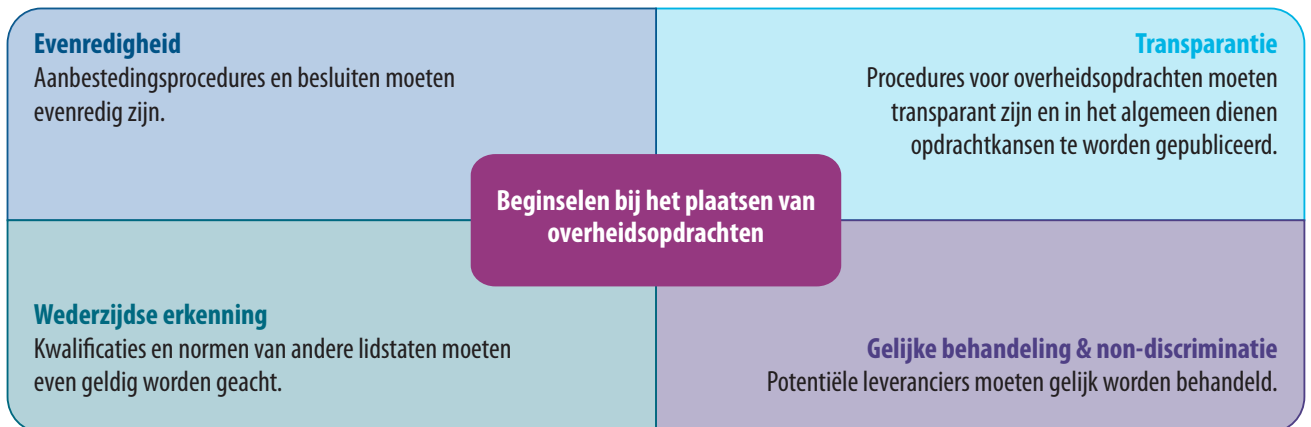
03

In dit verslag wordt het constant hoge niveau van fouten ten aanzien van aanbesteding bij EU-uitgaven op het beleidsterrein cohesie onderzocht, namelijk daar waar de regels niet naar behoren zijn gevolgd. In het verslag wordt met name onderzocht of de Commissie en de lidstaten passende en doeltreffende maatregelen nemen om het probleem aan te pakken⁵.

- 3 Vrij verkeer van goederen (artikel 28 VWEU) en diensten (artikel 56), vrijheid van vestiging (artikel 49) en vrij verrichten van diensten, non-discriminatie en gelijke behandeling, evenredigheid, transparantie en wederzijdse erkenning (artikelen 18 en 53).
- 4 Interpretatieve mededeling van de Commissie over de Gemeenschapswetgeving die van toepassing is op het plaatsen van opdrachten die niet of slechts gedeeltelijk onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen (PB C 179 van 1.8.2006, blz. 2).
- 5 Zie ook de „landscape review” van de Rekenkamer uit 2014: „De middelen van de EU optimaal benutten: een overzicht („landscape review”) van de risico’s voor het financiële beheer van de EU-begroting” (<http://eca.europa.eu>).

Figuur 2

Beginselen bij openbare aanbesteding



Bron: Europese Rekenkamer, op basis van een document van de Europese Commissie.⁴

Het EU-kader voor openbare aanbesteding

04

Het EU-aanbestedingskader is gebaseerd op de Overeenkomst inzake overheidsopdrachten (GPA), een multilaterale overeenkomst tussen een aantal leden van de Wereldhandelsorganisatie⁶ waarin de aanschaf van goederen en diensten door overheden wordt gereguleerd; deze is gebaseerd op de beginselen openheid, transparantie en non-discriminatie. In **figuur 3** is de bestuursstructuur ten aanzien van aanbestedingen weergegeven.

05

Binnen de EU gelden de EU-aanbestedingsrichtlijnen voor aanbestedingen; daarin zijn gemeenschappelijke regels en procedures vastgelegd die overheden moeten volgen wanneer zij zaken met een hoge waarde aanschaffen⁷. De regels zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat bedrijven uit de hele interne markt mee kunnen dingen naar overheidsopdrachten. Deze EU-brede regels gelden ongeacht of het puur nationale middelen betreft of EU-middelen. De EU-richtlijnen zijn ook van toepassing in de Europese Economische Ruimte.

- 6 Per begin 2015 heeft de GPA (overeenkomst inzake overheidsopdrachten) 15 partijen die 43 WTO-leden omvatten. Nog eens 28 WTO-leden nemen deel aan het GPA-comité als waarnemer. Hiervan zijn er 10 bezig met de toetreding tot de overeenkomst.
- 7 Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114) en Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (PB L 134 van 30.4.2004., blz. 1). Deze zullen worden vervangen door herziene richtlijnen en door een nieuwe richtlijn inzake de gunning van concessies, die op 17 april 2014 werden gepubliceerd en uiterlijk op 18 april 2017 ten uitvoer moeten zijn gelegd (paragraaf 67). Voor overheidsopdrachten op defensiegebied en diensten van algemeen belang gelden andere regels.

Figuur 3

Bestuur op het gebied van aanbestedingen



Bron: Europese Rekenkamer.

Inleiding

06

Net zoals alle andere richtlijnen moeten de aanbestedingsrichtlijnen van de EU door de lidstaten worden omgezet in nationaal recht (d.w.z. ten uitvoer worden gelegd). Deze richtlijnen leggen minimumnormen vast en helpen een gelijk speelveld te creëren, terwijl de lidstaten ook de mogelijkheid hebben om op nationale bijzonderheden en behoeften in te spelen. De lidstaten mogen wetten aannemen die op sommige punten specifiek of strikter zijn. De lidstaten hebben ook een ruime discretionaire bevoegdheid ten aanzien van de administratieve regelingen die zij opzetten om de naleving van de EU-regels te waarborgen.

07

Niet alle aankopen vallen onder de reikwijdte van de EU-aanbestedingsrichtlijnen. In de EU-aanbestedingsrichtlijnen zijn minimumwaarden⁸ vastgesteld waaronder voor de opdrachten alleen nationale regels gelden. In alle gevallen moeten aanbestedingsprocedures echter in overeenstemming zijn met de verdragsbeginselen (zie **figuur 2**).

08

Aanbestedingen die onder de reikwijdte van de EU-richtlijnen vallen, moeten

online worden gepubliceerd in de TED-databank (Tender Electronic Daily). De waarde van de in de TED gepubliceerde aanbestedingen afgezet tegen het bruto binnenlands product (bnp) kan worden gebruikt als indicator voor de vraag hoe wijdverbreid het gebruik van aanbestedingen in de EU is. In 2012 was de totale waarde van de in de TED gepubliceerde aanbesteding 3,1 % van het bnp van de EU⁹. In bepaalde lidstaten worden minder vaak aanbestedingen boven de drempelwaarde uitgeschreven dan gemiddeld, met percentages ruim onder de 3,1 %, bijvoorbeeld in Duitsland (1,1 %), Oostenrijk (1,5 %), Ierland (1,5 %) en Luxemburg (1,6 %). De Commissie heeft contact opgenomen met Duitsland om de redenen hiervoor te achterhalen¹⁰.

Cohesiebeleid en openbare aanbesteding

09

Voor de programmeringsperiode 2007-2013 was 349 miljard euro toegewezen aan het cohesiebeleidsterrein via het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), Cohesiefonds (CF) en het Europees Sociaal Fonds (ESF); voor de periode 2014-2020 is 367 miljard euro toegewezen¹¹.

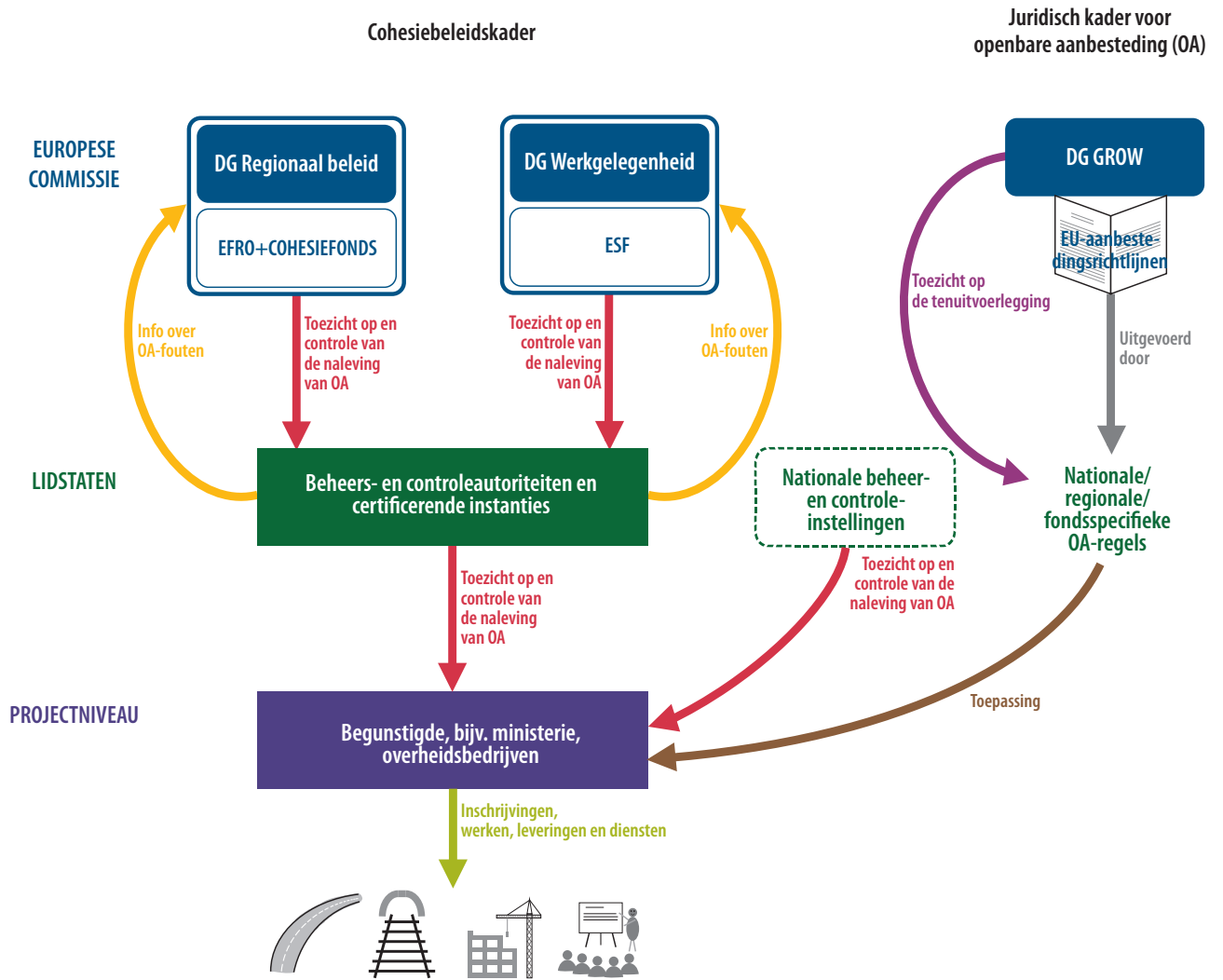
- 8 Vanaf 1 januari 2014 tot en met 31 december 2015 zijn de meest gehanteerde drempels: 5 186 000 euro voor overheidsopdrachten voor werken en 134 000 euro voor overheidsopdrachten voor leveringen en diensten. Voor nutsvoorzieningen en lagere aanbestedende diensten gelden andere drempels.
- 9 Zie de Public Procurement Indicators 2012 (openbare aanbestedingsindicatoren 2012) die op 12 november 2014 werden gepubliceerd door DG Markt — Economische analyse en e-aanbesteding.
- 10 Aanbeveling van de Raad van 8 juli 2014 over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Duitsland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Duitsland, 2014 (PB C 247 van 29.7.2014, blz. 20).
- 11 Vastleggingskredieten in lopende prijzen voor economische, sociale en territoriale cohesie. Bron: meerjarig financieel kader 2014-2020 en EU-begroting 2014, Europese Commissie.



Bron: Europese Rekenkamer.

Figuur 4

De instanties die een rol spelen bij het cohesiebeleid en aanbesteding



Bron: Europese Rekenkamer.

10

De verantwoordelijkheid voor EU-uitgaven in het kader van het cohesiebeleid wordt gedeeld door de Commissie en de lidstaten (zie **figuur 4** en **bijlage I**). Een aanzienlijk deel van dit bedrag wordt, met name wat het EFRO en het CF betreft, uitgegeven via aanbesteding. Bij bijna de helft van alle verrichtingen die de Rekenkamer controleerde in verband met deze drie fondsen was er sprake van een of meer aanbestedingen.

11

De lidstaten beschikken over hun eigen openbare beheer- en controlekaders voor de behandeling van zowel nationale als EU-overheidsuitgaven, waarbij een grote reeks publieke instanties is betrokken, waaronder hoge controleinstanties (HCI's).

Openbare aanbestedingsprocedures: hoe werken ze?

12

Na de eerste voorbereidingen voor het project en een behoeftebeoordeling omvatten aanbestedingsprocedures drie hoofdfasen met elk specifieke stappen (zie **figuur 5**).

Figuur 5

De hoofdfasen van aanbestedingsprocedures



Bron: Europese Rekenkamer.

13

Hoe iedere fase precies verloopt, hangt af van de specifieke aanbestedingsprocedure die wordt gevolgd (in **tekstvak 1** staat een beschrijving van de belangrijkste soorten procedures). Opdrachten kunnen worden gegund enkel op basis van de prijs of aan de inschrijver met de economisch voordeligste inschrijving. De meeste opdrachten (70 %) worden gegund op basis van laatstgenoemd criterium¹².

12 „Public Procurement in Europe, Cost and effectiveness” (Openbare aanbesteding in Europa, kosten en doeltreffendheid), een studie naar de aanbestedingsregelgeving, uitgevoerd voor de Europese Commissie door PwC, London Economics en Ecorys, maart 2011, blz. 5.

Tekstvak 1

De zes belangrijkste soorten openbare aanbestedingsprocedures in de richtlijnen uit 2014

Openbare procedures. Deze wordt het vaakst gebruikt, nl. bij 51 % van alle gegunde opdrachten. Offertes moeten vóór een bepaalde datum worden ingediend en alle ontvankelijke offertes worden beoordeeld¹³.

Niet-openbare procedure. Eerst wordt aan geïnteresseerde leveranciers gevraagd hun kwalificaties op te geven, dan wordt een aantal daarvan geselecteerd en alleen de geselecteerde leveranciers worden uitgenodigd om een offerte in te dienen.

Concurrentiegerichte dialoog. Deze procedure wordt gevolgd bij ingewikkelder aanbestedingen. Er is een dialoog tussen de aanbestedende dienst en mogelijke leveranciers om de beste juridische en/of financiële opzet van een project te bepalen om te voldoen aan de behoeften of doelstellingen van de aanbestedende dienst.

Mededingingsprocedure met onderhandeling. Na een uitnodiging tot inschrijving en een eerste evaluatie nodigt de aanbestedende dienst de door hem gekozen marktdeelnemers uit om een eerste inschrijving in te dienen. Vervolgens wordt er onderhandeld over de eerste en alle daaropvolgende ingediende inschrijvingen, met uitzondering van de laatste, om de inhoud ervan te verbeteren.

Procedures van gunning door onderhandelingen zonder voorafgaande oproep tot mededinging kunnen enkel worden gevolgd in een klein aantal vooraf vastgelegde gevallen. De aanbestedende dienst gaat onderhandelen met een of meer leveranciers.

Innovatiepartnerschap. De aanbestedende dienst selecteert leveranciers naar aanleiding van een aankondiging en werkt met onderhandelingen om die uit te nodigen ideeën in te dienen voor de ontwikkeling van innovatieve werken, leveringen of diensten om te beantwoorden aan een behoefte waarvoor er geen geschikt bestaand „product” op de markt is. De aanbestedende dienst kan een dergelijk partnerschap aan meer dan één leverancier gunnen.

13 Zie de Annual Public Procurement Implementation Review (Jaarlijkse beoordeling van de uitvoering inzake aanbesteding) 2013 die DG Interne Markt en Diensten op 1 augustus 2014 heeft gepubliceerd.

Reikwijdte en aanpak van de controle

14

De Rekenkamer onderzocht of de Commissie en de lidstaten passende en doeltreffende maatregelen nemen om het probleem van aanbestedingsfouten op cohesiegebied aan te pakken, en ging daarbij in op de volgende vragen:

- a) Hebben de Commissie en de lidstaten een analyse gemaakt van het probleem van aanbestedingsfouten in het cohesiebeleid?
- b) Hebben de Commissie en de lidstaten passende maatregelen genomen om het probleem aan te pakken en waren deze maatregelen doeltreffend?

15

De controle had betrekking op de resultaten van de controles die de Rekenkamer in de periode 2009-2013 uitvoerde ten behoeve van de betrouwbaarheidsverklaring en er werd rekening gehouden met de maatregelen die de Commissie en de lidstaten tussen 2009 en 2014 namen om het probleem van niet-naleving van de aanbestedingsregels aan te pakken.

16

De controleresultaten zijn gebaseerd op:

- a) een analyse van relevante documentatie van de Commissie;
- b) gesprekken met ambtenaren van de Commissie;
- c) een enquête onder 115 auditautoriteiten in 27 lidstaten (zonder Kroatië) die verantwoordelijk waren voor operationele programma's in het kader van het EFRO, het ESF en het CF, waarvan er 69 antwoorden. De voornaamste doelstelling van de enquête was, informatie te verzamelen over het kader voor openbare aanbesteding, de ontdekte aanbestedingsfouten en de op nationaal niveau genomen preventieve en corrigerende maatregelen;
- d) bezoeken aan vier lidstaten (Tsjechische Republiek, Spanje, Italië en het Verenigd Koninkrijk) waar hoge aantallen aanbestedingsfouten waren ontdekt tijdens de door de Rekenkamer verrichte controles ten behoeve van de betrouwbaarheidsverklaring in de periode 2009-2013;
- e) een bezoek aan Cyprus, dat was gericht op de gebruikmaking van e-aanbesteding; en
- f) een korte enquête van de 28 HCI's in de EU, waarvan er 18 antwoorden.

17

Bij de controle werd getracht, waar mogelijk, goede praktijken te identificeren die gedeeld konden worden onder de lidstaten.

18

De opmerkingen staan beschreven in twee delen:

- in het eerste deel staat een samenvatting van de controlebevindingen van de Rekenkamer op het gebied van aanbesteding met betrekking tot het EFRO, het CF en het ESF in 2009-2013 en wordt onderzocht of de Commissie en de lidstaten beschikken over een **robuuste analytische basis** om het probleem van aanbestedingsfouten te begrijpen;
- het tweede deel beschrijft de **maatregelen** die de Commissie en de lidstaten de laatste jaren hebben **getroffen** en bevat, waar mogelijk, een beoordeling van de doeltreffendheid ervan.

De systematische analyse van de fouten op het gebied van openbare aanbesteding door de Commissie en de lidstaten is zeer beperkt

Inbreuken op aanbestedingsregels vormen nog steeds een belangrijke bron van fouten op het gebied van cohesiebeleid

Wat is een fout?

19

Er is sprake van een fout wanneer niet werd voldaan aan nationale of Europese openbare aanbestedingsregels. In het kader van dit verslag worden drie soorten fouten onderscheiden, zoals weergegeven in **tabel 1**.

