



HET OPDRACHTGEVERS
FORUM IN DE BOUW

SLAGKRACHT TOEKOMSTGERICHTHEID STRATEGISCHE AUTONOMIE

White paper in verband met de herziening van de
Europese aanbestedingsrichtlijnen

Pagina

1/9

Betreft

White paper in verband met de herziening van de
Europese aanbestedingsrichtlijnen

Datum

15.01.2026

Aan

Mevrouw J.N. Baljeu, lid van het Europees Parlement

Van

Stuugroep van het Opdrachtgeversforum in de bouw

Onderwerp

White paper in verband met de herziening van de
Europese aanbestedingsrichtlijnen

Slagkracht, Toekomstgerichtheid en Strategische autonomie

Inleiding

Grote uitdagingen in de bouw- en infrasector: veranderde context & markt

De Nederlandse bouw- en infrasector bevindt zich in een periode van grote maatschappelijke en economische veranderingen. De bouw- en instandhoudingsopgave voor zowel woningbouw, utiliteitsbouw als infrastructuur is groot. Veel naoorlogse infrastructuur, woningbouw en utiliteitsgebouwen – onder andere voor Defensie en Justitie – zijn aan vervanging en renovatie toe. Daarnaast is er een grote behoefte aan nieuwe woningen en kent Defensie een sterk groeiende vastgoedbehoefte. Tegelijkertijd vragen de effecten van klimaatverandering en de opwarming van de aarde om versnelling van de energietransitie en de toepassing van klimaatadaptieve oplossingen. Kortom: de maatschappelijke opgave is omvangrijk en urgent.

Geopolitieke ontwikkelingen — zoals de oorlog in Oekraïne en de economische sancties tegen (Wit-)Rusland, de assertievere opstelling van China, de veranderende houding van de VS — verschuiven de positie van Europa en Nederland in de wereld. Deze ontwikkelingen vergroten het belang van het veiligstellen van cruciale Europese en nationale belangen, zowel economisch als militair: meer strategische autonomie, minder afhankelijk te zijn, eenvoudiger dubieuze partijen of regimes te kunnen weren, digitale veiligheid en controle over onze vitale infrastructuur.

De bouw- en infrasector heeft last van schaarste aan mensen en middelen. De uitvoeringscapaciteit is beperkt, sectoren kampen met aanzienlijke personeelstekorten. Daarnaast zetten inflatie en prijsstijgingen budgetten onder druk en is er grote drukte op het energienet. Dit leidt tot vertragingen en beperkingen waardoor de uitvoering van projecten onder druk komt te staan en doorlooptijden langer worden.

In de huidige context verschuift de markt van een kopers- naar een verkopersmarkt. De opgave is groot en het meedoen aan aanbestedingen vraagt grote inspanningen, administratieve lasten en capaciteit. Marktpartijen zijn selectiever waar zij hun capaciteit op in kunnen en willen zetten. Door de afname van marktparticipatie worden aanbestedende diensten beperkt in het realiseren van maatschappelijke opgaven. De veranderende opgave en aanhoudende arbeidsschaarste vraagt om flexibiliteit in contracten. Wanneer omstandigheden wijzigen moet het mogelijk zijn om afspraken aan te passen, zodat projecten niet onnodig vertragen of stilvallen of her-aanbesteed hoeven te worden. Om de productie te verhogen en de schaarse

capaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten kiezen steeds meer opdrachtgevers ervoor om niet meer project voor project in de markt te zetten. Ze kiezen voor een programmatische aanpak en/of zetten portfolio's van opdrachten in de markt.

Om beter in te kunnen spelen op maatschappelijke veranderingen is er grote behoefte aan meer flexibiliteit in het aanbestedingskader, waaronder mogelijkheden voor langdurige samenwerkingsrelaties met de markt. Combinaties van bouw- en verbetermaatregelen, onderhoudsactiviteiten en de inbreng expertise zoals van ingenieursbureaus zouden hierbij gecombineerd moeten kunnen worden.

Om de veelheid aan opgaven te kunnen realiseren, is het essentieel dat publieke en private partijen hun krachten bundelen — zowel nationaal als op Europees niveau. Succesvolle samenwerking vereist dat zo min mogelijk energie verloren gaat in procedures, administratieve lasten en focus op rechtmatigheid. Een betere balans tussen rechtmatigheid en doelmatigheid binnen publieke inkoop is onzes inziens noodzakelijk om maatschappelijke waarde daadwerkelijk te kunnen maximaliseren.

Verschuiving focus: zeven richtingen vanuit het Opdrachtgeversforum

Zekerheid zoeken in onzekere wereld: meer flexibiliteit en focus op doelmatigheid nodig

De huidige aanbestedingsrichtlijnen zijn geschreven vanuit een kopersmarkt en sterk gericht op bescherming van inschrijvers. Om publieke belangen effectief te kunnen borgen, is het noodzakelijk dat de focus (weer) primair komt te liggen op de doelmatigheid van publieke inkoop.