Tabel 1

In dit verslag gehanteerde foutentypologie, met voorbeelden¹

Soort fout	Beschrijving	Voorbeelden
Ernstig	Een ernstige inbreuk op de regels die ertoe heeft geleid dat de mededinging werd belemmerd en/of dat opdrachten werden geacht te zijn gegund aan anderen dan de beste inschrijvers;	<ol style="list-style-type: none"> rechtstreekse gunning — de opdracht werd gegund zonder dat een openbare aanbestedingsprocedure werd gevolgd, terwijl dit wel had moeten; gunning van significante en/of voorzienbare aanvullende werken of diensten zonder dat een openbare aanbestedingsprocedure werd gevolgd, terwijl dit wel had moeten; onwettige selectie-/gunningscriteria of een onjuiste toepassing daarvan waardoor de aanbestedingsprocedure een andere uitkomst heeft gekregen.
Significant	Een significante inbreuk op de regels, terwijl toch wordt geacht dat opdrachten werden gegund aan de beste inschrijvers;	<ol style="list-style-type: none"> onwettige selectie-/gunningscriteria of een onjuiste toepassing daarvan, die er echter niet toe hebben/heeft geleid dat de aanbestedingsprocedure een andere uitkomst heeft gekregen; niet alle selectie-/gunningscriteria zijn gepubliceerd in het bestek; beperkte mededinging met een ongerechtvaardigd beroep op urgentie.
Klein	Minder ernstige, en vaak formele fouten die geen nadelige gevolgen hadden voor de mate van mededinging;	<ol style="list-style-type: none"> het gunningsbericht later dan vereist of geheel niet publiceren; verzuimen om het bericht in het Publicatieblad van de EU te publiceren.

¹ In de context van de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer worden fouten die hier als „ernstig” worden omschreven, „kwantificeerbare” fouten genoemd. Deze fouten dragen bij tot het geschatte foutenpercentage van de Rekenkamer. Zie bijlage 1.1 van het Jaarverslag 2013 van de Rekenkamer (PB C 398 van 12.11.2014).

Fouten die de Rekenkamer heeft ontdekt tijdens haar controles ten behoeve van de betrouwbaarheidsverklaring in 2009-2013

20

Tijdens de periode 2009-2013 onderzocht de Rekenkamer in het kader van haar werkzaamheden voor de betrouwbaarheidsverklaring meer dan 1 400 verrichtingen¹⁴ die gefinancierd waren uit de EU-begroting via het EFRO, het CF en het ESF; daarbij controleerde ze openbare aanbestedingsprocedures met betrekking tot bijna 700 projecten. Bij ongeveer 40 % van al die projecten werden fouten ontdekt die verband hielden met de openbare aanbesteding. In totaal werden bijna 590 fouten ontdekt. In **figuur 6** zijn die fouten ingedeeld naar de ernst ervan.

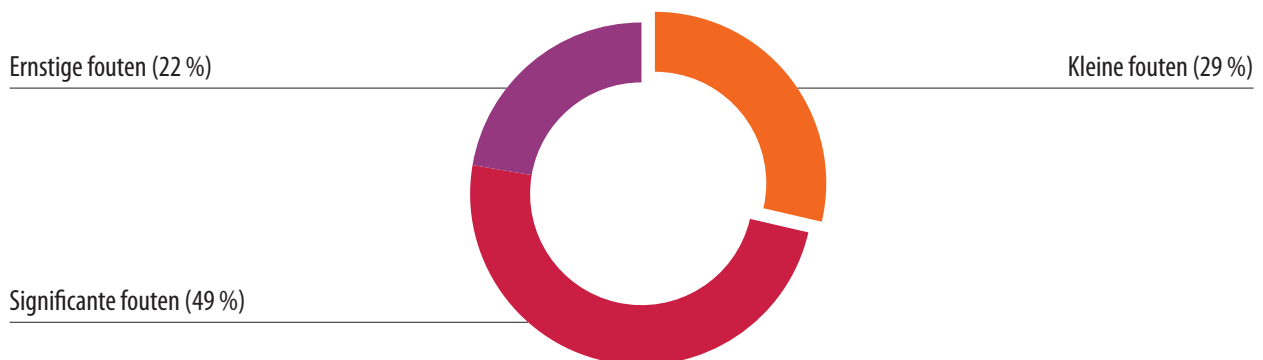
21

De ernstige fouten waren goed voor 48 % van het door de Rekenkamer geschatte foutenpercentage voor het EFRO en het CF en voor 16 % van die voor het ESF in de periode 2009-2013. Het grootste aandeel van ernstige fouten, 70 %, werd ontdekt bij het EFRO. Dit is deels toe te schrijven aan het feit dat EFRO- en CF-programma's gewoonlijk grotere infrastructuurprojecten omvatten waarbij opdrachten vaak via openbare aanbestedingsprocedures moeten worden gegund¹⁵. **Bijlage II** bevat beknopte gegevens over de verdeling van fouten over de drie fondsen: EFRO, CF en ESF.

- 14 In het algemeen heeft één verrichting betrekking op één project. In bepaalde gevallen kunnen meerdere verrichtingen echter betrekking hebben op één project.
- 15 Uit het ESF gefinancierde projecten betreffen vaak diensten, zoals (beroeps-) opleiding, die niet volledig onder de reikwijdte van de richtlijn vallen (Bijlage II B van Richtlijn 2004/18/EG, zoals gewijzigd bij bijlage VII van Verordening (EG) nr. 213/2008 van de Commissie van 28 november 2007 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2195/2002 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten (CPV) en tot wijziging van de Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten, in verband met de herziening van de CPV (PB L 74 van 15.3.2008, blz. 1)).

Figuur 6

Verdeling van de fouten die tijdens de controles voor de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer in 2009-2013 werden geconstateerd op het gebied van het cohesiebeleid, naar de ernst ervan



Bron: Europese Rekenkamer.

22

Er werden fouten ontdekt in alle aanbestedingsfasen; het grootste aandeel van ernstige fouten werd ontdekt in de fase voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure:

- a) In de **fase voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure** waren de meeste ontdekte fouten, 71 (82 %) van de 87, **ernstig**. Aanbestedende diensten vermeden aanbestedingsprocedures volledig door opdrachten rechtstreeks te gunnen terwijl een aanbestedingsprocedure had moeten worden gevolgd, of splitsten opdrachten op in kleinere delen om te voorkomen dat de drempel werd overschreden, of volgden niet de juiste procedure. Veel opdrachten die op deze wijze rechtstreeks werden gegund, betroffen de verlening van diensten en niet zozeer werken (zie het voorbeeld in **tekstvak 2**);
- b) Tijdens de **fase van de aanbesteding** werden de meeste **ernstige** fouten ontdekt bij de specificatie en toepassing van de selectie-/gunningscriteria. Over het geheel genomen betroffen de meeste fouten de voorschriften met betrekking tot publicatie en transparantie (186 van de 587 fouten); een derde van deze fouten was **significant** (zie het voorbeeld in **tekstvak 3**).

Tekstvak 2

Voorbeeld van een ernstige fout in een geval waarin er geheel niet openbaar was aanbesteed

Bij een EFRO-project in **Polen**, dat tot doel had een ringweg aan te leggen rond een grote stad, besloot de aanbestedende dienst via een procedure van gunning door onderhandeling met één marktdeelnemer een opdracht te gunnen inzake „auteurstoezicht” door de architect¹⁶. Er had een openbare of niet-openbare procedure moeten worden gevolgd waardoor mededinging met meer dan één inschrijver mogelijk was geweest. De waarde van de opdracht was ongeveer 300 000 euro.

¹⁶ Door middel van „auteurstoezicht” worden de precieze uitvoering van het project, de naleving van architecturale, technologische, stilistische en bouwkundige regels en normen en de opstelling van de projectdocumentatie voor de inwerkingstelling van het project gegarandeerd.

Tekstvak 3

Voorbeeld van een significante fout in een geval waarin niet was voldaan aan de voorschriften met betrekking tot bekendmaking en transparantie



In de **Tsjechische Republiek** liet de aanbestedende dienst voor een project inzake de aanleg van een snelweg, waarvoor ongeveer 87 miljoen euro uit het Cohesiefonds werd ontvangen, na om de minimumvereisten met betrekking tot de technische bekwaamheid te specificeren in de aankondiging van de opdracht. De voorschriften met betrekking tot transparantie en bekendmaking waren dus niet nageleefd.

Opmerkingen

- c) In de fase van het **contractbeheer** waren 31 van de 74 ontdekte fouten (42 %) **ernstig**; ze betroffen wijziging of uitbreiding van de reikwijdte van de contracten zonder toepassing van een aanbestedingsprocedure, terwijl dit wel had moeten (zie het voorbeeld in **tekstvak 4**).

23

Bijlage III bevat nadere informatie over de verdeling van fouten over de verschillende fasen van het proces van aanbesteding en contractbeheer, waaronder de fase voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure.

24

Het speciaal verslag van de Rekenkamer over de oorzaak van fouten op het gebied van plattelandsontwikkeling laat eenzelfde beeld zien. Een significant aantal aanbestedingsfouten was het gevolg van ongerechtvaardigde onderhandse gunning, verkeerde toepassing van selectie- en gunningscriteria en ongelijke behandeling van inschrijvers¹⁷.

17 Speciaal verslag nr. 23/2014 „Fouten in de uitgaven voor plattelandsontwikkeling: wat zijn de oorzaken en hoe worden ze aangepakt?” (<http://eca.europa.eu>).

Tekstvak 4

Voorbeeld van een ernstige fout met betrekking tot wijziging van de reikwijdte van het contract

In **Spanje** werd een opdracht tot de bouw van een afvalwaterzuiveringsinstallatie, die ongeveer 33 miljoen euro ontving in het kader van het EFRO, in eerste instantie correct aanbesteed en gegund. Daarna werd meer dan de helft van de gecontracteerde werkzaamheden vervangen door andere werkzaamheden waarvoor andere technologieën en materialen nodig waren en in andere hoeveelheden. Hoewel het doel van het project en de totale prijs niet veranderden, weken de werken die uiteindelijk werden uitgevoerd in significante mate af van de werken waarvoor oorspronkelijk een aanbestedingsprocedure was uitgeschreven. Voor meer dan de helft van de uiteindelijke werkzaamheden was dus geen aanbestedingsprocedure gevolgd.

Opmerkingen

Fouten bij de aanbesteding hebben diverse oorzaken

Complexiteit, onvoldoende administratieve capaciteit en ontoereikende planning

25

Een zekere mate van complexiteit is eigen aan elk systeem voor openbare aanbesteding. De huidige mate van **complexiteit** van het juridische en administratieve kader wordt echter gezien als een probleem. Volgens 90 % van de 69 auditautoriteiten die de enquête invulden die in het kader van deze controle werd verricht (zie

paragraaf 16), is het juridische kader voor openbare aanbesteding in hun land ingewikkelder dan nodig. De respondenten merkten op dat fouten hoofdzakelijk het gevolg zijn van de grote hoeveelheid wetgeving en/of richtsnoeren, het feit dat het moeilijk is om die in de praktijk toe te passen, en van een gebrek aan expertise bij de toepassing van openbare aanbestedingsprocedures. Bijna de helft van de respondenten merkte op dat het belangrijkste gebied waarop de openbare aanbestedingspraktijk kan worden verbeterd, vereenvoudiging van procedures kon zijn. Zie **tekstvak 5** voor een beeld van de situatie in een van de lidstaten die tijdens de controle is bezocht.

Tekstvak 5

Het probleem van de complexiteit en de grote hoeveelheid wetgeving; voorbeeld van een lidstaat

De autoriteiten in **Italië** waarmee is gesproken in het kader van deze controle, beschouwden het wettelijke kader voor openbare aanbesteding als ingewikkeld vanwege de breedte en diepgang van de wetgeving en de complexiteit van de procedures die gelden voor zowel de aanbestedende diensten als de deelnemende bedrijven. Bovendien was de belangrijkste Italiaanse aanbestedingswet vaak gewijzigd, wat de toepassing ervan ingewikkelder maakte. Volgens de Italiaanse corruptiebestrijdingsautoriteit staan de voornaamste wijzigingen van de belangrijkste wetgevingshandelingen inzake openbare aanbesteding sinds 2009 in 22 wetgevingshandelingen. De grote hoeveelheid wetgeving wordt nog verder vergroot doordat er fondsspecifieke aanbestedingsregels bestaan — bijvoorbeeld het besluit van het Ministerie van Werkgelegenheid houdende nadere bepalingen inzake aanbesteding voor opdrachten onder de drempels voor uit het ESF gefinancierde projecten. In juni 2014 werd een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van Italië en de Commissie opgericht om vereenvoudiging te ondersteunen in het kader van de omzetting van de EU-richtlijnen uit 2014 in nationale wetgeving.

26

Onvoldoende **administratieve capaciteit** heeft betrekking op een gebrek aan zowel kennis van de regels als technische expertise met betrekking tot de specifieke werken of diensten die worden aanbesteed. Dit probleem speelt niet alleen bij aanbestedende diensten, maar ook bij de autoriteiten die zijn belast met het toezicht

op deze procedures. De ervaring van de Rekenkamer bij de controle van aanbestedingsfouten wijst uit dat de niet-naleving verband houdt met een gebrekkige uitvoering van de bestaande regels. Schrijf- en rekenfouten leiden ook tot fouten. Zie **tekstvak 6** voor een voorbeeld uit een van de lidstaten die tijdens de controle is bezocht.

18 Zie Advies nr. 4/2011 van de Rekenkamer over het Groenboek van de Commissie betreffende de modernisering van het beleid inzake overheidsopdrachten (PB C 195 van 2.7.2011, blz. 1) en haar onlangs gepubliceerde landscape review „De middelen van de EU optimaal benutten: een overzicht („landscape review”) van de risico’s voor het financiële beheer van de EU-begroting”, paragraaf 30, en het afzonderlijke gegevensblad over overheidsopdrachten daarbij, paragraaf 16 (<http://eca.europa.eu>).

27

Een **ontoereikende planning** van projecten en inschrijvingsprocedures vormt ook een oorzaak van fouten, en met name van die fouten die optreden in de fase van contractbeheer en betrekking hebben op de wijziging of uitbreiding van contracten.

De EU-richtlijnen zijn niet altijd juist omgezet door de lidstaten**28**

Elke lidstaat moet de EU-aanbestedingsrichtlijnen omzetten in nationale wetgeving. Als de Commissie van

oordeel is dat de omzetting niet in overeenstemming is met de richtlijnen of dat de hoofdbeginselen niet zijn gevolgd, kan zij een inbreukprocedure¹⁹ inleiden en, in het uiterste geval, de zaak verwijzen naar het Europees Hof van Justitie. In de periode 2009-2013 heeft de Commissie 74 van dergelijke procedures ingesteld, waarvan er eind 2014 8 waren verwezen naar het Europees Hof van Justitie (zie **bijlage IV** voor een analyse van deze procedures per lidstaat per jaar). Een dergelijke onjuiste toepassing/omzetting kan ook leiden tot fouten (zie **tekstvak 7** voor een voorbeeld).

¹⁹ Rekening houdend met het feit dat een inbreuk in artikel 258 VWEU wordt omschreven als niet-nakoming door een lidstaat van een krachtens de Verdragen op hem rustende verplichting.

Tekstvak 6**Uitdagingen op het gebied van administratieve capaciteit: voorbeelden van een lidstaat**

In **Italië** is het risico dat veel aanbestedende diensten over te weinig expertise beschikken, verergerd door het zeer grote aantal van dergelijke diensten. Er zijn 40 000 aanbestedende diensten, en 70 000 indien alle kostencentra worden meegeteld. Voor specifieke categorieën goederen en diensten zal het aantal aanbestedende diensten significant afnemen op grond van recente Italiaanse wetgeving; daardoor zal expertise op het gebied van openbare aanbesteding in minder aanbestedende diensten worden geconcentreerd.

Tekstvak 7**Voorbeeld van fouten als gevolg van de onjuiste omzetting van de richtlijnen in nationaal recht**

In **Spanje** zorgde de gebrekkige aanpassing van de Spaanse wetgeving aan de richtlijnen van 2004 vaak voor fouten bij wijzigingen van contracten. De Spaanse autoriteiten besloten daarom dat de kosten van wijzigingen van contracten niet langer in aanmerking kwamen voor EU-cofinanciering. Pas in 2012, na een aanpassing van de wetgeving, werden bepaalde contractwijzigingen onder specifieke omstandigheden weer subsidiabel geacht door de Spaanse autoriteiten.

De wetgeving wordt soms inconsistent geïnterpreteerd

29

Fouten kunnen ook voortvloeien uit verschillende interpretaties van de wettelijke bepalingen. Zo

- a) meldden autoriteiten in de Tsjechische Republiek dat een verschillende interpretatie van een kwestie door verschillende instanties — bijv. beheersautoriteiten, auditautoriteiten, de HCI, aanbestedingsdiensten en de Europese Commissie — tot uiteenlopende controleresultaten en rechtsonzekerheid leidde.
- b) In Italië verschillen de aanbestedende diensten van mening over de vraag wat een onvoorziene gebeurtenis vormt die een rechtvaardiging zou kunnen vormen voor een wijziging van het contract zonder openbare aanbestedingsprocedure. Als gevolg daarvan zijn bepaalde nationale autoriteiten van mening dat

bepaalde contractwijzigingen in overeenstemming zijn met de nationale regels, terwijl auditautoriteiten en de Commissie die wijzigingen onregelmatig achten. Fouten in verband met dergelijke gevallen vormen een zeer belangrijke reden voor financiële correcties in Italië: in de jaren 2010-2012 was de waarde van deze correcties ongeveer 8 miljoen euro. Ten tijde van de controle probeerde Italië dit probleem aan te pakken in het kader van zijn nationale actieplan voor overheidsopdrachten (zie paragraaf 65).

Lidstaten maken het kader soms ingewikkelder met aanvullende wetgeving

30

Sommige lidstaten stellen op nationaal niveau regels vast die ten aanzien van bepaalde aspecten verder gaan dan de EU-richtlijnen (zie **tekstvak 8**).

Tekstvak 8

Voorbeeld van nationale aanbestedingsregels die verder gaan dan de vereisten uit de EU-richtlijnen

Een nationale wet in de **Tsjechische Republiek** bepaalt de grens voor het verhogen van de waarde van een contract wegens onvoorziene omstandigheden op 20 %, terwijl de grens in de EU-richtlijn 50 % is. Het doel van de Tsjechische Republiek was de transparantie te vergroten, maar volgens sommige marktdeelnemers en aanbestedende diensten maakt dit de zaak onnodig ingewikkeld.

Fraude kan de oorzaak zijn van fouten op het gebied van openbare aanbesteding

31

Volgens de OESO is aanbesteding de overheidsactiviteit die het meest gevoelig is voor verkwisting, fraude en corruptie vanwege de complexiteit ervan, de omvang van de financiële stromen die ze tot stand brengen en de nauwe samenwerking tussen de openbare en de private sector²⁰.

32

De lidstaten zijn wettelijk verplicht de Commissie ieder kwartaal alle onregelmatigheden van meer dan 10 000 euro te melden, waarbij zij aangeven in welke gevallen zij fraude vermoeden²¹. Het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) verzamelt deze informatie via het Irregularity Management System (beheerssysteem voor onregelmatigheden, IMS) namens de Commissie.

De door de lidstaten gemelde informatie betreft alle soorten onregelmatigheden, ook die in verband met openbare aanbesteding. Op basis van deze informatie stelt de Commissie haar jaarlijks verslag over de bescherming van de financiële belangen van de EU en over fraudebestrijding op²².

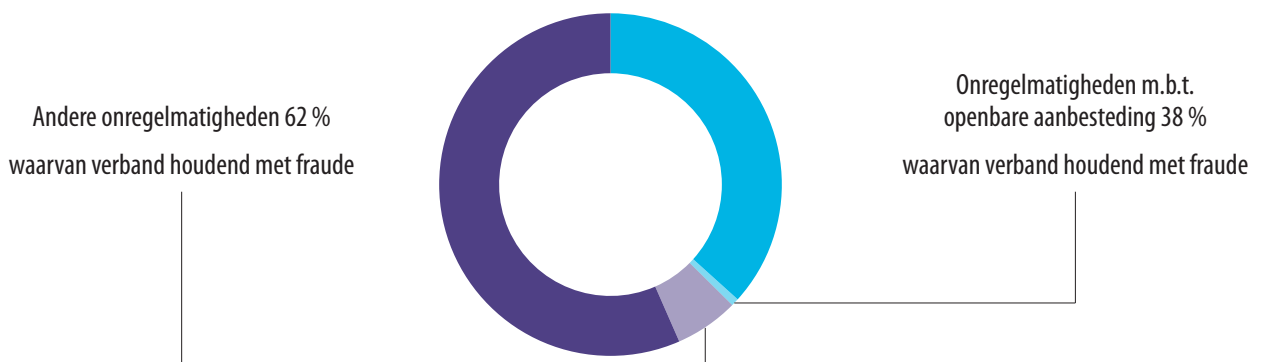
33

Wat betreft het cohesiebeleid betrof in de periode 2007-2013 38 % van de circa 12 000 door de lidstaten aan OLAF gemelde onregelmatigheden openbare aanbesteding. Van de onregelmatigheden met betrekking tot openbare aanbesteding werd bij 2 % gemeld dat deze verband hielden met fraude (zie **figuur 7**). Sommige lidstaten melden zeer weinig onregelmatigheden aan bij OLAF als frauduleus. Zo melden Spanje en Frankrijk in 2007-2013 geheel geen onregelmatigheden met betrekking tot openbare aanbesteding waarbij sprake zou zijn van fraude.

- 20 OESO, Fighting corruption in the public sector: integrity in procurement (Bestrijding van corruptie in de openbare sector: integriteit bij aanbesteding) (www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurement.htm).
- 21 Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie van 8 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en van Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, artikel 28.
- 22 Zie SWD(2014) 244 final van 17 juli 2014, „Statistical evaluation of irregularities reported for 2013 Own Resources, Natural Resources, Cohesion Policy, Pre-accession and Direct expenditure” (Statistische evaluatie van voor 2013 gemelde onregelmatigheden op het gebied van de eigen middelen, natuurlijke hulpbronnen, het cohesiebeleid, de pretoetredingssteun en rechtstreekse uitgaven), blz. 67, bij COM(2014) 474 final van 17 juli 2014, „Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie — Fraudebestrijding Jaarverslag 2013”.

Figuur 7

Door de lidstaten aan OLAF namens de Commissie via het IMS gemelde onregelmatigheden voor de programmeringsperiode 2007-2013



Bron: OLAF.

Opmerkingen

34

De Rekenkamer verwijst elk project waarbij zij vermoedt dat er sprake was van fraude door naar OLAF. Naar aanleiding van haar werkzaamheden ten behoeve van de betrouwbaarheidsverklaring op het gebied van het cohesiebeleid met betrekking tot de periode 2009-2013 verwees de Rekenkamer 17 van dergelijke projecten, waarvan er 6 betrekking hadden op openbare aanbesteding, door naar OLAF. OLAF opende een onderzoek voor 10 van de 17 projecten, waarvan er 5 betrekking hadden op openbare aanbesteding.

Een alomvattende analyse van de fouten in de lidstaten wordt belet doordat coherente gegevens ontbreken...

35

De Rekenkamer probeerde ook vast te stellen of de Commissie en de lidstaten een robuuste analyse hadden gemaakt van de aard, ernst en oorzaak van fouten bij de aanbesteding. Het is nodig om regelmatig te onderzoeken waarom aanbestedingsfouten optreden teneinde de Commissie en de lidstaten in staat te stellen om maatregelen te ontwerpen en uit te voeren die dergelijke fouten doeltreffend kunnen corrigeren en voorkomen.

36

De gegevens over fouten bij openbare aanbestedingen binnen lidstaten zijn vaak verspreid over verscheidene instanties. Ze worden ook niet systematisch gedeeld met andere instanties binnen de lidstaat die, hoewel ze niet rechtstreeks zijn betrokken bij het beheer van het EFRO, ESF en CF, toch van belang zijn voor de uitvoering daarvan, zoals de instanties die betrokken zijn bij de wetgeving over openbare aanbesteding. Dit vergroot het risico dat in een bepaalde lidstaat geen compleet beeld bestaat van de trends en problemen, hoewel dat zou kunnen helpen bij de ontwikkeling van preventieve maatregelen. In Italië, de Tsjechische Republiek en het VK zijn interdepartementale werkgroepen opgericht om dit risico te ondervangen (zie paragraaf 82).

37

Respondenten van de enquête van auditautoriteiten identificeerden soortgelijke zaken als die welke naar voren kwamen uit de analyse door de Rekenkamer van haar eigen gegevens over de soorten en ernst van aanbestedingsfouten (zie paragraaf 20). De lidstaten hebben echter in zeer beperkte mate systematische en alomvattende analyses gemaakt van de aanbestedingsfouten om hun standpunt te bepalen. Hoewel 60 van de 69 auditautoriteiten die de enquête beantwoordden, aangaven dat zij aanbestedingsfouten analyseren, konden slechts 14 ervan gestructureerde gegevens overleggen over de aanbestedingsfouten die de laatste jaren zijn ontdekt. De helft hiervan kwam uit Italië en de rest was afkomstig uit België, Letland, Litouwen, Nederland en Spanje.

Opmerkingen

38

In de vier bezochte lidstaten constateerde de Rekenkamer dat:

- a) de autoriteiten van de lidstaten die het cohesiebeleid uitvoeren, zelden de onderliggende oorzaken van fouten onderzoeken;
- b) er alleen in Italië een analyse heeft plaatsgevonden die specifiek was gericht op aanbestedingsfouten. De nationale coördinerende instantie van auditautoriteiten analyseerde de belangrijkste bron van fouten in Italië, namelijk contractwijzigingen en aanvullende werken.

39

Een alomvattende, robuuste analyse van de onderliggende oorzaken op nationaal en EU-niveau wordt belet doordat voldoende gedetailleerde en coherente gegevens over de aard en omvang van aanbestedingsfouten in de lidstaten ontbreken.

40

18 van de 28 HCI's van de lidstaten antwoordden op de vraag in de enquête van de Rekenkamer (zie paragraaf 16) of zij de openbare aanbestedingsprocedures die uitsluitend met nationale middelen worden gefinancierd, meer of minder foutgevoelig vonden dan procedures die worden gefinancierd met EU-middelen, of dat zij geen significant verschil opmerkten. Hiervan:

- a) verklaarden er 13 dat er „geen significant verschil” is in vergelijking met procedures die met EU-middelen worden gefinancierd;

- b) verklaarden er 2 dat openbare aanbestedingsprocedures die uitsluitend met nationale middelen worden gefinancierd foutgevoeliger zijn dan openbare procedures die tevens met EU-middelen worden gefinancierd;
- c) verklaarden er 3 dat zij de vraag niet konden beantwoorden omdat zij de bevindingen over de fouten niet hadden vergeleken of omdat zij niet beschikten over betrouwbare informatie over de kans op fouten, aangezien hun controles hoofdzakelijk de nationale financiering voor de gunning van opdrachten betreffen.

... maar er zijn tekenen dat de gegevens, in de bezochte lidstaten, langzamerhand systematischer worden verzameld

41

In de vier voor deze controle bezochte lidstaten:

- a) hebben drie lidstaten — Italië, de Tsjechische Republiek en Spanje — de afgelopen jaren databanken opgezet (zie **tekstvak 9**). Dergelijke databanken zouden het gemakkelijker kunnen maken om regelmatigere uitgebreidere analyses te maken, waardoor aanbestedingsfouten beter worden begrepen en op grond van dat inzicht passende maatregelen kunnen worden ontworpen om de problemen aan te pakken (zie paragraaf 89);
- g) bestond een dergelijke databank nog niet in het VK. De EFRO-beheersautoriteit voor Engeland is van plan gedetailleerde informatie over aanbestedingsfouten op te gaan nemen in haar beheersinformatiesysteem voor de programmeringsperiode 2014-2020.

Het gebruik van gestructureerde databanken voor aanbestedingsfouten in de lidstaten

In **Italië** heeft de coördinerende instantie van de EFRO- en ESF-auditoriteiten haar algemene controle-databank aangevuld met nadere gegevens over de aard van alle aanbestedingsfouten. De databank bevat alle aanbestedingsfouten die zijn ontdekt sinds 2010. Voor elke soort fout en voor elke auditoriteit laat de databank het aantal opgespoorde fouten zien, alsook elke eventueel daarmee gepaard gaande financiële correctie. De Italiaanse rekenkamer benut haar databank met onregelmatigheden ook als instrument voor risicobeoordeling op het gebied van openbare aanbesteding.

In de **Tsjechische Republiek** houdt de auditoriteit sinds 2013 haar bevindingen inzake openbare aanbesteding bij in een gestructureerde databank die zij gebruikt om analyses te verrichten; zij deelt de resultaten met andere instanties.

In **Spanje** bevat de databank van de auditoriteit vanaf de beginjaren van de programmeringsperiode 2007-2013 nadere gegevens over de aanbestedingsfouten die zij ontdekt. Ten tijde van de controle was deze databank echter nog niet gebruikt om de aard van dergelijke fouten diepgaand te analyseren.

De Commissie analyseert aanbestedingsfouten nog niet op alomvattende en systematische wijze

42

De Rekenkamer ging na of de Commissie gegevens heeft verzameld en databanken heeft opgezet om de analyse van aanbestedingsfouten te vergemakkelijken.

43

DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf (DG GROW) houdt essentiële indicatoren bij met betrekking tot het gebruik van aanbestedingen in de lidstaten aan de hand van de TED-databank, zoals het aandeel van het bnp dat wordt aanbesteed of de nationale overheidsuitgaven aan openbare aanbestedingen in overeenstemming met de EU-regels (zie paragraaf 8).

44

DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie ontvangen informatie over aanbestedingsfouten bij cohesiebeleidsuitgaven uit de volgende vier belangrijkste bronnen:

- a) de jaarlijkse controleverslagen die de auditoriteiten van de lidstaten bij de Commissie indienen²³. De informatie over aanbestedingsfouten wordt echter niet op een wijze verstrekt die de Commissie in staat stelt een alomvattende analyse van die fouten te maken;
- b) de eigen controles van de Commissie, waarbij de aard, ernst en oorzaken van aanbestedingsfouten in uit het EFRO, CF en ESF gefinancierde projecten worden geanalyseerd;
- c) bilateraal overleg met nationale autoriteiten, met name auditoriteiten; en
- d) controles die door de Rekenkamer worden verricht als onderdeel van haar werkzaamheden voor de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring.

²³ Zie Speciaal verslag nr. 16/2013 „Evaluatie van de „single audit” en van het vertrouwen van de Commissie in het werk van de nationale auditoriteiten op het gebied van cohesie” (<http://eca.europa.eu>).

Opmerkingen

45

Tot nu toe heeft de Commissie één horizontale analyse verricht die was toegespitst op fouten bij aanbestedingen, en wel in mei 2011²⁴. Voor deze analyse door DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling werd gebruikgemaakt van de eigen controles van de Commissie en van de controles verricht door de Rekenkamer; daaruit bleken algemene trends in op het gebied van het EFRO en Cohesie — het ESF was niet meegenomen — ontdekte fouten in de periode 2007-2010. Noch DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, noch DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie heeft sindsdien een dergelijke analyse verricht.

46

Hoewel de Commissie over een zekere hoeveelheid gegevens over aanbestedingsfouten op het hele gebied van het cohesiebeleid beschikt, heeft zij nog geen robuuste, alomvattende databank met alle aanbestedingsfouten ontwikkeld. DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling heeft een databank met nadere gegevens over de meeste controlebevindingen met betrekking tot het EFRO en CF, inclusief bevindingen inzake openbare aanbesteding. Deze databank heeft echter enkel betrekking op 2010 en 2011.

47

Volgens DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie is het niet de moeite waard om een speciale databank met aanbestedingsfouten in het ESF op te zetten, omdat dergelijke fouten bij het ESF minder impact hebben dan bij het EFRO en het CF (zie ook paragraaf 21). Het heeft dus geen horizontale analyses verricht en is niet van plan een databank met aanbestedingsfouten bij het ESF op te zetten.

48

Een databank met onregelmatigheden, waaronder die op het vlak van aanbesteding, zou van grote waarde zijn voor de Commissie, omdat die inzicht verschafft in de aard, de omvang en de oorzaken van fouten, zodat de maatregelen van de Commissie gericht kunnen worden ingezet en naar behoefte kunnen worden aangepast. Sinds 2008 heeft OLAF een databank die bekend staat als Irregularity Management System (beheerssysteem voor onregelmatigheden, IMS). De lidstaten rapporteren via dit systeem informatie over onregelmatigheden aan OLAF (zie paragraaf 33). De informatie in het IMS over aanbestedingsfouten maakt echter geen zinvolle analyse van de aard, reikwijdte of onderliggende oorzaken van de fouten mogelijk. Toen zij in 2011 haar verslagen produceerde, gebruikte de Commissie het IMS niet om de aanbestedingsfouten in de lidstaten te analyseren. De door de lidstaten via het IMS gerapporteerde gegevens zijn sindsdien nooit gebruikt door de Commissie om aanbestedingsfouten te analyseren.

24 „Working Document prepared by DG Regional Policy on the main audit findings regarding application of public procurement rules in Member States found in projects co-financed by ERDF and the Cohesion Fund under cohesion policy” (werkdokument, opgesteld door DG Regionaal Beleid, over de voornaamste controlebevindingen wat betreft de toepassing van de aanbestedingsregels in de lidstaten zoals geconstateerd bij projecten die uit het EFRO en CF zijn gefinancierd in het kader van het cohesiebeleid) (CC/2011/08 EN), niet openbaar gemaakt. De resultaten van deze analyse werden opnieuw gebruikt in het werkdokument van de diensten van de Commissie „Analysis of errors in cohesion policy for the years 2006 2009 — actions taken by the Commission and the way forward” (Analyse van de fouten op het gebied van cohesiebeleid voor de jaren 2006 2009 — door de Commissie getroffen maatregelen en de weg vooruit), SEC(2011)1179, gepubliceerd op 5 oktober 2011.

De Commissie en lidstaten zijn begonnen maatregelen te nemen om het probleem aan te pakken, maar er is nog een lange weg te gaan

49

De Rekenkamer trachtte vast te stellen of de Commissie en de lidstaten passende maatregelen hebben genomen om het probleem van aanbestedingsfouten op het gebied van het cohesiebeleid aan te pakken. Dergelijke maatregelen zouden ofwel overwegend preventief van aard zijn — maatregelen die zijn bedoeld om te voorkomen dat fouten überhaupt optreden — of corrigerend van aard — bedoeld om de impact van eventuele opgespoorde fouten op de EU-begroting te beperken. Relevante preventieve maatregelen zouden in deze context wetgevende maatregelen kunnen zijn, gericht op de vaststelling en handhaving van wettelijke bepalingen, of maatregelen die verband houden met het beheersen controlesysteem, zoals maatregelen ter verbetering van de administratieve capaciteit, die geen wetgevingsaspect kennen.

50

In dit deel van het verslag worden de maatregelen die zijn getroffen door de Commissie en in de vier lidstaten die tijdens de controle zijn bezocht, geïdentificeerd en, waar mogelijk, beoordeeld.

De sinds 2010 door de Commissie getroffen maatregelen beginnen hun uitwerking te krijgen op het algemene probleem

51

De Rekenkamer heeft in haar verslagen en adviezen al sinds 2006 specifieke problemen vastgesteld ten aanzien van de naleving van de nationale en EU-aanbestedingsregels op het gebied van cohesie²⁵. Op basis van de informatie uit haar werkzaamheden van voorgaande jaren²⁶ begon de Commissie in 2010 en 2011 specifieke maatregelen te ontwikkelen om het algemene probleem aan te pakken.

52

Figuur 8 laat zien hoe de maatregelen van de Commissie zich sinds 2010 hebben ontwikkeld.

- 25 Zie bijvoorbeeld het Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2006 (PB C 273 van 15.11.2007), het Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2009 (PB C 303 van 9.11.2010), Advies nr. 1/2010 "Naar een beter financieel beheer van de begroting van de Europese Unie: Risico's en uitdagingen", paragraaf 6 (<http://eca.europa.eu>).
- 26 Voor 2010 omvatten de werkzaamheden van de Commissie met betrekking tot het probleem van aanbestedingsfouten op het gebied van Cohesie corrigerende ad-hocmaatregelen, waaronder financiële correcties, gericht op bepaalde lidstaten en de publicatie van richtsnoeren voor de lidstaten over de toepassing van financiële correcties bij aanbestedingsfouten.

Maatregelen van de Commissie: belangrijkste ontwikkelingen in de afgelopen jaren

2010/2011

- De Commissie begint **herziene richtlijnen inzake het plaatsen van overheidsopdrachten** te ontwikkelen.
- DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling stelt een **werkdocument** op waarin de aanbestedingsfouten in de lidstaten bij het EFRO en CF worden geanalyseerd.
- De Commissie blijft **financiële correcties en onderbrekingen** toepassen op het gebied van het cohesiebeleid.
- Het wetgevingsvoorstel van de Commissie voor de periode 2014-2020 omvat ex-antevoorwaarden met betrekking tot aanbesteding.

2012/2013

- Ex-antevoorwaarden voor aanbesteding maken deel uit van de vastgestelde ESIF-verordening 2014-2020.
- DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling zet een intern team op dat ondersteuning verleent aan lidstaten inzake administratieve capaciteit.
- DG Interne Markt en Diensten zet een **actiegerichte aanpak** in ten aanzien van de aanbestedingssystemen van de lidstaten als aanvulling op inbreukprocedures.
- Een interne werkgroep van de Commissie **ontwikkelt een twaalf-puntenplan** met een reeks maatregelen.
- De Commissie blijft **financiële correcties en onderbrekingen** toepassen op het gebied van het cohesiebeleid.
- Besluit van de Commissie inzake richtsnoeren voor door de Commissie te verrichten financiële correcties voor uitgaven die in gedeeld beheer door de Unie zijn gefinancierd, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten.

2014

- De ESIF-verordening 2014-2020 treedt in werking, met **ex-antevoorwaarden** met betrekking tot aanbesteding, met als uiterste termijn eind 2016.
- Vaststelling van nieuwe richtlijnen inzake het plaatsen van overheidsopdrachten, die uiterlijk 18 april 2016 moeten zijn omgezet in nationaal recht.
- De directeurs van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling hechten hun goedkeuring aan het interne actieplan dat de interne werkgroep heeft opgesteld.
- De **Commissie** publiceert richtsnoeren betreffende het voorkomen van aanbestedingsfouten.
- DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf concentreert zijn middelen **op een klein aantal lidstaten om die te helpen hun beheer van overheidsopdrachten te verbeteren**.
- De Commissie blijft **financiële correcties en onderbrekingen toepassen** op het gebied van het cohesiebeleid.
- De door de Commissie ontwikkelde applicatie voor datamining Arachne wordt ingevoerd.

53

In 2010 voerde de Commissie in het kader van de voorbereiding van voorstellen voor nieuwe aanbestedingsrichtlijnen een uitgebreide evaluatie uit van de impact en doeltreffendheid van het EU-aanbestedingsbeleid²⁷ en organiseerde ze een openbare raadpleging²⁸. De Rekenkamer publiceerde een advies als bijdrage tot het debat rond de herziening van de richtlijnen²⁹ (zie ook paragraaf 67).