Dit vraagt volgens het Opdrachtgeversforum om het volgende:

- Het versimpelen en verminderen van administratieve lasten voor zowel opdrachtgevers als marktpartijen;
- Meer flexibiliteit om te kunnen reageren op maatschappelijke veranderingen zonder grote juridische consequenties;
- Het borgen van continuïteit van dienstverlening (onder andere) door voorspelbaarheid en langjarig kunnen samenwerken;
- Meer ruimte voor innovatie en experimenten — zowel procesmatig als productgericht — om maatschappelijke doelen, zoals duurzaamheid (MVOI), te realiseren;
- Een goede balans tussen de belangen van overheid (Europees, nationaal, regionaal en lokaal) en marktpartijen;
- Strategische autonomie: minder afhankelijkheid en borgen van Europese economische en militaire belangen (“Buy European”);
- Het creëren van meer kansen voor MKB en start-ups.

Deze verschuiving in focus is essentieel om de grote opgaven in de komende decennia met succes te kunnen realiseren — efficiënt, betrouwbaar, innovatief en met maximale maatschappelijke waarde.

Voorstellen voor Slagkracht, Toekomstgerichtheid en Strategische autonomie

De veranderde marktomstandigheden, in combinatie met de omvang en complexiteit van de vernieuwings- en instandhoudingsopgave, gelden breed: niet alleen voor Nederland, maar ook voor andere lidstaten (en daaronder vallende decentrale overheden en publieke entiteiten) binnen de EU.

De in deze bijdrage voorgestelde aanpassingen richten zich daarom op het vergroten van:

- **Slagkracht:** meer flexibiliteit, vereenvoudiging en lastenverlichting, zodat publieke opdrachtgevers en marktpartijen effectiever en efficiënter kunnen handelen en samenwerken.
- **Toekomstgerichtheid:** betere mogelijkheden en concrete stimulansen om duurzame oplossingen en innovaties te kunnen toepassen evenals digitalisering.
- **Strategische autonomie:** meer mogelijkheden voor publieke opdrachtgevers om minder afhankelijk te worden van geopolitieke instabiliteit en zo bij kunnen dragen aan het versterken van de veiligheid en de marktpositie van Europa.

Het doel van deze aanpassingen is dat publieke opdrachtgevers via een gemoderniseerd Europees aanbestedingskader beter kunnen inspelen op maatschappelijke, economische en geopolitieke uitdagingen. Dit leidt tot efficiëntere, duurzame en wendbare inkoopprocessen, met behoud van de universele aanbestedingsbeginselen.

Onze voorstellen samengevat

1 Slagkracht

Het vergroten van slagkracht betekent inzet op meer flexibiliteit en vereenvoudiging, zodat publieke opdrachtgevers en marktpartijen effectiever en efficiënter kunnen handelen en samenwerken. Dit door het wegnemen van drempels, het verminderen van administratieve lasten en het mogelijk maken van inspelen op onverwachte situaties in de uitvoering en hogere uitvoeringscapaciteit, passend bij een grote opgave in de Bouw en Infrasector en een veranderende markt.

a Samenwerking

- Meer mogelijkheden voor horizontale samenwerking tussen opdrachtgevers;
- Meer mogelijkheden voor langdurige, duurzame samenwerkingsrelaties door:
 - meer ruimte voor langjarige (raam)contracten,
 - meer mogelijkheden voor het geven van vervolgoopdrachten en
 - meer mogelijkheden voor aanpassingen (wijzigingen) tijdens de looptijd.

b Aanbestedingsprocedures

- Verhoging van de drempelwaarden;
- Ruimere toepassing van de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging, de meervoudig onderhandse procedure, de mededingingsprocedure met onderhandeling en de concurrentie-gerichte dialoog, ook boven de drempelwaarden;

- Grotere ruimte voor innovatieve en experimentele procedures en strategisch aanbesteden;
- Meer mogelijkheden om te sturen op lokale meerwaarde, zowel in het kader van de opdracht als door lokaal en sociaal verankerde bedrijven;
- Meer mogelijkheden om kwaliteiten van de aanbieder enerzijds en kwaliteiten van de aanbieder anderzijds tegen elkaar af te wegen in een integrale beoordeling, in het bijzonder bij innovatiegerichte aanbestedingen;
- Vermindering van administratieve lasten en vereenvoudiging van het aanbestedingsproces door bijvoorbeeld digitalisering, de invoering van instrumenten zoals een 'aangebestedingspaspoort' en/of verbreding van de toepassing van erkenningsregelingen buiten de speciale sectoren.