54

Specifiek op het gebied van het cohesiebeleid deed de Commissie in 2011 het volgende:

- a) zij bracht haar voorstel voor een verordening betreffende de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) 2014-2020 uit, waarin onder andere een bepaling inzake ex-antevoorwaarden met betrekking tot de aanbestedingskaders van de lidstaten was opgenomen (zie paragraaf 62)³⁰;
- b) zij voltooide een werkdocument waarin de aanbestedingsfouten werden geanalyseerd en een aantal mogelijk te treffen maatregelen werd geïdentificeerd (zie paragraaf 45). Dit document omvatte geen actieplan;
- c) zij maakte meer gebruik van financiële correcties en betalingsonderbrekingen, en
- d) zij organiseerde opleidingsseminars in vier lidstaten.

In 2013 stelt de Commissie een actieplan aanbesteding vast

55

Begin 2013 richtte DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling een speciale interne eenheid, het „competentiecentrum — administratieve capaciteit”, op dat de absorptie van geld uit de EU-structuurfondsen moest vergroten door de administratieve capaciteit van de lidstaten te verbeteren. Een van de aspecten binnen de opdracht van deze eenheid betrof de aanpak van de problemen met betrekking tot de capaciteit om doeltreffend openbare aanbestedingsprocedures uit te voeren.

56

Rond die tijd richtte de Commissie ook een interne technische werkgroep op inzake de verbetering van aanbesteding in verband met het beheer van ESI-fondsen, die voor het eerst bijeenkwam in september 2013³¹. In januari 2014 werd tijdens een van de gewone vergaderingen van het hogere kader van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling een actieplan goedgekeurd dat was opgesteld door de groep en dat een lijst van twaalf niet-wetgevende maatregelen bevatte die door de Commissie moesten worden uitgevoerd en gericht waren op de verbetering van de administratieve capaciteit in de lidstaten. Het plan omvatte de maatregelen die al uitgevoerd werden door de Commissie en ideeën voor nieuwe maatregelen die de Commissie kon invoeren. In **tabel 2** staan de maatregelen opgesomd en is de stand van zaken eind 2014 aangegeven.

27 Voornamelijk met betrekking tot de kosten en de effectiviteit van de aanbestedingsprocedures, vragen in verband met grensoverschrijdende aanbestedingen, toegang van het mkb tot aanbestedingsmarkten en het strategisch gebruik van aanbestedingen in Europa.

28 Op basis van COM(2011) 15 def. van 27 januari 2011 „Groenboek betreffende de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten — Naar een meer efficiënte Europese aanbestedingsmarkt”.

29 Advies nr. 4/2011.

30 COM(2011) 615 def. van 6 oktober 2011 „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad”. Het Parlement en de Raad stelden in 2013 een verordening vast die was gebaseerd op dit voorstel (Verordening (EU) nr. 1303/2013).

31 Ambtenaren van de drie belangrijkste directoraten-generaal (DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie en DG Interne Markt en Diensten) namen deel in de technische werkgroep, alsook de EIB, DG Landbouw en Plattelandontwikkeling en DG Maritieme Zaken en Visserij; de werkgroep werd voorgezeten door een ambtenaar van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, gewoonlijk het hoofd van de eenheid dat verantwoordelijk was voor het team Competentiecentrum. De werkgroep houdt nog steeds vergaderingen en had, ten tijde van het schrijven van dit verslag, in totaal tien maal vergaderd.

Tabel 2

Intern actieplan aanbesteding van de Commissie, in januari 2014 goedgekeurd door de directeuren van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling

Acties	Beschrijving	Stand van zaken eind 2014	
Korte termijn	1	Inventarisatie/analyse van de prestaties van de lidstaten op het gebied van capaciteitsopbouw op dit moment, inclusief een beoordeling van wat goed heeft gewerkt, goede voorbeelden	Aanbesteding voor deskundigen gestart
	2	Compilatie en analyse van bewijsstukken en indicatoren met betrekking tot de prestaties op het gebied van openbare aanbesteding als input voor de onderhandelingen over de ex-antevoorwaarden	Gegevens verzameld tijdens de onderhandelingen over de ex-antevoorwaarden, beoordelingsschema voorbereid waaruit blijkt in hoeverre de lidstaten aan de ex-antevoorwaarden voldoen
	3	Opstelling en verspreiding van praktische richtsnoeren over het vermijden van veelvoorkomende fouten	Richtsnoer opgesteld
	4	Landspecifieke actieplannen voor lidstaten waarbij gebreken zijn vastgesteld	DG GROW werkt met vier lidstaten
	5	Opleiding/richtsnoeren voor het opstellen en opvolgen van actieplannen	Te koppelen aan actie 1
Middellange termijn	6	Voorbereiding op de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen door beheersautoriteiten op te leiden, onder andere met tien workshops over corruptiebestrijding	Ad-hocpresentaties door DG Interne Markt en Diensten in de lidstaten
	7	Transparantie-initiatief tegen corruptie	Contract inzake een eerste proeffase bevindt zich in het stadium van ondertekening
	8	Beoordeling van de bestaande praktijken en de behoefte aan beroepsopleiding en kwalificaties op het gebied van openbare aanbesteding voor fondsbeheerders	Interne voorbereiding loopt
	9	Gerichte steun voor bepaalde lidstaten ten behoeve van bijstand via „al doende leren”, „twinning” of andere steun door deskundigen	In de proeffase, wordt opgestart
	10	Studie naar de vraag hoe openbare aanbesteding kan worden ingezet als strategisch instrument, bijv. e-aanbesteding	Nog niet gestart
Lange termijn	11	Systemen voor het beheer van de kwaliteit van overheidsopdrachten (evaluatie van de ervaringen en beoordeling van de ruimte om EU-brede normen te ontwikkelen voor ESIF)	Nog niet gestart
	12	Gids voor begeleiding (onderzoek naar de vraag waarom bepaalde begeleiding niet leidt tot betere prestaties)	Nog niet gestart

Bron: Europese Commissie, Europese Rekenkamer.

57

Het actieplan was een eerste poging om de niet-wetgevende maatregelen coherent samen te brengen. Acht van de twaalf acties in het plan waren eind 2014 echter nog niet volledig uitgevoerd maar verkeerden in een voorbereidende fase of waren nog helemaal niet gestart. Drie acties waren volledig uitgevoerd:

- a) compilatie en analyse van bewijsstukken en indicatoren met betrekking tot de prestaties op het gebied van openbare aanbesteding als input voor de onderhandelingen over de ex-antevoorwaarden (actie 2);
- b) praktische richtsnoeren over het vermijden van veelvoorkomende fouten bij uit ESIF gefinancierde projecten (actie 3) met uitgebreide documentatie voor praktijkbeoefenaars, en
- c) opleiding op het gebied van corruptiebestrijding voor beheersautoriteiten in tien lidstaten in het kader van de voorbereiding op de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen (actie 6).

58

De oprichting van de werkgroep en het actieplan lijken te wijzen op een verbeterde coördinatie binnen de Commissie. Daarbij geldt echter het volgende:

- a) het actieplan is slechts door één departement van de Commissie (DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling) goedgekeurd en niet door de andere directoren-generaal die betrokken zijn bij de werkgroep. Het plan is niet gepubliceerd door de Commissie en dus waren de transparantie, het verantwoordelijkheidsgevoel en de verantwoording ten aanzien van het plan beperkt;
- b) de werkgroep werd opgericht voor technisch personeel op werkvloerniveau binnen de Commissie.

59

Omdat de meeste acties nog niet volledig ten uitvoer zijn gelegd, kan de impact van het actieplan in dit stadium nog niet worden beoordeeld.

60

Uit het bovenstaande is af te leiden dat enkele zaken van niet-wetgevende aard zijn geïdentificeerd en dat er mogelijk vooruitgang is geboekt. Maar er blijkt ook uit dat de Commissie nog geen gecoördineerd leiderschap op hoog niveau heeft laten zien ten aanzien van deze kwestie.

Indien de nieuwe wetgeving correct wordt toegepast, kan deze in potentie bijdragen tot de aanpak van het probleem van fouten bij de openbare aanbesteding

De ESIF-verordening 2014-2020 en ex-antevoorwaarden

61

Het nieuwe wettelijke kader voor de Europese structuur- en investeringsfondsen 2014-2020 introduceert ex-antevoorwaarden. Dit zijn voorwaarden, op basis van vooraf vastgestelde criteria, die worden gezien als noodzakelijke voorwaarden voor de doeltreffende

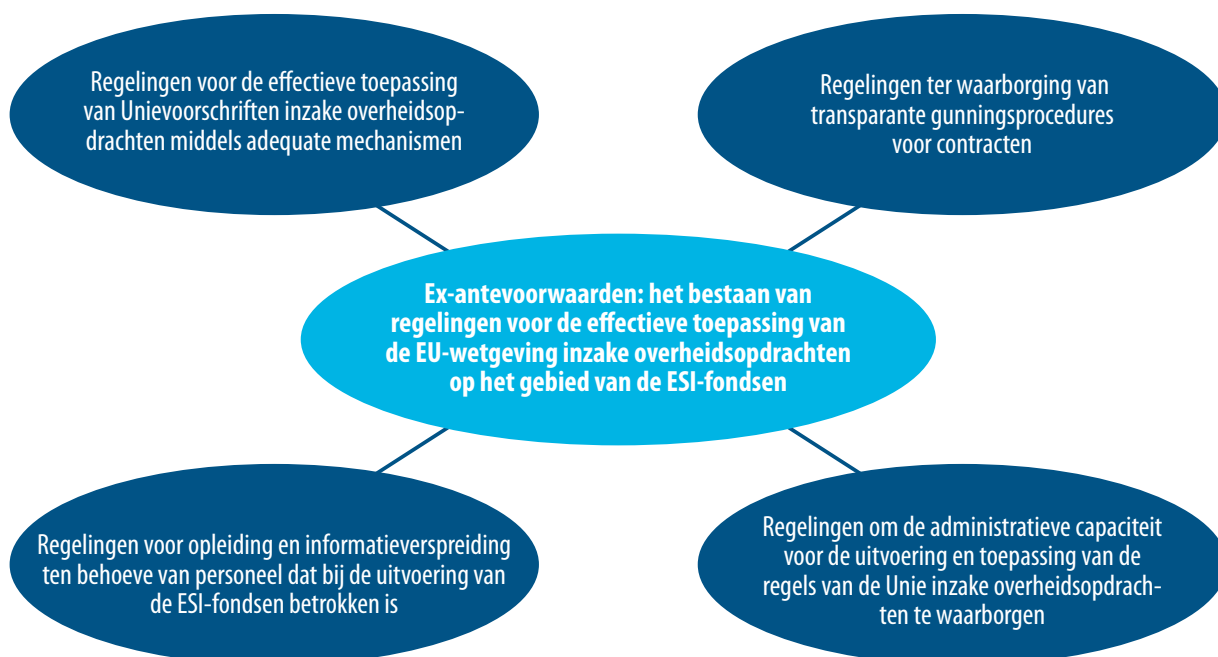
en doelmatige besteding van steun van de Unie waarop de partnerschapsovereenkomsten betrekking hebben. Het systeem voor openbare aanbesteding in een lidstaat vormt een van de gebieden waarvoor dergelijke voorwaarden zijn opgenomen (zie **figuur 9**). De lidstaten waren verplicht om een zelfbeoordeling uit te voeren over de vraag of en op welke wijze zij voldoen aan de voorwaarden³² en om een samenvatting daarvan op te nemen in de partnerschapsovereenkomsten die zij in 2014 hebben ingediend. Indien de Commissie van oordeel is dat een lidstaat op 31 december 2016 niet heeft voldaan aan de uiteengezette voorwaarden, kan zij de betalingen aan die lidstaat opschorten³³.

32 Artikel 2, lid 33, artikel 19 en bijlage XI van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

33 Artikel 19 van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

Figuur 9

Criteria voor de ex-antevoorwaarden met betrekking tot openbare aanbesteding



Bron: Bijlage XI bij Verordening (EU) nr. 1303/2013.

Opmerkingen

62

Volgens de Commissie kan door de invoering van ex-antevoorwaarden het aantal fouten worden teruggebracht en de openbare aanbesteding worden verbeterd, omdat de lidstaten erdoor gestimuleerd worden om te zorgen voor een robuust wettelijk en administratief kader voor openbare aanbestedingen. De doeltreffendheid van dit mogelijk krachtige instrument hangt er echter van af of de lidstaten eind 2016 aan de voorwaarden voldoen en, zo niet, of de Commissie de niet-naleving vaststelt en beoordeelt en de betalingen overeenkomstig opschort.

63

Wanneer de Commissie overweegt om betalingen aan lidstaten op te schorten, kan zij te maken krijgen met twee doelstellingen die in de lidstaten op gespannen voet komen te staan: enerzijds de verbetering van de systemen voor aanbesteding en anderzijds de bevordering van de absorptie van EU-middelen door lidstaten³⁴.

64

Begin 2015 voldeden 12³⁵ van de 28 lidstaten nog niet aan de aanbestedingsvoorwaarden. Hiertoe behoren twee van de vier in het kader van deze controle bezochte lidstaten — Italië en de Tsjechische Republiek — die beide actieplannen hebben opgesteld.

65

De invoering van ex-antevoorwaarden op het gebied van openbaar aanbesteden heeft het DG GROW gemakkelijker gemaakt om te werken met lidstaten die in het bijzonder problemen hebben met aanbesteden. Dit komt doordat de lidstaten zich realiseren dat zij aan de ex-antevoorwaarden moeten voldoen en ze openstaan voor de steun van DG GROW. DG GROW heeft lidstaten — vier³⁶ ten tijde van de controle — geselecteerd aan de hand van een op risico gebaseerde, gerichte aanpak op basis van een reeks criteria en rekening houdend met de personele middelen van de Commissie (zie **tekstvak 10**). De Commissie heeft aangegeven dat het tot eind 2016 voor de lidstaten die niet aan de ex-antevoorwaarden voldoen eerder haar prioriteit heeft, de doeltreffende tenuitvoerlegging van de overeengekomen actieplannen na te streven dan over te gaan tot corrigerende maatregelen en het eventueel instellen van inbreukprocedures.

66

DG GROW biedt dan door middel van verschillende maatregelen ondersteuning, bijv. in de vorm van werkgroepen om een alomvattende aanbestedingsstrategie op te stellen. Afstemming van dergelijke door verschillende diensten van de Commissie genomen maatregelen is belangrijk, gelet op de bovengenoemde mogelijke spanning (paragraaf 63).

34 De Rekenkamer heeft eerder al op dergelijke spanningen gewezen. Zie het Jaarverslag 2011 van de Rekenkamer, paragraaf 5.23 (PB C 344 van 12.11.2012 en „De middelen van de EU optimaal benutten: een overzicht („landscape review”) van de risico’s voor het financiële beheer van de EU-begroting”, paragraaf 5a), gepubliceerd op 25 november 2014 (<http://eca.europa.eu>).

35 Bulgarije, de Tsjechische Republiek, Griekenland, Kroatië, Italië, Letland, Hongarije, Malta, Polen, Roemenië, Slovenië en Slowakije.

36 Bulgarije, Griekenland, Italië en Roemenië.

De criteria van DG GROW om te bepalen op welke lidstaten het zich richt

- een hoog aantal aanbestedingsfouten in de uitgaven van EU-fondsen
- er is niet voldaan aan de ex-antevoorwaarden met betrekking tot openbare aanbesteding
- systematische inefficiëntie bij openbare aanbesteding
- door de Commissie ontvangen klachten over vermeende schendingen van EU-recht
- inbreukprocedures of een voorstadium daarvan
- het aantal rechtszaken
- de bereidheid van de lidstaat om een partnerschap met de Commissie aan te gaan

De nieuwe richtlijnen betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten moeten uiterlijk in april 2016 ten uitvoer zijn gelegd**67**

Het nieuwe wetgevingspakket werd gepubliceerd op 28 maart 2014 en omvat drie richtlijnen: 2014/24/EU³⁷ en 2014/25/EU³⁸, waarbij de vorige richtlijnen worden ingetrokken of gewijzigd, en 2014/23/EU³⁹, waarbij alomvattende regels voor concessies worden ingevoerd. De uiterste termijn waarop de lidstaten dit pakket ten uitvoer moeten hebben gelegd is, op een paar uitzonderingen na, 18 april 2016. Toch zijn de richtlijnen nu al relevant voor de interpretatie van bepalingen.

68

De nieuwe aanbestedingsrichtlijnen zijn bedoeld om de doeltreffende werking van de interne markt te waarborgen, overheidsmiddelen doelmatiger te besteden, om de deelneming van het midden- en kleinbedrijf te bevorderen en om overheidsopdrachten beter te gebruiken ter ondersteuning van gemeenschappelijke maatschappelijke doelen.

- 37 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).
- 38 Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 243).
- 39 Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 1).

69

De Commissie heeft aangegeven dat met name de nieuwe vereisten betreffende monitoring en verslaglegging door de lidstaten aan de Commissie moeten helpen om het aantal fouten ten gevolge van de onjuiste toepassing van de aanbestedingsregels te verminderen⁴⁰. Door de bestaande jurisprudentie te codificeren, bieden de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen meer rechtszekerheid en maken ze overheidsopdrachten toegankelijker voor praktijkbeoefenaars. Zij kunnen dus helpen bepaalde fouten te

voorkomen, bijv. die met betrekking tot het gebruik van ervaring en kwalificaties van het personeel als gunningscriteria alsook de definitie van belangenconflicten. De veranderingen in het juridische kader kunnen, in bepaalde gevallen, ook leiden tot nieuwe soorten fouten. **Tekstvak 11** bevat een analyse van een aantal geselecteerde wijzigingen met betrekking tot openbare werken en dienstencontracten en van het potentieel ervan om het probleem van aanbestedingsfouten op het gebied van het cohesiebeleid te verhelpen⁴¹.

40 Persmemo van de Europese Commissie (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_fr.htm?locale=fr).

41 Persmemo van de Europese Commissie (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_fr.htm?locale=fr).

Tekstvak 11

Analyse van een aantal geselecteerde veranderingen die zijn ingevoerd bij de nieuwe aanbestedingsrichtlijn voor openbare werken en diensten

Invoering van een nieuwe procedure, het innovatiepartnerschap, naast de bestaande mededingingsprocedure met onderhandeling (zie **tekstvak 1**). De nieuwe aanpak die de aanbestedende diensten meer flexibiliteit biedt, zou kunnen leiden tot minder procedurele fouten in gevallen waarin de openbare en niet-openbare procedures niet geschikt waren. Het kan echter moeilijker worden om de beginselen van transparantie, non-discriminatie en gelijke behandeling toe te passen en de toepassing daarvan te controleren.

De mogelijkheid om sociale en milieuaspecten te gebruiken als gunningscriteria. De autoriteiten in de voor deze controle bezochte lidstaten spraken hun bezorgdheid uit over het risico dat de nieuwe wetgeving op bepaalde nieuwe punten ingewikkelder wordt, nu de mogelijkheid wordt ingevoerd om gunningscriteria en contractvoorwaarden op te nemen die verband houden met sociale en milieukwesties. Aanbesteding op basis van deze aspecten kan een uitdaging blijken voor de aanbestedende diensten omdat zij daarbij moeten zorgen voor transparantie en non-discriminatie in het proces. Het kan enige tijd kosten om ervaring op te bouwen met het vinden van legale en passende gunningscriteria en contractvoorwaarden binnen de systemen in de lidstaten.

Nieuw juridisch arsenaal gericht op de wijziging van contracten. Er wordt meer flexibiliteit ingevoerd en het wordt, onder bepaalde omstandigheden, mogelijk om contracten te wijzigen zonder dat een nieuwe aanbestedingsprocedure wordt gevolgd. Het is waarschijnlijk dat er minder fouten zullen optreden in verband met contractwijziging. Deze veranderingen zullen echter niet de fouten verhelpen die het gevolg zijn van een slechte projectvoorbereiding die latere wijzigingen noodzakelijk maken.

Nauwkeurige bepaling van de maximumwaarde van referentiële werken. Door te bepalen dat, behalve in naar behoren gemotiveerde gevallen, de minimumjaaromzet niet hoger mag zijn dan tweemaal de geraamde waarde van de opdracht, zou het kunnen dat aanbestedende diensten minder fouten begaan door onwettige selectiecriteria vast te stellen.

Invoering van een nieuw stelsel voor bepaalde diensten, zoals gezondheidszorg, onderwijs en sociale dienstverlening, ingeval de contractwaarde meer dan 750 000 euro bedraagt. Het zal de lidstaten vrij staan de nationale regels voor dit stelsel vast te stellen zolang zij voldoen aan de algemene beginselen uit het EU-Verdrag en aan de bepalingen van de richtlijn, met name met betrekking tot transparantie. Afhankelijk van de door de lidstaten vastgestelde regels en de complexiteit daarvan zou het aantal fouten wat betreft uit het ESF gefinancierde opleidings- en onderwijsdiensten kunnen stijgen.

Opmerkingen

70

Slechts 40 % van de auditautoriteiten die op de enquête hebben gereageerd, was van mening dat de nieuwe richtlijnen konden bijdragen tot de vermindering van het aantal fouten, met name met betrekking tot het kiezen van een openbare aanbestedingsprocedure, de publicatie van de uitnodiging tot inschrijving, de bepaling van de selectiecriteria of de beoordeling van de offertes (zie de analyse van fouten in paragraaf 22).

71

DG GROW heeft al advies verstrekt over de omzetting van de nieuwe richtlijnen naar nationale wetgeving, vooral door deelname aan vergaderingen, maar ook door de organisatie van specifieke thematische sessies voor nationale deskundigen.

72

In het algemeen zullen de effecten van deze elementen in het nieuwe wetgevingspakket wat betreft de vermindering van het aantal onregelmatigheden afhangen van de toepassing ervan in de lidstaten.

Nieuwe rapportageverplichtingen

73

De nieuwe richtlijnen introduceren nieuwe toezicht- en rapportageverplichtingen. Deze nieuwe verplichtingen omvatten onder meer het volgende⁴²:

- a) De lidstaten moeten voor het eerst in april 2017, en vervolgens elke drie jaar⁴³, bij de Commissie een toezichtrapport indienen met:
 - i) informatie over de meest voorkomende factoren die tot verkeerde toepassing of rechtsonzekerheid leiden, en
 - ii) de preventie, opsporing en adequate melding van gevallen van aanbestedingsfraude, corruptie, belangenverstrengeling en andere ernstige onregelmatigheden.
- b) Op basis van de rapporten van de lidstaten brengt de Commissie regelmatig een verslag uit over de tenuitvoerlegging van en de beste praktijken inzake nationaal beleid met betrekking tot overheidsopdrachten in de interne markt.

74

Indien zij correct worden toegepast, kunnen deze nieuwe rapportage- en toezichtsverplichtingen voor de lidstaten de Commissie van veel betere informatie voorzien over de toepassing van de EU-aanbestedingsregels in de praktijk.

42 Artikelen 83-85 van Richtlijn 2014/24/EU.

43 Het eerste van deze rapporten moet in april 2017 worden ingediend.

De lidstaten richten zich vooral op eerstelijnscontroles en zijn pas onlangs begonnen met het nemen van preventieve maatregelen

Door de lidstaten en/of de Commissie genomen corrigerende maatregelen

75

Op het niveau van de begunstigde optredende aanbestedingsfouten kunnen en moeten worden opgespoord en gecorrigeerd door de autoriteiten van de lidstaten voordat zij betalingsaanvragen indienen bij de Commissie. Dit zijn de zogenaamde „eerstelijnscontroles”, die het volgende omvatten:

- a) verificaties van de betalingsaanvragen van de begunstigten door de beheersautoriteiten van de lidstaat, en
- b) controles door de certificerende instanties van de lidstaat, ook van de door de beheersautoriteiten gerapporteerde gegevens.

76

Zoals de Rekenkamer eerder al opmerkte⁴⁴ en de Commissie ook opmerkte bij haar eigen controles, zijn de eerstelijnscontroles van de lidstaten nog steeds niet doeltreffend genoeg. Dit leidt ertoe dat uitgaven voor projecten waarbij aanbestedingsfouten zijn gemaakt, door lidstaten bij de Commissie worden gedeclareerd voor vergoeding uit de EU-begroting.

77

Indien de Commissie aanbestedingsfouten ontdekt nadat de betalingsaanvraag al bij haar is ingediend, kan zij:

- a) financiële correcties opleggen ten aanzien van de afzonderlijke betrokken projecten, of,
- b) indien de Commissie van mening is dat het onmogelijk zou zijn alle betrokken contracten te controleren, een forfaitaire correctie opleggen op het niveau van het OP (of een of meer van de prioritaire assen).

78

Om een consistente aanpak voor dergelijke financiële correcties te waarborgen, heeft de Commissie richtsnoeren ontwikkeld aan de hand waarvan het bedrag van de financiële correctie wordt bepaald dat wordt opgelegd bij niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten⁴⁵. Sinds 2013 zijn deze gecodificeerd als een besluit van de Commissie en zijn ze dus bindend voor alle diensten van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor gedeeld beheer.

79

Wanneer de Commissie van oordeel is dat de beheers- en controlesystemen van de lidstaat te wensen overlaten, schort zij de betaaltermijnen op om ervoor te zorgen dat de lidstaten de nodige corrigerende maatregelen nemen om deze te verbeteren. Tijdens deze onderbrekingen vinden er geen betalingen uit de EU-begroting voor het OP plaats. Beheers- en controlesystemen voor aanbesteding kunnen binnen dit bereik vallen (zie de voorbeelden in de **tekstvakken 12 en 13**).

44 Jaarverslagen van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over de begrotingsjaren 2012 en 2013.

45 COCOF 07/0037/03 Guidelines for determining financial corrections to be made to expenditure co-financed by the Structural Funds or the Cohesion Fund for non-compliance with the rules on public procurement (Richtsnoeren voor de bepaling van te verrichten financiële correcties voor uitgaven die uit de structuurfondsen of het Cohesiefonds zijn gefinancierd, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten), 29.11.2007; Besluit C(2013) 9527 final van de Commissie van 19.12.2013 betreffende de vaststelling en goedkeuring van richtsnoeren voor de bepaling van door de Commissie te verrichten financiële correcties voor uitgaven die in gedeeld beheer door de Unie zijn gefinancierd, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten.

Tekstvak 12

Voorbeeld van een onderbreking van betalingen

Bij een controle door de auditautoriteit in **Spanje** in 2011 werd ontdekt dat de aanbestedingsprocedures bij de beheerder van luchthavens en helihavens niet in overeenstemming waren met de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten. De Commissie onderbrak dan ook de betalingen voor projecten die werden uitgevoerd door deze organisatie. In 2014 certificeerde de auditautoriteit in Spanje na een controle van de doeltreffende toepassing van de verbeterde procedures dat de procedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten bij de organisatie waren verbeterd en doeltreffend werden toegepast. De Commissie beëindigde de onderbreking. Er werd een forfaitaire correctie toegepast op alle door die organisatie gedane uitgaven waarmee in de loop der tijd problemen zouden zijn ondervonden.

Tekstvak 13

Voorbeeld van een actieplan

In de **Tsjechische Republiek** werd, vanwege ernstige gebreken in de beheers- en controlesystemen, een door de Commissie voorgeschreven actieplan opgesteld en werden verbeteringen doorgevoerd. Zo zijn de systemen zo bijgewerkt dat uitgaven waarvan door de auditautoriteit, de Commissie of de Rekenkamer is vastgesteld dat zij onregelmatig zijn wegens aanbestedingsfouten, automatisch niet worden gedeclareerd bij de Commissie.

80

Financiële correcties hebben wellicht, tenzij ze bij besluit van de Commissie zijn opgelegd, een beperkt afschrikwekkend effect tijdens de periode tot aan de afsluiting van de programmeringsperiode 2007-2013 in 2017. Dat komt doordat de lidstaten op grond van de verordening het recht hebben uitgaven waarvoor correcties zijn opgelegd, te vervangen door andere subsidiabele uitgaven. Zo werden de totale middelen die lidstaten ontvingen in feite zelden verlaagd. Voor de periode 2014-2020 zijn de regels veranderd: de lidstaten zouden financiering kunnen verliezen indien uitgaven die door de beheers- en auditautoriteiten en de certificerende instanties wettig en regelmatig zijn verklaard, vervolgens toch fouten blijken te bevatten⁴⁶.

In lidstaten worden preventieve maatregelen genomen, maar pas sinds kort**81**

In de vier lidstaten die in het kader van deze controle zijn bezocht, werd voor de meeste preventieve maatregelen pas aan het einde van de programmeringsperiode 2007-2013, en voornamelijk in 2013 en 2014, een begin gemaakt met de tenuitvoerlegging ervan.

⁴⁶ Zie artikel 143 van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

Opmerkingen

82

In drie van de lidstaten — het VK, Italië en de Tsjechische Republiek — zijn onlangs interdepartementale werkgroepen opgericht inzake aanbesteding binnen het cohesiebeleid. Dergelijke werkgroepen brengen beheersautoriteiten, auditautoriteiten, uitvoeringsorganen, juridische diensten en andere

departementen die betrokken zijn bij aanbesteding samen en zijn nuttig om ervaringen te delen, consistentie bij het omgaan met aanbestedingen na te streven en passende maatregelen te identificeren. **Tekstvak 14** bevat nadere gegevens over een in het VK opgezet netwerk.

Tekstvak 14

Voorbeeld van een interdepartementale werkgroep inzake aanbesteding in een lidstaat

In het **VK** stelde de EFRO-beheersautoriteit voor Engeland in 2013 een intern netwerk in dat de ontdekte onregelmatigheden op het gebied van openbare aanbesteding onderzoekt en vragen over openbare aanbesteding afhandelt. Aan het netwerk nemen juristen van de beheersautoriteit deel alsmede ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de programma-uitvoering, een bemiddelende instantie en, in een adviserende rol, de auditautoriteit.

Het netwerk:

- herziet de nationale aanbestedingsvereisten en de bijbehorende richtsnoeren, en brengt deze opnieuw uit;
- houdt regelmatig videoconferenties om casestudies, richtsnoeren, enz. te bespreken;
- evalueert systeem- en projectcontroles en andere controles met betrekking tot aanbesteding.

IT-instrumenten zouden kunnen helpen bij de aanpak van aanbestedingsproblemen maar moeten volledig worden toegepast

83

Het transformationele potentieel van informatietechnologie kan helpen om aanbestedingsfouten te voorkomen en op te sporen. Zowel de Commissie als de lidstaten zijn IT-oplossingen aan het ontwikkelen, zoals:

- a) e-aanbesteding,
- b) het verzamelen van gegevens en opzetten van databanken om de foutenanalyse te vergemakkelijken, en
- c) applicaties voor datamining om frauduleuze patronen en onregelmatigheden te identificeren.

Opmerkingen

E-aanbesteding

84

In deze context wordt met e-aanbesteding het gebruik bedoeld van elektronische communicatie en transactieverwerking door organisaties uit de overheidssector bij de inkoop van goederen, diensten en openbare werken⁴⁷. Voor e-aanbesteding worden elektronische processen geïntroduceerd ter ondersteuning van de verschillende fasen van een aanbestedingsproces — publicatie van de aankondiging van een opdracht, verstrekking van aanbestedingsstukken, indiening van offertes, evaluatie, gunning⁴⁸, bestelling, facturering en betaling⁴⁹. De Commissie schatte dat in 2014 gemiddeld ongeveer 10 % van de EU-aanbestedingen elektronisch plaatsvindt⁵⁰.

85

E-aanbesteding kan in potentie:

- a) de concurrentie en de kosten-effectiviteit bevorderen door de toegang tot inschrijvingsprocedures binnen de interne markt te verruimen, mede voor het mkb;

- b) de efficiëntie verbeteren van het beheer van overheidsopdrachten door de toegang tot inschrijvingsprocedures te verruimen en essentiële procedures te automatiseren, wat zou kunnen leiden tot kostenbesparingen voor zowel de inschrijvers als de aanbestedende diensten, en
- c) onregelmatigheden, corruptie en fraude helpen opsporen en voorkomen⁵¹.

86

Tekstvak 15 bevat informatie over de toepassing van e-aanbesteding in de voor de controle bezochte lidstaten.

87

De Commissie, die verscheidene proefprojecten met e-aanbesteding heeft ondersteund, nam het uitbreiden van het gebruik van e-aanbesteding op als actie in haar actieplan 2013 (zie **tabel 2**). Ten tijde van de controle was deze actie echter nog niet gestart.

47 COM(2010) 571 def. van 18 oktober 2010 „Groenboek over de bevordering van elektronisch aanbesteden in de EU”.

48 In het kader van de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen mag „voor geen enkel onderdeel van de aanbestedingsprocedure voor overheidsopdrachten na de gunning van de opdracht, en evenmin voor de interne communicatie binnen de aanbestedende dienst, het gebruik van elektronische communicatiemiddelen verplicht worden gesteld”.

49 Krachtens de Richtlijnen 2014/24/EU en 2014/25/EU moeten de lidstaten ervoor zorgen dat alle communicatie en informatie-uitwisseling op grond van deze richtlijnen plaatsvindt met behulp van elektronische communicatiemiddelen. Dit omvat de bekendmaking van aankondigingen, de beschikbaarheid van aanbestedingsstukken en elektronische indiening. Deze voorschriften moeten tussen 2016 en 2018 van kracht worden.

50 SWD(2014) 262 final van 1 augustus 2014 „Annual Public Procurement Implementation Review 2013” (Jaarlijkse beoordeling van de uitvoering inzake aanbesteding 2013).

51 Zie bijv. „Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU” (Corruptie bij aanbesteding in de EU identificeren en terugdringen), een studie die PwC en Ecorys voor de Europese Commissie (OLAF) met ondersteuning van de Universiteit van Utrecht hebben opgesteld, 30 juni 2013 (http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf).

Voorbeelden van de toepassing van e-aanbesteding

- o in **Italië** omvat het systeem een virtuele catalogus met producten die worden ingevoerd door registreerde bedrijven;
- o in de **Tsjechische Republiek** wordt een database met eenheidskosten ontwikkeld als benchmark voor inschrijvers om de transparantie en eerlijke prijzen te bevorderen; en
- o in **Spanje** kunnen offertes onder bepaalde omstandigheden elektronisch worden ingediend.

88

Tijdens de controle werd ook Cyprus bezocht om het e-aanbestedings-systeem aldaar te beoordelen (zie **tekstvak 16**).

Tekstvak 16**E-aanbesteding in Cyprus**

E-aanbesteding werd in **Cyprus** in 2010 ingevoerd als onlinehulpmiddel; het gebruik ervan binnen de overheidsdiensten neemt toe. Eind 2014 hadden 501 van de ongeveer 700 aanbestedende diensten zich geregistreerd met het oog op het gebruik van e-aanbesteding. Het gebruik van bepaalde faciliteiten blijft optioneel voor aanbestedende diensten en marktdeelnemers. De meeste aanbestedende diensten gebruiken het systeem voor de bekendmaking van opdrachten. 21 % van de eind 2014 geregistreerde bedrijven was buitenlands. In 2014 werd een tweetalige helpdesk opgezet voor alle gebruikers van het systeem. Volgens de e-aanbestedingsstrategie van de Cypriotische autoriteiten moet het systeem op 30 juni 2016 volledig ten uitvoer zijn geleid, waarbij vanaf maart 2015 opleidingen worden aangeboden.

IT wordt pas sinds kort gebruikt voor databanken inzake aanbestedingsfouten**89**

Zoals hierboven vermeld, is het voor een volledig begrip van de trends op het gebied van aanbestedingsproblemen nodig dat alomvattende gegevens beschikbaar zijn in een vorm die analyse ervan mogelijk maakt. Het gebruik door lidstaten van bestaande of nieuwe databanken om aanbestedingsfouten te analyseren is een nieuwe ontwikkeling (zie paragraaf 41), en de Commissie moet nog een databank met onregelmatigheden, inclusief die op het gebied van aanbesteding, opzetten.

Applicaties voor datamining — het voorbeeld van het fraude-alarminstrument Arachne**90**

In 2009 begon de Commissie met de ontwikkeling van een op IT gebaseerd fraude-alarminstrument, dat zij Arachne noemt. Het werd in 2013 operationeel. Het is het eigendom van de Commissie en wordt door de Commissie onderhouden.

91

Het is zo opgezet dat het essentiële gegevens bijhoudt over uit het EFRO, CF en ESF gefinancierde projecten, bijvoorbeeld over bedrijven en projecten, zodat relaties en verbanden tussen verschillende marktdeelnemers die aan dergelijke projecten deelnemen, kunnen worden geanalyseerd. Dit onlinehulpmiddel bevat ook links naar andere externe databanken van overheden. Gebruikers van de applicatie krijgen indicatoren van mogelijke risico's op fraude ten aanzien van bepaalde ondernemingen.

Opmerkingen

92

De Commissie nodigt beheers- en auditautoriteiten in alle 28 lidstaten uit om hun gegevens in te voeren en de applicatie — gratis — te gebruiken.

93

In februari 2015 maken 17 van de 28 lidstaten gebruik van de applicatie of hebben zij het voornemen te kennen gegeven om dat te gaan doen (zie ook **figuur 10**).

94

Een dergelijk systeem kan echter alleen naar behoren werken indien voldoende autoriteiten in lidstaten complete gegevens van goede kwaliteit invoeren. Eind 2014 hadden 14 lidstaten dergelijke gegevens voor minimaal één OP aangeleverd. Wil de applicatie een doeltreffend EU-breed fraude-alarmsysteem worden, dan zouden ook de andere lidstaten gegevens moeten verstrekken.

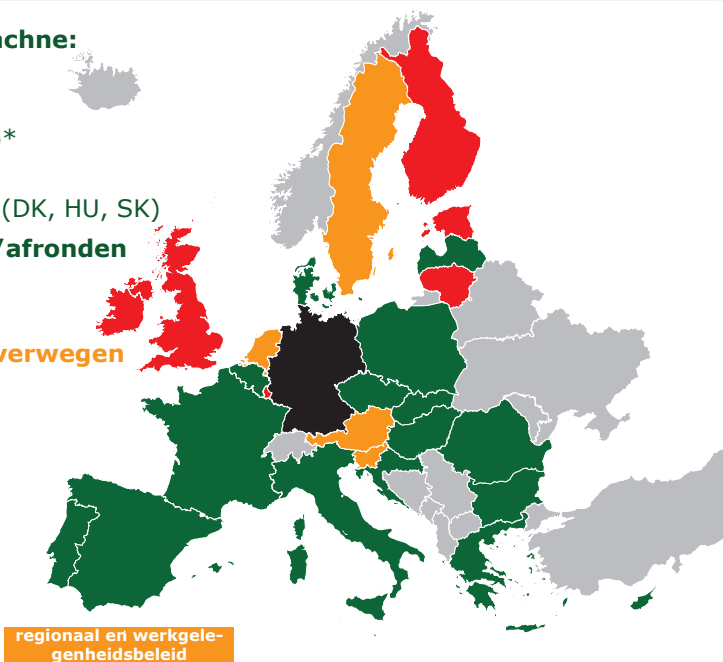
Figuur 10

Arachne: stand van uitvoering in de lidstaten, februari 2015

Stand van zaken in de lidstaten met betrekking tot ARACHNE

17 zijn er momenteel betrokken bij Arachne:

- **10 gebruiken Arachne**
(BE, BG, CZ, GR, IT, LV, HR, PL, PT, RO)*
* minimaal 1 programma
- **3 zullen Arachne binnenkort krijgen** (DK, HU, SK)
- **4 zijn hun dossier aan het opstellen/afmaken**
(ES, FR, CY, MT)*
- **4 bevinden zich in de fase van het overwegen**
(NL, AT, SI, SE)
- **6 zijn nog niet bezocht**
(EE, IE, LT, LU, FI, UK)
- **1 maakt geen gebruik van Arachne** (DE)



Conclusies en aanbevelingen

95

Het EU-aanbestedingsbeleid is een essentieel instrument bij de totstandbrenging van de interne markt en de verwezenlijking van slimme, duurzame en inclusieve groei, overeenkomstig de Europa 2020-strategie, terwijl het tegelijk zorgt voor een zo efficiënt mogelijke besteding van de openbare middelen.