c Flexibiliteit

- Meer ruimte om wijzigingen in de uitvoeringsfase door te voeren in opdrachten in situaties met grote onzekerheden (zoals renovatie/vervangingsopgaven in de Bouw en Infra). Ruimte om in kunnen spelen op onverwachte ontwikkelingen, risico's, calamiteiten, innovaties of technische – en duurzaamheidsverbeteringen;
- Meer mogelijkheden voor wijziging van opdrachten bij samenwerkingsgerichte opgaven zonder in 'wezenlijke wijzigingsdiscussie' te belanden;
- Mogelijkheid om administratieve omissies in inschrijvingen te herstellen, om disproportionele uitsluiting te voorkomen.

2 Toekomstgerichtheid

Onder toekomstgerichtheid verstaan we betere mogelijkheden en concrete stimulansen voor het kunnen toepassen van innovatie en duurzaamheid en het kunnen inspelen op ontwikkelingen daaromtrent.

Innovatie & duurzaamheid

- Meer ruimte en flexibiliteit om innovaties en duurzaamheid te bevorderen, op te schalen en implementeren in aanbestedingsprocedures en tijdens de uitvoering van opdrachten, inclusief start-up en MKB-initiatieven;
- Ruimere mogelijkheid voor toepassing onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, meervoudig onderhandse procedures, mededingingsprocedure met onderhandeling en/of concurrentie gerichte dialoog voor opdrachten die primair betrekking hebben op een (nieuwe) innovatieve en/of duurzame oplossing die nog niet breed toegepast wordt in de markt;
- Contractwijzigingen toestaan die gericht zijn op extra kansen voor verduurzaming tijdens de uitvoering (art. 72 lid 1);
- Meer kansen om na pilotfases structureel samen te werken met start-ups en scale-ups (o.a. in/na Innovatiepartnerschap) om de opschaling en vervolgstappen ook mogelijk te maken.

3 Strategische autonomie

Onder strategische autonomie verstaan we weerbaar zijn en versterken van de marktpositie van Europa door minder afhankelijkheid van derde landen en minder blootstelling aan geopolitieke risico's.

Veiligheid

- Meer (eenvoudige) mogelijkheden om ketenverantwoordelijkheid te controleren en ongewenste partijen uit te sluiten, ter voorkoming van inmenging en ter bescherming van (digitale) veiligheid en strategische autonomie
- Uitbreiding van instrumenten om integriteit te borgen, inmenging te bestrijden en digitale autonomie te behouden.

Aansluiting bijdrage resolutie EU Parlement

Onze voorstellen voor herziening van de huidige aanbestedingsrichtlijnen zoals hiervoor genoemd onder slagkracht, toekomstgerichtheid en strategische autonomie sluiten ook aan bij (onderdelen van) de in oktober 2025 door het Europees Parlement aangenomen resolutie en geven hier materieel, concreet invulling aan.

Hieronder daarvan een beknopt overzicht:

EP-thema (resolutie)	Invulling vanuit de voorstellen white paper OGF
Vereenvoudiging & harmonisering	Hogere drempelwaarden, minder administratieve lasten, eenvoudige toegang tot procedures, efficiëntere procedures
Innovatie & digitalisering	Experimenteerruimte, flexibiliteit in belegde opdrachten, implementatie- en opschalingsmogelijkheden voor start-ups
Duurzaamheid	Ruimte voor inspelen op nieuwe duurzame ontwikkelingen in lopende contracten, experimenteerruimte, bredere toegang tot onderhandelingsprocedure of onderhandse procedure op gebied van opdrachten gericht op een (nieuwe) duurzame oplossing
Strategische autonomie	Nieuwe mogelijkheden voor ketencontrole, uitsluitingsgronden, bescherming kritieke infrastructuur
Start-up en MKB-toegang	Lagere lasten, hogere drempelwaarden, ruimte voor pilots

De voorstellen moderniseren het inkoopkader in dezelfde richting als de EP-resolutie beoogt: van risicomijdende rechtmatigheid naar doelmatige, innovatieve en strategische publieke waarde creatie.

Concluderend

De inzet onder Slagkracht, Toekomstgerichtheid en Strategische autonomie:

- Concretiseert de aanbevelingen in de EP-resolutie;
- Faciliteert bredere beleidsdoelen van innovatie, duurzaamheid en veiligheid;
- Geeft juridisch instrumentarium aan wat het EP in strategische richting vraagt;
- Draagt bij aan het verlagen van administratieve lasten en verhogen van uitvoeringsvermogen.

Hierdoor kunnen (semi)publieke opdrachtgevers in de bouw- en infrasector in Nederland invulling geven aan de koers die het EP schetst.