96

Tijdens de periode 2009-2013 droegen fouten met betrekking tot openbare aanbestedingen aanzienlijk bij tot het algemene geschatte foutenpercentage van de Rekenkamer op dit beleids-terrein, en in de eerste plaats tot het foutenpercentage voor het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds. Ernstige fouten deden de eerlijke mededinging geheel of gedeeltelijk teniet en/of leidden tot de gunning van contracten aan anderen dan de beste inschrijvers.

97

Fouten hebben verschillende oorzaken. De complexiteit van het wettelijk en administratief kader wordt gezien als een probleem; hieronder valt de grote hoeveelheid wetgeving en/of richtsnoeren en het feit dat het moeilijk is die in de praktijk toe te passen. Onvoldoende administratieve capaciteit ten aanzien van zowel kennis van de regels als technische expertise met betrekking tot de specifieke werken of diensten die worden aanbesteed, leidt tot fouten. Een ontoereikende projectplanning door aanbestedende diensten en schrijf- en rekenfouten leiden ook tot fouten.

98

In dit verslag wordt beoordeeld of de Commissie en de lidstaten passende en doeltreffende maatregelen nemen om het probleem van aanbestedingsfouten op het gebied van het cohesiebeleid aan te pakken. De Rekenkamer constateerde dat de Commissie en de lidstaten begonnen zijn met de aanpak van het probleem, maar dat er nog een lange weg te gaan is wat betreft de analyse van het probleem en de uitvoering van maatregelen.

De systematische analyse van de fouten op het gebied van openbare aanbesteding door de Commissie en de lidstaten is zeer beperkt.

99

Een alomvattende analyse werd zowel op het niveau van de lidstaten als op dat van de Commissie belet doordat coherente gegevens ontbreken. Er zijn echter tekenen in de vier voor deze controle bezochte lidstaten dat gegevens over aanbestedingsfouten langzamerhand systematisch worden verzameld of dat dit wordt gepland (zie paragraaf 41). De foutenanalyse is echter nog steeds beperkt (zie de paragrafen 35-39). De Commissie heeft nog geen robuuste, alomvattende databank ontwikkeld met alle onregelmatigheden, waaronder die op het gebied van aanbesteding. Zij verrichtte één analyse van EFRO- en CF-aanbestedingsfouten, en wel in 2011 (zie paragraaf 45).

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 1

- a) De Commissie moet een databank met onregelmatigheden ontwikkelen, die een basis kan bieden voor zinvolle analyse van aanbestedingsfouten. Zij moet de frequentie, ernst en oorzaken van aanbestedingsfouten op het gebied van het cohesiebeleid op alomvattende wijze analyseren, op basis van de juiste gegevens uit haar eigen databanken en zoals verstrekt door de lidstaten. De Commissie moet haar analyse publiceren als onderdeel van het verslag over openbare aanbesteding dat op grond van de nieuwe richtlijnen is vereist.
- b) De betrokken autoriteiten in de lidstaten moeten hun eigen databank over onregelmatigheden op het gebied van het cohesiebeleid, inclusief die op het gebied van aanbesteding, ontwikkelen en analyseren, en moeten met de Commissie samenwerken om dergelijke gegevens te verstrekken in een vorm die en op een tijdstip dat het werk van de Commissie gemakkelijker maakt.

De Commissie en de lidstaten zijn begonnen maatregelen te nemen om het probleem aan te pakken, maar er is nog een lange weg te gaan

100

Ondanks het feit dat het probleem niet op alomvattende wijze is geanalyseerd, zijn de Commissie en de lidstaten begonnen maatregelen te nemen om het aan te pakken. De sinds 2010

door de Commissie getroffen — wetgevende en andere — maatregelen beginnen hun uitwerking te krijgen op het algemene probleem. In 2014 werd een nieuw wetgevingspakket inzake openbare aanbesteding vastgesteld, dat uiterlijk in april 2016 ten uitvoer moet zijn gelegd door de lidstaten (zie de paragrafen 67-74). Hierbij worden ook nieuwe rapportageverplichtingen voor de Commissie en de lidstaten ingevoerd. In het algemeen zullen de effecten van het nieuwe wetgevingspakket wat betreft de vermindering van het aantal onregelmatigheden afhangen van de toepassing ervan in de lidstaten. Het nieuwe wettelijke kader voor de Europese structuur- en investeringsfondsen 2014-2020 introduceert ex-antevoorwaarden met betrekking tot de aanbestedingssystemen van de lidstaten. Dergelijke voorwaarden kunnen in potentie bijdragen tot de aanpak van de problemen (zie de paragrafen 61-65). De lidstaten waren verplicht om een zelfbeoordeling uit te voeren over de vraag of en op welke wijze zij voldoen aan de voorwaarden en om een samenvatting daarvan op te nemen in de partnerschapsovereenkomsten die zij in 2014 hebben ingediend. Een aanzienlijk aantal lidstaten voldeed begin 2015 nog niet aan deze voorwaarden (zie de paragrafen 61-65).

Aanbeveling 2

Indien eind 2016 niet aan de ex-antevoorwaarden inzake openbare aanbesteding is voldaan, dient de Commissie consistent gebruik te maken van haar bevoegdheden om de betalingen aan de betrokken lidstaten op te schorten totdat zij de tekortkomingen hebben verholpen.

Conclusies en aanbevelingen

101

In 2013 richtte de Commissie een interne technische werkgroep op en stelde zij een intern actieplan op. Dit wijst erop dat de coördinatie binnen de Commissie is verbeterd. De meeste acties zijn nog niet volledig uitgevoerd. Daarnaast is het actieplan slechts door een deel van de diensten van de Commissie goedgekeurd en is het niet gepubliceerd (zie de paragrafen 56-60).

Aanbeveling 3

De Commissie moet haar interne actieplan over openbare aanbesteding bijwerken en publiceren. Zij zou jaarlijks over de vooruitgang moeten rapporteren. Daartoe zou de Commissie de coördinatie tussen haar diensten die zich met de betrokken aanbestedingskwesaties bezighouden, moeten verbeteren.

102

Aanbestedingsfouten vormen nog steeds een belangrijke bron van fouten en er is nog een lange weg te gaan wat betreft de analyse van het probleem en de uitvoering van maatregelen. Acties moeten nu doeltreffend worden uitgevoerd. Hoewel de interne technische werkgroep een positieve ontwikkeling is, werd deze echter op een laag niveau binnen de diensten van de Commissie ingesteld en heeft de Commissie geen gecoördineerd leiderschap op hoog niveau laten zien (zie de paragrafen 55-60).

Aanbeveling 4

De Commissie dient een groep op hoog niveau op te richten die de leiding op zich neemt bij het verhelpen van het probleem van fouten bij openbare aanbestedingen om het risico te vermijden dat acties niet consistent worden uitgevoerd bij alle diensten van de Commissie. De groep zou moeten optreden als voorvechter van verbeteringen op het gebied van aanbesteding, waaronder, indien nodig, vereenvoudiging op dit gebied.

103

Op het niveau van de begunstigde optredende aanbestedingsfouten kunnen en moeten worden opgespoord en gecorrigeerd door de autoriteiten van de lidstaten voordat zij betalingsaanvragen indienen bij de Commissie. Zoals de Rekenkamer eerder al opmerkte en de Commissie ook opmerkte bij haar eigen controles, zijn de eerstelijnscontroles door de lidstaten nog steeds niet doeltreffend genoeg. Dit leidt ertoe dat uitgaven voor projecten waarbij aanbestedingsfouten zijn gemaakt, door lidstaten bij de Commissie worden gedeclareerd voor vergoeding uit de EU-begroting (zie paragraaf 76).

104

Tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 maakte de Commissie meer gebruik van financiële correcties dan daarvoor. Financiële correcties

Conclusies en aanbevelingen

hebben echter, tenzij ze bij besluit van de Commissie zijn opgelegd, wellicht een beperkt afschrikwekkend effect tijdens de periode tot aan de afsluiting van de programmeringsperiode 2007-2013 in 2017. Dat is zo omdat de lidstaten volgens de verordening het recht hebben uitgaven waarvoor correcties zijn opgelegd, te vervangen door andere subsidiabele uitgaven. Zo werden de totale middelen die lidstaten ontvingen in feite zelden verlaagd. Voor de uitgavenperiode 2014-2020 zijn de regels veranderd: de lidstaten zouden te maken kunnen krijgen met nettocorrecties indien uitgaven die door de beheers- en auditautoriteiten en certificerende instanties wettig en regelmatig zijn verklaard, vervolgens toch fouten blijken te bevatten (zie de paragrafen 75-80).

Aanbeveling 5

De Commissie moet financiële correcties opleggen wanneer zij constateert dat de eerstelijnscontroles van de lidstaten onvoldoende doeltreffend zijn en, waar nodig, inbreukprocedures opstarten bij inbreuken op de richtlijnen inzake overheidsopdrachten.

105

Er is niet alleen behoefte aan een databank van de Commissie om de analyse van aanbestedingsfouten gemakkelijker te maken (zie aanbeveling 1), maar IT-instrumenten zoals e-aanbesteding en datamining zouden ook de voordelen van openbare aanbesteding kunnen vergroten en kunnen helpen bij de aanpak van de problemen. Ten tijde van de controle liep de toepassing van dergelijke instrumenten in de lidstaten uiteen, waardoor dergelijke potentiële voordelen niet ten volle benut kunnen worden (zie de paragrafen 83-94).

Aanbeveling 6

- a) De Commissie moet de mogelijkheden verder onderzoeken die worden geboden door ontwikkelingen op het gebied van informatietechnologie, en onder meer e-aanbesteding, applicaties voor datamining en goede praktijken bevorderen.
- b) De lidstaten moeten de mogelijkheden verder onderzoeken die worden geboden door e-aanbesteding en applicaties voor datamining.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 16 juli 2015.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

De rollen van de Commissie en van de lidstaten op het gebied van aanbesteding en cohesiebeleid

Bij de Europese Commissie:

- a) **ziet DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling** toe op de uitvoering van het EFRO en het CF; dat betekent onder meer het onderhandelen over operationele programma's (OP's) en het goedkeuren daarvan. Het houdt toezicht op en controleert de uitvoering van OP's, mede wat betreft de naleving van de aanbestedingsregels. DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie brengen ook richtsnoeren uit, die soms samen met de lidstaten zijn ontwikkeld. Zo hebben ze richtsnoeren uitgebracht over financiële correcties in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten.
- b) **ziet DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie** toe op de uitvoering van het ESF op een vergelijkbare wijze als DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling toeziet op het EFRO en CF (zie hierboven).
- c) is **DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf** (voorheen DG Interne Markt en Diensten) verantwoordelijk voor de ontwikkeling van aanbestedingswetgeving en het toezicht op de toepassing ervan. Het houdt toezicht op de lidstaten en staat deze bij in die toepassing en neemt, waar nodig, handhavingsmaatregelen.
- d) is **DG Begroting** verantwoordelijk voor het beheer van het budgettaire regelgevingskader en doet het voorstellen en geeft het uitvoering aan het regelgevingskader voor de vaststelling, uitvoering en controle van de EU-begroting.

In de lidstaten:

- a) zijn **beheersautoriteiten** verantwoordelijk voor het beheer en de uitvoering van operationele programma's. Zij kunnen de programma-uitvoering delegeren aan uitvoerende organen. De beheersautoriteit of de uitvoerende organen voeren controles uit ten aanzien van de openbare aanbestedingsprocedures als onderdeel van hun beheerscontroles.
- b) verrichten **certificerende instanties** eindcontroles van betalingsaanvragen voordat die bij de Commissie worden ingediend, en
- c) verrichten **auditautoriteiten** controles achteraf van de systemen en van een steekproef van individuele projecten voordat zij verslagen indienen bij de Commissie. Hun controles betreffen zaken met betrekking tot de beheerssystemen voor openbare aanbesteding en afzonderlijke nalevingsgerichte controles van projecten.

1 Richtsnoeren van COCOF (een comité dat is opgericht voor de coördinatie van de fondsen) (COCOF 07/0037/03 Guidelines for determining financial corrections to be made to expenditure co-financed by the Structural Funds or the cohesion fund for non-compliance with the rules on public procurement (Richtsnoeren voor de bepaling van te verrichten financiële correcties voor uitgaven die uit de structuurfondsen of het Cohesiefonds zijn gefinancierd, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten), 29.11.2007). Besluit C(2013) 9527 final van de Commissie van 19.12.2013 betreffende de vaststelling en goedkeuring van richtsnoeren voor de bepaling van door de Commissie te verrichten financiële correcties voor uitgaven die in gedeeld beheer door de Unie zijn gefinancierd, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten.

Analyse van de door de Rekenkamer ontdekte fouten per fonds, 2009-2013

	Gecontroleerde verrichtingen	Projecten waarbinnen aanbestedingsprocedures werden gecontroleerd	Projecten met minimaal één aanbestedingsfout	Totaalaantal fouten		Ernstig	Significant	Klein
				Aantal	%			
EFRO	657	378	170	382	60	117	185	80
Cohesiefonds	156	145	68	125	21	26	74	25
ESF	607	171	42	80	19	25	29	26
Totaal	1 420	694	280	587	100 %	168	288	131

Beschrijving en analyse van de fouten in de verschillende fasen van aanbestedingsprocedures

	Beschrijving van de fout	Aantal fouten dat door de Rekenkamer werd ontdekt, 2009-2013			
		Ernstig	Significant	Klein	Totaal
Voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure	Werken of diensten kunstmatig in kleinere opdrachten opsplitsen om overschrijding van drempels te voorkomen	23	3	0	26
	Onderhandse gunning van een opdracht zonder rechtvaardiging	21	2	0	23
	Gebruik van een verkeerde aanbestedingsprocedure	27	10	1	38
	Fase voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure: subtotaal	71	15	1	87
Aanbesteding	Problemen met de vereisten inzake bekendmaking en transparantie, en in het bestek	11	64	111	186
	Vaststelling van onwettige selectie- en gunningscriteria en onjuiste toepassing van selectie- en gunningscriteria	33	128	6	167
	Procedurale tekortkomingen, inclusief onvoldoende geschikte documentatie	22	39	12	73
	Fase van de aanbesteding: subtotaal	66	230	130	426
Contractbeheer	Wijziging of uitbreiding van de reikwijdte van contracten zonder gebruikmaking van een aanbestedingsprocedure	31	42	1	74
	TOTAAL	168	288	131	587
		29 %	49 %	22 %	100 %

Door de Commissie ingeleide inbreukprocedures inzake aanbesteding, 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal	Doorverwezen naar het Europees Hof van Justitie
België	1					1	
Bulgarije	2					2	
Tsjechische Republiek							
Denemarken							
Duitsland	4	1	1		1	7	1
Estland							
Ierland							
Griekenland	8	6	4			18	3
Spanje	2			1		3	
Frankrijk							
Italië	1	1	5	2		9	
Cyprus	1					1	
Letland		1		1		2	
Litouwen							
Luxemburg							
Hongarije	2	2			1	5	2
Malta	2		1			3	
Nederland	1	3				4	1
Oostenrijk			1	1		2	
Polen			2	1		3	1
Portugal	1	1				2	
Roemenië	2	1		1		4	
Slovenië		1				1	
Slowakije	1					1	
Finland							
Zweden	1				1	2	
Verenigd Koninkrijk	3	1				4	
Totaal	32	18	14	7	3	74	8

1 De arresten in de Duitse en Nederlandse zaak werden gewezen in 2012. De twee Hongaarse en twee van de Spaanse zaken werden aan de kennisgeving van het Hof van Justitie onttrokken. Een van de Griekse zaken en de Poolse zaak zijn nog aanhangig.

Samenvatting

V

Het probleem van de aanbestedingsfouten in het cohesiebeleid wordt reeds lang door de Commissie aangepakt, maar nu hanteert de Commissie een meer gecoördineerde aanpak in het kader van het actieplan voor overheidsopdrachten (zie opmerking van de Rekenkamer in paragraaf 56).

Sedert de vorige programmeringsperiodes is er een aanpak opgesteld ten aanzien van aanbestedingsfouten. Controlebevindingen hebben bijgedragen tot het opstellen van de eerste richtsnoeren voor de bepaling van financiële correcties die in 2007 zijn uitgevaardigd. De Commissie stelt ook reeds een alomvattende analyse op van aanbestedingsfouten in het cohesiebeleid. Deze analyse wordt jaarlijks uitgevoerd in het kader van de grondige beoordeling van de jaarlijkse controleverslagen die de auditautoriteiten van de lidstaten bij de Commissie indienen en door middel van de eigen controlebevindingen van de Commissie (in het auditonderzoek „Bridging the assurance gap” wordt de helft van de controlebevindingen gerelateerd aan openbare aanbestedingen). Over deze beoordeling wordt gerapporteerd in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de desbetreffende directoraten-generaal.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op VI & VII

Reeds vóór 2010 heeft de Commissie maatregelen genomen om aanbestedingskwesaties aan te pakken. Actieplannen voor de opvolging van bevindingen inzake openbare aanbestedingen die tijdens de controles van de Commissie zijn vastgesteld, zijn reeds in 2006 in talrijke lidstaten opgestart. Naast de horizontale analyse van fouten bij openbare aanbestedingen die in mei 2011 aan het Raadgevend Comité inzake overheidsopdrachten¹ is voorgesteld, heeft de Commissie in oktober 2011 ook een werkdocument van de diensten met als titel „Analyse van fouten in het cohesiebeleid in de periode 2006-2009 — door de Commissie getroffen maatregelen en toekomstige stappen”² gepubliceerd.

1 Door DG Regionaal Beleid opgesteld werkdocument over de belangrijkste controlebevindingen met betrekking tot de toepassing van regels voor overheidsopdrachten in lidstaten die zijn vastgesteld in projecten die werden medegefinancierd door het EFRO en het Cohesiefonds in het kader van het cohesiebeleid (CC/2011/08EN).

De analyse van de Commissie over de fouten bij openbare aanbestedingen heeft ook haar neerslag gevonden in het Besluit van de Commissie van 19 december 2013 betreffende de vaststelling van richtsnoeren voor de bepaling van de te verrichten financiële correcties, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten ((C(2013) 9527 final). Deze richtsnoeren zijn een geactualiseerde versie van de richtsnoeren die sedert november 2007 van kracht waren³.

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 heeft de Commissie gekozen voor een proactieve aanpak bij de ondersteuning van de lidstaten, door middel van sturing, toezicht en hulp (bv. via technische bijstand) bij de uitvoering van hun nationale actieplannen voor niet-nagekomen ex-antevoorwaarden tot einde 2016. Met deze preventieve aanpak wil de Commissie het risico op een mogelijke schorsing van betalingen aan operationele programma's na 2016 verminderen. Zij zal evenwel niet aarzelen betalingen te schorsen wanneer duidelijk niet is voldaan aan de streefcijfers en mijlpalen van het actieplan.

VIII a) i)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

De Commissie zal nagaan of de functies van het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS — Irregularity Management System) kunnen worden verbeterd om rekening te houden met de functie-georiënteerde verzoeken van de Rekenkamer. De mogelijke interoperabiliteit tussen IMS en CED/ABAC en andere databanken van de Commissie wordt momenteel onderzocht.

2 Werkdocument van de diensten van de Commissie „Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009” (vert.: *Analyse van fouten in het cohesiebeleid in de periode 2006-2009*) (SEC(2011) 1179 van 5 oktober 2011).

3 Ref. COCOF 07/0037/03-EN van 29.11.2007 van toepassing op het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Cohesiefonds en het Europees Sociaal Fonds; Ref. EFFC/24/2008 van 1.4.2008 van toepassing op het Europees Visserijfonds; en „SOLID/2011/31 REV” van 11.1.2012, d.w.z. de richtsnoeren voor de financiële correcties die moeten worden toegepast bij onregelmatigheden bij de toepassing van de regelgeving van de Unie inzake overheidsopdrachten die gedurende de programmeringsperiode 2007-2013 door de vier fondsen van het algemeen programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen” zijn medegefinancierd.

Met betrekking tot de fouten die in het kader van hun eigen controles zijn vastgesteld, zijn de diensten van de Commissie bovendien begonnen een gemeenschappelijk IT-instrument te gebruiken voor het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds (CF) en het Europees Sociaal Fonds (ESF), het zogenaamde „MAPAR” (Management of Audit Processes, Activities and Resources).

Ten slotte is de Commissie voornemens verdere maatregelen te nemen om de analyse van gegevens over overheidsopdrachten te verbeteren, met name door de inzameling van dergelijke gegevens te bevorderen en een instrument voor data-analyse te ontwikkelen voor zowel de vroegtijdige opsporing van daadwerkelijke en potentiële onregelmatigheden bij aanbestedingen als een beter inzicht in de oorzaken van deze onregelmatigheden (ook op andere terreinen dan het cohesiebeleid).

VIII a) ii)

De Commissie neemt de aanbeveling over en merkt op dat zij tot de lidstaten is gericht.

Met het IMS beschikken de lidstaten reeds over een database die niet alleen kan worden gebruikt om te voldoen aan verplichtingen inzake de rapportage over onregelmatigheden zoals bepaald in de verschillende sectorale verordeningen maar ook om analyses uit te voeren voor nationale doeleinden.

VIII b)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De directeuren-generaal van de vier directoraten-generaal die bevoegd zijn voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF DG's) komen reeds op gezette tijden bijeen in het zogenaamde „schorsingscomité met betrekking tot ex-antevoorwaarden” waaraan ook het directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf (DG GROW) is verbonden⁴. Een strikte en consistente toepassing van een aanpak die zowel preventief (met de uitvoering van nationale actieplannen voor de niet-nakoming van ex-antevoorwaarden) als corrigerend (met schorsing van betalingen) is, zal in de toekomst gehandhaafd blijven.

VIII c)

De Commissie stemt in met deze aanbeveling en voert deze sinds de zomer van 2014 reeds uit, waarbij zij heeft gezorgd voor een betere coördinatie tussen haar diensten op directeursniveau.

De Commissie is ook voornemens binnen haar diensten een bredere bekrachtiging van het actieplan voor overheidsopdrachten tot stand te brengen. Voorts is het de bedoeling het plan op een hoger niveau te bekrachtigen.

VIII d)

De Commissie neemt deze aanbeveling over, die deels is uitgevoerd. Zij ondersteunt initiatieven die resulteren in verbeteringen van openbare aanbestedingen.

Bedoeling is dat op gezette tijden en op een nader te bepalen wijze contacten plaatsvinden tussen de desbetreffende commissarissen die bevoegd zijn voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) en de interne markt. Wanneer dit nuttig wordt geacht, kan deze groep ervaren externe belanghebbenden uitnodigen. De Commissie is ook ervoor gewonnen om te zorgen voor leiderschap op hoog niveau en merkt op dat sinds juli 2014 op gezette tijden ontmoetingen plaatsvinden tussen de directeuren van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG REGIO) en DG GROW. Externe belanghebbenden met ervaring zijn op dit niveau reeds uitgenodigd.

VIII e)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en is van mening dat zij reeds de aanbevolen actie ten uitvoer legt. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf VIII b).

⁴ Het Comité zal zorgen voor de coördinatie en voorbereiding van aanbevelingen voor schorsingsbesluiten, inclusief de voorbereiding van ontwerpen van schorsingsbesluiten, waarbij uitvoering wordt gegeven aan artikel 19, lid 5, en artikel 142, lid 1, onder e), van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en artikel 41 van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad (de „horizontale GLB-verordening”) en zal advies verstrekken aan de directeuren-generaal van de vier ESIF directoraten-generaal over hieraan gerelateerde vraagstukken.

Telkens wanneer zij vaststelt dat door de lidstaten uitgevoerde eerstelijnscontroles onvoldoende doeltreffend zijn, zal de Commissie financiële correcties opleggen. Wanneer ernstige tekortkomingen worden vastgesteld, worden preventieve en corrigerende maatregelen genomen zoals actieplannen, onderbrekingen van betalingen en financiële correcties om de wettigheid en regelmatigheid te waarborgen van vroegere en toekomstige uitgaven die bij de Commissie zijn gedeclareerd. Betalingen worden niet hervat totdat de systemen zijn verbeterd en een zorgvuldig toezicht tot stand komt na de uitvoering van de corrigerende maatregelen om ervoor te zorgen dat de beheers- en controlesystemen van de programma's niet opnieuw verslechteren.

Ten aanzien van aanhoudende juridische inbreuken op richtlijnen inzake overheidsopdrachten zal de Commissie waar nodig inbreukprocedures blijven inleiden.

VIII f)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

Met name e-aanbestedingen verhogen de transparantie, bevorderen grensoverschrijdende aanbestedingen en toegang van het mkb en stroomlijnen administratieve procedures. In de richtlijnen 2014 zijn dus een aantal verplichtingen op het vlak van e-aanbestedingen opgenomen. De correcte en snelle omzetting van deze bepalingen is een prioriteit voor de Commissie.

Wat de applicaties voor datamining betreft, wordt de aanbevelen actie door de Commissie uitgevoerd. De Commissie doet er alles aan om het gebruik van het door haar ontwikkelde preventieve risicoscore-instrument Arachne door bevoegde nationale autoriteiten te bevorderen. Met behulp van Arachne kunnen significante verbeteringen tot stand komen bij het voorkomen en opsporen van verschillende risico's die bijvoorbeeld verband houden met procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten, belangenconflicten, concentratie van subsidies bij specifieke marktdeelnemers. Het is ook een waarschuwingssysteem dat helpt bij het opsporen van vermoedelijke gevallen van fraude. De Commissie is bekend met het gebruik van andere soortgelijke applicaties voor datamining en ondersteunt de inzet van deze applicaties.

VIII g)

De Commissie neemt de aanbeveling over en merkt op dat zij tot de lidstaten is gericht.

Inleiding

10

De Commissie merkt op dat onder gedeeld beheer de uitvoering van het regelgevingskader op het gebied van openbare aanbestedingen tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort. De lidstaten zijn ook verantwoordelijk voor de wijze waarop de richtlijnen inzake overheidsopdrachten in de nationale rechtsorde worden omgezet.

Opmerkingen

24

De Commissie verwijst naar haar antwoorden in het door de Rekenkamer genoemde speciaal verslag.

25

In elk aanbestedingssysteem is een bepaalde mate van complexiteit noodzakelijk om willekeur bij de aanbestedende diensten te beperken en de beginselen van gelijke behandeling, non-discriminatie en transparantie te handhaven.

De Commissie merkt hierbij ook op dat nationale wetgeving in sommige instanties verder gaat dan de in de richtlijnen opgenomen verplichtingen.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 26 en 27

De Commissie heeft een reeks maatregelen genomen om het probleem van de onvoldoende administratieve capaciteit aan te pakken. Twee voorbeelden van maatregelen in het kader van het actieplan voor overheidsopdrachten (vermeld in paragraaf 56 van het verslag) maken duidelijk hoe dit probleem concreet wordt aangepakt. In 2015 heeft de Commissie de laatste hand gelegd aan richtsnoeren voor het voorkomen van de meest voorkomende fouten bij overheidsopdrachten waarin de nadruk wordt gelegd op de noodzaak van een goede planning. Voorts heeft de Commissie in 2015 een onderzoek uitgevoerd waarin een inventarisatie is opgesteld van de administratieve capaciteit, systemen en praktijken binnen de EU om de naleving en de kwaliteit van de aanbestedingsregels bij overheidsopdrachten waarbij ESI-fondsen betrokken zijn, te garanderen. In dit onderzoek zijn specifieke aanbevelingen opgenomen

om de administratieve capaciteit in elke lidstaat te verbeteren.

29 a)

De Commissie merkt op dat in de Tsjechische Republiek op nationaal niveau een werkgroep is opgericht waarvan het bureau voor overheidsopdrachten, het Ministerie van Regionale Ontwikkeling (als coördinator) en andere relevante organen deel uit maken en die tot doel heeft de interpretatie van de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten te harmoniseren.

32

De onregelmatigheden die door de lidstaten via het Irregularity Management System (IMS) aan de Commissie worden gemeld, worden niet uitsluitend gebruikt voor de opstelling van het jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de EU en fraudebestrijding, maar worden ook geanalyseerd voor de afsluiting van de programmeringsperiode 2000-2006 en in het kader van de jaarlijkse coördinatiebijeenkomsten met de auditautoriteiten.

De gerapporteerde gegevens worden ook gebruikt voor risicoanalyse, onder meer door de controleurs van de Commissie bij de voorbereiding van missies en door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Op verzoek worden de gegevens ook verstrekt aan de Rekenkamer.

33

OLAF ontvangt de namens de Commissie door de lidstaten gemelde onregelmatigheden via IMS. De Commissie merkt op dat de classificatie van een gerapporteerde onregelmatigheid niet statisch en definitief is. Het tijdstip waarop lidstaten zaken classificeren, verschilt als gevolg van nationale wetgeving, praktijken en nationaal beleid. In bepaalde gevallen doet er zich enige terughoudendheid voor om een zaak te vroeg als „fraude” te classificeren wegens de mogelijke gevolgen op het vlak van aansprakelijkheid in de nationale wetgeving.

Het is dus mogelijk dat een bepaalde onregelmatigheid die in eerste instantie niet als „vermoedelijke fraude” was aangemerkt, van status verandert naar aanleiding van de geactualiseerde gegevens met betrekking tot de zaak en de ontwikkelingen die zich in de desbetreffende procedures voordoen. Evenzo

kan een zaak die in eerste instantie als „vermoedelijke fraude” was aangemerkt, in het kader van een actualisering worden geclassificeerd als een eenvoudige „onregelmatigheid” naar aanleiding van bijvoorbeeld een rechterlijke beslissing of een besluit van onderzoeksorganen en -instanties.

35

Zie het gemeenschappelijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 26 en 27.

38 b)

Problemen inzake overheidsopdrachten staan inderdaad hoog op de agenda in Italië, omdat dit de voornaamste oorzaak van financiële correcties is voor het EFRO.

Het noodzakelijke uitgangspunt om de desbetreffende tekortkomingen aan te pakken, is het opstellen van een inventaris en analyse van de aanbestedingsfouten.

39

Op basis van haar analyse van 2011⁵ heeft de Commissie specifieke maatregelen genomen om deze risico's te verkleinen en de lidstaten te ondersteunen. Er is onder meer voorzien in extra begeleiding en opleiding van de beheersautoriteiten over de vastgestelde risico's, alsook in de voortzetting van maatregelen met betrekking tot de tijdige uitvoering van financiële correcties, onderbrekings- en opschortingsprocedures en controles die toegespitst zijn op de meest risicovolle gebieden. Deze maatregelen werden samengebundeld in het kader van een actieplan voor overheidsopdrachten dat in 2013 is opgezet tussen alle ESIF DG's, DG GROW en de Europese Investeringsbank (EIB) om de uitvoering van regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten te verbeteren.

5 Werkdocument van de diensten van de Commissie „Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009” (vert.: Analyse van fouten in het cohesiebeleid in de periode 2006-2009) (SEC(2011) 1179 van 5 oktober 2011) en door DG Regionaal Beleid opgesteld werkdocument over de belangrijkste controlebevindingen met betrekking tot de toepassing van regels voor overheidsopdrachten in lidstaten die zijn vastgesteld in projecten die werden medegefinancierd door het EFRO en het Cohesiefonds in het kader van het cohesiebeleid (CC/2011/08 EN).

44 a)

De gegevens die in de jaarlijkse controleverslagen zijn opgenomen, dienen voor de procedure voor het verkrijgen van zekerheid voor elk operationeel programma en niet om een analyse uit te voeren van fouten bij openbare aanbestedingen.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 39.

44 c)

Wanneer zij van belang zijn voor de lidstaat/de desbetreffende programma's worden de problemen inzake overheidsopdrachten besproken in het kader van de bilaterale ontmoetingen met de auditautoriteiten.

46

De diensten van de Commissie hebben een IT-applicatie genaamd „MAPAR” (Management of Audit processes, Activities and Resources) ontwikkeld, die momenteel wordt gebruikt. Een van de functies van dit gemeenschappelijke instrument voor het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Cohesiefonds en het Europees Sociaal Fonds, is de invoering en classificatie van bevindingen op grond van een typologie van de fouten en binnen één categorie (bv. overheidsopdrachten) door het vaststellen van een subcategorie (ontbreken van een stimulerend effect, niet aangemelde regeling, enz.)

De DG's REGIO en EMPL zullen beide gebruik maken van MAPAR voor de horizontale opvolging van alle controlebevindingen en de regelmatige bijwerking van een risicoscoretabel voor een verbeterd en gedegen beheer van de fondsen. Dit geldt ook voor talrijke auditkwesities inzake overheidsopdrachten die door de Commissie zijn vastgesteld.

Voorts kan een beroep worden gedaan op de IMS-database als een instrument waarover de lidstaten beschikken om de vastgestelde onregelmatigheden te melden, inclusief die welke betrekking hebben op openbare aanbestedingen. Deze database is toegankelijk voor alle diensten van de Commissie die voor deze kwestie bevoegd zijn.

47

In 2012 heeft EMPL in het kader van een thematische audit van beheersverificaties specifieke gevallen vastgesteld waarbij zich inbreuken voordeden op de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten die door

de nationale controles niet waren opgespoord. Het rapport en de conclusies van het rapport werden herhaaldelijk besproken met de nationale autoriteiten.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 46.

48

Het IMS was ontworpen om de lidstaten in staat te stellen te rapporteren over onregelmatigheden (zowel frauduleus als niet-frauduleus, met inbegrip van onregelmatigheden met betrekking tot overheidsopdrachten) aan de Commissie.

Met betrekking tot onregelmatigheden bij overheidsopdrachten kan in het IMS naast de gestructureerde velden aanvullende informatie worden opgenomen in de vrijetekstvelden. De bruikbaarheid van de gegevens hangt evenwel af van de kwaliteit en de gedetailleerdheid van de door de nationale autoriteiten verstrekte informatie.

Het systeem is niet ontwikkeld om via volledig gestructureerde velden de door de Rekenkamer bedoelde gegevens te verstrekken.

Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 32 en 46.

49

Dit probleem wordt sinds geruime tijd door de Commissie aangepakt, maar wordt nu door de Commissie op een meer gecoördineerde wijze benaderd in het kader van het actieplan voor overheidsopdrachten.

De Commissie verwijst naar de documenten die onder paragraaf 39 worden vermeld (richtsnoeren voor het voorkomen van fouten en een onderzoek dat voorziet in de inventarisatie van de administratieve capaciteit).

51

De analyse van de Commissie over de fouten bij openbare aanbestedingen heeft ook haar neerslag gevonden in het Besluit van de Commissie van 19 december 2013 betreffende de vaststelling en goedkeuring van richtsnoeren voor de bepaling van door de Commissie te verrichten financiële correcties voor uitgaven die in gedeeld beheer door de Unie zijn gefinancierd, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten (C(2013) 9527 final). Deze

richtsnoeren zijn een geactualiseerde versie van de richtsnoeren die sedert 2007 van kracht waren.

57

Eind juni 2015 was verdere vooruitgang geboekt bij de tenuitvoerlegging van het actieplan voor overheidsopdrachten. Van de twaalf acties zijn er drie afgerond (zoals wordt vermeld door de Rekenkamer in de punten a) tot en met c)), zeven acties worden momenteel uitgevoerd en twee acties zijn voor de lange termijn gepland en zijn nog niet gestart.

De nog niet gestarte acties zijn de langetermijnacties nr. 11 (systemen voor het beheer van de kwaliteit van overheidsopdrachten) en nr. 12 (gids voor begeleiding) in **tabel 2**.

58 a)

De Commissie is voornemens het actieplan voor overheidsopdrachten op een breder en mogelijks hoger niveau van belanghebbenden te bekrachtigen dan voorheen het geval was.

58 b)

Deze werkgroep kwam tot stand als een subgroep van de interdepartementale werkgroep voor de versterking van de capaciteit van de fondsen in de zwakkere lidstaten die op het niveau van de directeuren-generaal is opgericht. Deze interdepartementale werkgroep rapporteert aan het secretariaat-generaal.

De Commissie is van oordeel dat voor een technisch probleem een technische follow-up noodzakelijk is onder toezicht van het management, dat waar nodig actief betrokken is bij de werkgroep voor overheidsopdrachten.

Sinds juli 2014 vinden op gezette tijden ontmoetingen plaats tussen de directeurs van DG REGIO en DG GROW, waarbij zij de mogelijkheid van regelmatige bijeenkomsten op een zeer hoog niveau hebben besproken (directeuren-generaal en commissarissen).

60

In de voorbije jaren heeft elke commissaris naar problemen inzake overheidsopdrachten verwezen en de lidstaten aangespoord hun systemen te verbeteren. In de laatste zes jaar kwam dit ook naar voren tijdens de kwijtingshoorzittingen met de commissarissen die

verantwoordelijk zijn voor het regionaal beleid. Voorts heeft elk directoraat-generaal in zijn respectieve jaarlijkse activiteitenverslagen melding gemaakt van de maatregelen die zijn genomen om de aan overheidsopdrachten gerelateerde problemen aan te pakken. Evenzo zijn de lidstaten opgeroepen om hun systeem te verbeteren.

De Commissie is van mening dat alle activiteiten met betrekking tot overheidsopdrachten worden opgestart en op de voet worden gevolgd door het hoger management van de desbetreffende diensten van de Commissie (ESIF DG's en DG GROW).

61

Binnen het kader van de ex-antevoorwaarden en de partnerschapsovereenkomsten die in 2014 zijn vastgesteld, zijn twaalf actieplannen goedgekeurd voor de programmeringsperiode 2014-2020⁶, die tegen 2016 moeten worden geëvalueerd.