Ondertekend:

namens het Opdrachtgeversforum in de bouw

Pieter Janssen (voorzitter)

Secretaris-directeur Hoogheemraadschap van Delfland

Roger Mol

CPO Rijkswaterstaat

Marten Klein

Directeur Ingenieursbureau Gemeente Amsterdam

Bijlage 1: Uitwerking belangrijkste voorstellen tot aanpassing

1 Slagkracht (flexibiliteit en vereenvoudiging)

Meer ruimte en flexibiliteit in de aanbestedingsprocedures:

- Hogere drempelbedragen (art. 41);
- Ruimere toepassing van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking (art. 32), de concurrentiegericht dialoog (art. 30) en de mededingingsprocedure met onderhandeling (art. 29);
- Ruimere toepassing van de Meervoudig Onderhandse Procedure; ook boven de Europese drempel bij specifieke type opdrachten;
- Publiek-publieke samenwerking: overeenkomsten tussen aanbestedende diensten onderling en met speciale sectorbedrijven zouden buiten de richtlijn moeten vallen (art. 12);
- In de niet-openbare procedure drie partijen kunnen selecteren in plaats van vijf partijen (art. 28)
- Vereenvoudiging van het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (art. 59);

Meer ruimte en flexibiliteit in de uitvoering van de opdracht:

- Een langere looptijd voor raamcontracten dan in beginsel maximaal 4 jaar (art. 33 lid 1) voor Werkenopdrachten, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij de bepaling in de richtlijn voor Speciale Sectoren.
- Correctie op bestaande Europese strikte jurisprudentie inzake de maximale waarde en hoeveelheden voor Raamcontracten
- Meer ruimte voor wijzigingen gedurende de uitvoering, zoals minder strikte voorwaarden, hogere bagatelruimte voor kleine wijzigingen (art. 72) met name voor Werken projecten
- Verlenging van de termijn van 3 jaar voor herhalingsopdrachten en verruiming van de beperking tot 'soortgelijke' werken en diensten (artikel 32 lid 5)
- Ruimte voor een balans tussen rechtmatigheid en doelmatigheid bij het beoordelen van contractaanpassingen. Concreet verzoek om artikel 72 van Richtlijn 2014/24/EU en artikel 89 van Richtlijn 2014/25/EU te verruimen door:
 - artikel 72 van Richtlijn 2014/24/EU en artikel 89 van Richtlijn 2014/25/EU aan te vullen met de mogelijkheid om meer algemene herzieningsclausules in contracten op te nemen ten behoeve van o.a. duurzaamheid en innovatie;
 - artikel 72 van Richtlijn 2014/24/EU en artikel 89 lid 1 sub b van Richtlijn 2014/25/EU als volgt aan te passen: "*Voor door de oorspronkelijke aannemer te verrichten **meer of minder aanvullende werken, diensten of leveringen, ongeacht hun waarde en/of verplaatsing in tijd, die noodzakelijk doelmatig** zijn geworden en die niet in de oorspronkelijke aanbesteding waren opgenomen, indien een verandering van aannemer:*
 - i) ~~wanneer uitvoering niet mogelijk~~ **doelmatig** is om economische of technische redenen, zoals wanneer de aanvullende producten of diensten uitwisselbaar of interoperabel moeten zijn met

¹ De artikelnummers in dit document verwijzen naar de Richtlijn 2014/24/EU betreffen het plaatsen van overheidsopdracht.

bestaande uitrusting, software, diensten of installaties die in het kader van de oorspronkelijke opdracht zijn verworven, en

*ii) tot aanzienlijk ongemak of **minimaal 15%** kostenstijgingen zou leiden voor de aanbestedende instantie.”*

- Ruimere toepassing van optie- en herzieningsclausules

Meer mogelijkheden voor het herstel van gebreken

- Herstel van gebreken zonder materiele implicaties zou altijd mogelijk moeten zijn;
- Verduidelijking en codificatie van het leerstuk, bijvoorbeeld door expliciet te maken welke gebreken wel/niet voor herstel in aanmerking komen.

Specifiek voor diensten

- Een lichter aanbestedingsregime voor niet-grensoverschrijdende dienstverlening (herintroductie van 2B diensten)
- Introductie van een uitzonderingspositie voor inhuur (art. 10)

IV / Legacy systemen

- Oog voor specifieke kenmerken van software en legacy systemen, verruiming toepassingsmogelijkheden en termijn voor herhalingsopdrachten voor leveringen
- Codificatie van jurisprudentie inzake de transitiekosten bij de overstap naar nieuwe leveranciers of systemen

2 Strategische autonomie (weerbaarheid)

Veiligheid:

- Meer flexibiliteit in de mogelijkheden om de strategische, nationale, economische en militaire belangen te beschermen en de (digitale) autonomie te behouden