De Commissie heeft gekozen voor een proactieve aanpak bij de ondersteuning van de lidstaten, door middel van sturing, toezicht en hulp (bv. via technische bijstand) bij de uitvoering van hun nationale actieplannen voor niet-nagekomen ex-antevoorwaarden tot einde 2016. Met deze preventieve aanpak wil de Commissie het risico op een mogelijke schorsing van betalingen aan operationele programma's na 2016 verminderen. Zij zal evenwel niet aarzelen betalingen te schorsen wanneer duidelijk niet is voldaan aan de streefcijfers en mijlpalen van het actieplan.

63

De Commissie verwijst naar het antwoord op de paragrafen 60 en 61 en merkt op dat de correcte uitvoering van de geldende gemeenschappelijke en/of specifieke wetgevings- en programmeringskader voorrang heeft op absorptie.

71

DG GROW heeft ook geantwoord op specifieke vragen van de nationale autoriteiten en heeft het IT-instrument WIKI ontwikkeld, waarin vragen en antwoorden worden geüpload en toegankelijk zijn voor alle nationale autoriteiten.

⁶ Voor Bulgarije, Tsjechië, Griekenland, Italië, Malta, Letland, Polen, Hongarije, Kroatië, Slovenië, Slowakije en Roemenië.

74

De Commissie is voornemens op grond van haar informatiebehoefte te voorzien in richtsnoeren voor de lidstaten met betrekking tot het opstellen van het toezichtrapport.

76

De ontoereikende doeltreffendheid van de beheersverificatie bij eerstelijnscontroles is zeer zorgwekkend voor de Commissie (zie jaarlijks activiteitenverslag 2014 van DG Regio, blz. 50).

In 2014 en 2015 heeft overleg plaatsgevonden met de lidstaten over een document met „Richtsnoeren voor beheersverificaties”, dat in juli 2015 wordt gepubliceerd. Hierin is een afdeling opgenomen met betrekking tot verificaties bij overheidsopdrachten. Het maakt geen deel uit van het actieplan voor overheidsopdrachten, aangezien het betrekking heeft op alle soorten verificaties.

80

Op grond van de wettelijke bepalingen van de programmeringsperiode 2007-2013 voorziet de verordening in de mogelijkheid om onregelmatige uitgaven te vervangen door subsidiabele uitgaven indien deze nieuwe uitgaven zijn gecontroleerd door de beheers- en auditautoriteiten. Zulke financiële correcties kunnen evenwel resulteren in een verlies van financiële middelen voor de lidstaat bij de afsluiting wanneer uitgaven niet meer kunnen worden vervangen door de ontstentenis van een volgend betalingsverzoek.

Overeenkomstig artikel 145 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 zal de financiële correctie voor de periode 2014-2020 resulteren in een netto vermindering van de bijstand, ook in het geval van een ernstige tekortkoming inzake de doeltreffende werking van de systemen die door de auditautoriteit niet was vastgesteld en gerapporteerd voorafgaand aan de datum dat deze tekortkoming was ontdekt door de Commissie of de Europese Rekenkamer.

87

Als follow-up bij haar mededeling over „Eind-tot-eind e-aanbesteding ter modernisering van het openbaar bestuur” (COM (2013) 453) heeft de Commissie een aantal maatregelen getroffen om de overstap naar e-aanbesteding te bevorderen:

- Op politiek niveau zijn doelstellingen met betrekking tot de overstap naar e-aanbesteding opgenomen in het brede politieke pakket voor de voltooiing van de digitale interne markt (COM (2015) 192);
- De Commissie is begonnen met het opzetten van een Multi-Stakeholder Forum over e-aanbesteding (EXEP) dat gericht is op het delen, verspreiden en toelichten van beproefde werkmethoden op het vlak van bestuur, regelgeving en interoperabiliteit;
- De Commissie ondersteunt het eTendering proefproject van eSens inzake grensoverschrijdende interoperabiliteit. Een marktdeelnemer zal één enkele softwareapplicatie kunnen gebruiken voor contacten met verschillende eTendering oplossingen op Europees niveau. Daarnaast gebruikt de Commissie voortaan de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) voor andere aspecten van de digitalisering van overheidsopdrachten, waaronder elektronische facturering en vereenvoudiging;
- EU-middelen worden via het EFRO/CF of het ESF ingezet om de lidstaten te ondersteunen bij de ontwikkeling van de administratieve capaciteiten en infrastructuur (inclusief de ontwikkeling van een e-aanbestedingsplatform) die noodzakelijk zijn voor de volledige overschakeling naar e-aanbestedingen.

89

Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 26, 27 en 46.

91

Arachne is ontworpen om de lidstaten te helpen bij beheersverificaties en als fraude-alarminstrument. In het instrument zijn een aantal risico-indicatoren opgenomen die verband houden met overheidsopdrachten, zoals de termijn tussen de aankondiging van een opdracht en datum waarop de overeenkomst wordt ondertekend, aantal niet in aanmerking genomen offertes/aantal ontvangen offertes, aantal geldige inschrijvers; bedrag van de aanbestede overeenkomsten via een niet-openbare procedure van gunning door onderhandelingen of via rechtstreekse gunning/totale projectkosten; aantal bijvoegsels bij de overeenkomsten opzichte van het gemiddelde per sector; in het

verleden toegepaste financiële correctie op de aanbestedingsprocedure met betrekking tot de begunstigde.

Ten tweede voorziet Arachne in de identificatie van zowel de betrokken begunstigden, contractanten en subcontractanten in verschillende projecten alsook de verbanden tussen entiteiten die betrokken zijn bij de uitvoering van een project.

94

Er zij echter op gewezen dat de verordening 2007-2013 niet voorziet in een verplichting voor de lidstaten om bijvoorbeeld fraudebestrijdingsstrategieën uit te voeren. Voor de programmeringsperiode 2007-2013 hebben de gebruikers grotendeels ingestemd met het gebruik van Arachne om het systeem te testen. Bijgevolg hebben talrijke lidstaten besloten om alleen gegevens ter beschikking te stellen voor het onderdeel van de operationele programma's die onder hun verantwoordelijkheid vallen. Medio 2015 hebben nog eens vier lidstaten data ter beschikking gesteld voor ten minste één operationeel programma.

De Commissie verwacht dat het aantal gebruikers voor de periode 2014-2020 verder zal toenemen. Voor deze periode kan Arachne een doeltreffend instrument zijn om het risico op fraude te verkleinen.

Conclusies en aanbevelingen

97

Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 26 en 27.

98

Sinds de vorige programmeringsperiodes zijn aanbestedingsfouten aangepakt door de Commissie. Controlebevindingen hebben bijgedragen tot het opstellen van de eerste richtsnoeren voor de bepaling van financiële correcties die in 2007 zijn uitgevaardigd.

In het raam van het actieplan voor overheidsopdrachten wordt dit vraagstuk door de Commissie nu op een meer gecoördineerde en diepgaande wijze aangepakt.

99

Wanneer in het kader van een controle problemen werden vastgesteld, heeft de Commissie in de

afzonderlijke lidstaten passende acties ondernomen en plannen voor corrigerende maatregelen opgesteld. De analyse van de Commissie heeft bijgedragen tot de actualisering in 2013 van de richtsnoeren voor de bepaling van door de Commissie te verrichten financiële correcties in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten.

Wat betreft de ontwikkeling van een robuuste, alomvattende database van alle onregelmatigheden, verwijst de Commissie naar het antwoord in de paragrafen 32, 46 en 48, alsook — op basis van de opgestelde documenten — naar het gemeenschappelijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 26 en 27.

Aanbeveling 1 a)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

De Commissie zal nagaan of de functies van het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS — Irregularity Management System) kunnen worden verbeterd om rekening te houden met de functie-georiënteerde verzoeken van de Rekenkamer. De mogelijke interoperabiliteit tussen IMS en CED/ABAC en andere databanken van de Commissie wordt momenteel onderzocht.

Met betrekking tot de fouten die in het kader van hun eigen controles zijn vastgesteld, zijn de diensten van de Commissie bovendien begonnen een gemeenschappelijk IT-instrument te gebruiken voor het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (ERDF), het Cohesiefonds (CF) en het Europees Sociaal Fonds (ESF), het zogenaamde „MAPAR” (Management of Audit Processes, Activities and Resources).

Ten slotte is de Commissie voornemens verdere maatregelen te nemen om de analyse van gegevens over overheidsopdrachten te verbeteren, met name door de inzameling van dergelijke gegevens te bevorderen en een instrument voor data-analyse te ontwikkelen voor zowel de vroegtijdige opsporing van daadwerkelijke en potentiële onregelmatigheden bij aanbestedingen als een beter inzicht in de oorzaken van deze onregelmatigheden (ook op andere terreinen dan het cohesiebeleid).

Aanbeveling 1 b)

De Commissie neemt de aanbeveling over en merkt op dat zij tot de lidstaten is gericht.

Met het IMS beschikken de lidstaten reeds over een database die niet alleen kan worden gebruikt om te voldoen aan verplichtingen inzake de rapportage over onregelmatigheden zoals bepaald in de verschillende sectorale verordeningen maar ook om analyses uit te voeren voor nationale doeleinden.

100

Reeds vóór 2010 heeft de Commissie maatregelen genomen om aanbestedingskwesaties aan te pakken. Actieplannen voor de opvolging van bevindingen inzake openbare aanbestedingen zijn reeds in 2006 in talrijke lidstaten opgestart. Naast de horizontale analyse van fouten bij aanbestedingen die in mei 2011 aan het Raadgevend Comité inzake overheidsopdrachten zijn voorgesteld, heeft de Commissie in oktober 2011 ook een werkdocument van de diensten van de Commissie met als titel „Analyse van fouten in het cohesiebeleid in de periode 2006-2009 — door de Commissie getroffen maatregelen en toekomstige stappen” gepubliceerd.

De analyse van de Commissie over de fouten bij openbare aanbestedingen heeft ook haar neerslag gevonden in het Besluit van de Commissie van 19 december 2013 betreffende de vaststelling van richtsnoeren voor de bepaling van door de Commissie te verrichten financiële correcties, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten ((C(2013) 9527 final). Deze richtsnoeren waren een geactualiseerde versie van de richtsnoeren die sedert november 2007 van kracht waren.

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 heeft de Commissie gekozen voor een proactieve aanpak bij de ondersteuning van de lidstaten, door middel van sturing, toezicht en hulp (bv. via technische bijstand) bij de uitvoering van hun nationale actieplannen voor niet-nagekomen ex-antevoorwaarden tot einde 2016. Met deze preventieve aanpak wil de Commissie het risico op een mogelijke schorsing van betalingen aan operationele programma's na 2016 verminderen. Zij zal evenwel niet aarzelen betalingen te schorsen wanneer duidelijk niet is voldaan aan de streefcijfers en mijlpalen van het actieplan.

Aanbeveling 2

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De directeuren-generaal van de vier directoraten-generaal die bevoegd zijn voor de Europese structuur- en investeringsfondsen, komen reeds op gezette tijden bijeen in het schorsingscomité met betrekking tot

ex-antevoorwaarden waaraan DG GROW is verbonden⁷. Een strikte en consistente toepassing van een aanpak die zowel preventief (met de uitvoering van nationale actieplannen voor de niet-nakoming van ex-antevoorwaarden) als corrigerend (met schorsing van betalingen) is, zal in de toekomst gehandhaafd blijven.

101

Vertegenwoordigers van alle ESIF DG's, DG GROW en de EIB waren betrokken bij de uitgebreide bespreking, amendering en goedkeuring van de maatregelen in het kader van het actieplan voor overheidsopdrachten. Deze maatregelen werden gezamenlijk ontwikkeld binnen de werkgroep voor de verbetering van openbare aanbestedingen. Deze werkgroep kwam tot stand als een subgroep van de interdepartementale werkgroep voor de versterking van de capaciteit van de fondsen in de lidstaten die op het niveau van de directeuren-generaal is opgericht. Deze interdepartementale werkgroep rapporteert aan het secretariaat-generaal.

Bij de tenuitvoerlegging van het actieplan voor overheidsopdrachten is vooruitgang geboekt (zie antwoord van de Commissie op paragraaf 57). De Commissie is ook voornemens het actieplan voor overheidsopdrachten op een breder en mogelijks hoger niveau te ondersteunen dan voorheen het geval was.

Aanbeveling 3

De Commissie stemt in met deze aanbeveling en voert deze sinds de zomer van 2014 reeds uit, waarbij zij heeft gezorgd voor een betere coördinatie tussen haar diensten op directeursniveau.

⁷ Het Comité is verantwoordelijk voor de coördinatie en voorbereiding van aanbevelingen voor schorsingsbesluiten, inclusief de voorbereiding van ontwerpen van schorsingsbesluiten, waarbij uitvoering wordt gegeven aan artikel 19, lid 5, en artikel 142, lid 1, onder e), van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en artikel 41 van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad (de „horizontale GLB-verordening”) en zal advies verstrekken aan de directeuren-generaal van de vier ESIF DG's over hiermee gerelateerde vraagstukken.

De Commissie is ook voornemens binnen haar diensten een bredere bekrachtiging van het actieplan voor overheidsopdrachten tot stand te brengen. Zoals uiteengezet in het antwoord van de Commissie op aanbeveling 2 is het ook de bedoeling het plan op een hoger niveau te bekrachtigen.

102

Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 100 en 101.

Aanbeveling 4

De Commissie neemt deze aanbeveling over, die deels is uitgevoerd. Zij ondersteunt initiatieven die resulteren in verbeteringen van openbare aanbestedingen.

Bedoeling is dat op gezette tijden en op een nader te bepalen wijze contacten plaatsvinden tussen de desbetreffende commissarissen die bevoegd zijn voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) en de interne markt. Wanneer dit nuttig wordt geacht, kan deze groep externe belanghebbenden uitnodigen. De Commissie is ook ervoor gewonnen om te zorgen voor leiderschap op hoog niveau en merkt op dat sinds juli 2014 op gezette tijden ontmoetingen plaatsvinden tussen de directeuren van DG REGIO en DG GROW. Externe belanghebbenden met ervaring zijn op dit niveau reeds uitgenodigd.

103

De ontoereikende doeltreffendheid van de beheersverificatie bij eerstelijnscontroles is zeer zorgwekkend voor de Commissie. In het kader van haar opdracht als toezichthouder voert de Commissie sinds 2010 gerichte controles uit op beheersverificaties van programma's met een hoog risico wanneer zij heeft vastgesteld dat het mogelijk is dat een aanzienlijk aantal tekortkomingen die het gevolg zijn van dergelijke risico's, niet of niet tijdig door de auditautoriteit van het programma worden ontdekt. Indien noodzakelijk resulteren dergelijke controles in actieplannen voor het verhelpen van de vastgestelde tekortkomingen. Deze controles dragen bij tot de verbeteringen in de beheers- en controlesystemen voor programma's ten aanzien waarvan voorbehoud is gemaakt, waarbij de wettigheid en regelmatigheid van vroegere en toekomstige uitgaven die bij de Commissie zijn gedeclareerd, worden gegarandeerd.

In 2014 en 2015 heeft overleg plaatsgevonden met de lidstaten over een document met „Richtsnoeren voor beheersverificaties“, dat in juli 2015 wordt gepubliceerd. Hierin is een afdeling opgenomen met betrekking tot verificaties bij overheidsopdrachten. Het maakt geen deel uit van het actieplan voor overheidsopdrachten aangezien het betrekking heeft op alle soorten verificaties.

104

Op grond van de wettelijke bepalingen van de programmeringsperiode 2007-2013 voorziet de verordening in de mogelijkheid om onregelmatige uitgaven te vervangen door subsidiabele uitgaven indien deze nieuwe uitgaven zijn gecontroleerd door de beheers- en auditautoriteiten. Zulke financiële correcties kunnen evenwel resulteren in een verlies van financiële middelen voor de lidstaat bij de afsluiting wanneer uitgaven niet meer kunnen worden vervangen door de ontstentenis van een volgend betalingsverzoek.

Overeenkomstig artikel 145 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 zal de financiële correctie voor de periode 2014-2020 resulteren in een netto vermindering van de bijstand, ook in het geval van een ernstige tekortkoming inzake de doeltreffende werking van de systemen die door de auditautoriteit niet was vastgesteld en gerapporteerd voorafgaand aan de datum dat deze tekortkoming was ontdekt door de Commissie of de Europese Rekenkamer.

Aanbeveling 5

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en is van mening dat zij reeds de aanbevolen actie ten uitvoer legt. Zie ook het antwoord van de Commissie op aanbeveling 2.

Telkens wanneer zij vaststelt dat door de lidstaten uitgevoerde eerstelijnscontroles onvoldoende doeltreffend zijn, zal de Commissie financiële correcties opleggen. Wanneer ernstige tekortkomingen worden vastgesteld, worden preventieve en corrigerende maatregelen genomen zoals actieplannen, onderbrekingen van betalingen en financiële correcties om de wettigheid en regelmatigheid te waarborgen van vroegere en toekomstige uitgaven die bij de Commissie zijn gedeclareerd. Betalingen worden niet hervat totdat de systemen zijn verbeterd en een zorgvuldig toezicht tot stand komt na de uitvoering van de corrigerende maatregelen om ervoor te zorgen dat de

beheers- en controlesystemen van de programma's niet opnieuw verslechteren.

Ten aanzien van aanhoudende juridische inbreuken op richtlijnen inzake overheidsopdrachten zal de Commissie waar nodig inbreukprocedures blijven inleiden.

105

De Commissie ondersteunt de e-aanbesteding, bv. het eTendering proefproject van eSens inzake grensoverschrijdende interoperabiliteit.

Voor de programmeringsperiode 2007-2013 waren de lidstaten niet verplicht fraudebestrijdingsstrategieën met behulp van applicaties voor datamining zoals ARACHNE (zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 94) uit te voeren. De Commissie verwacht dat het aantal gebruikers voor de periode 2014-2020 verder zal toenemen. Voor deze periode kan ARACHNE een doeltreffend instrument zijn om het risico op fraude te verkleinen.

Aanbeveling 6 a)

De Commissie neemt de aanbeveling over. Met name e-aanbestedingen verhogen de transparantie, bevorderen grensoverschrijdende aanbestedingen en toegang van het mkb en stroomlijnen administratieve procedures. In de richtlijnen 2014 zijn dus een aantal verplichtingen op het vlak van e-aanbestedingen opgenomen. De correcte en snelle omzetting van deze bepalingen is een prioriteit voor de Commissie.

Wat de applicaties voor datamining betreft, wordt de aanbevolen actie door de Commissie uitgevoerd. De Commissie doet er alles aan om het gebruik van het door haar ontwikkelde preventieve risicoscore-instrument ARACHNE door bevoegde nationale autoriteiten te bevorderen. Met behulp van ARACHNE kunnen significante verbeteringen tot stand worden gebracht bij zowel beheersverificaties als het voorkomen en opsporen van verschillende risico's die bijvoorbeeld verband houden met procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten, belangenconflicten, concentratie van subsidies bij specifieke marktdeelnemers. Het is ook een waarschuwingssysteem dat helpt bij het opsporen van vermoedelijke gevallen van fraude. De Commissie is bekend met het gebruik van andere soortgelijke applicaties voor datamining en ondersteunt de inzet van deze applicaties.

Aanbeveling 6 b)

De Commissie neemt de aanbeveling over en merkt op dat zij tot de lidstaten is gericht.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Inbreuken op de aanbestedingsregels vormen een hardnekkige en significante bron van fouten in EU-uitgaven aan cohesie. Ernstige fouten deden de eerlijke mededinging geheel of gedeeltelijk teniet en/of leidden tot de gunning van contracten aan anderen dan de beste inschrijvers. Wij constateerden dat de Commissie en de lidstaten begonnen zijn het probleem aan te pakken, maar er is nog een lange weg te gaan en er moet meer aan worden gedaan.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau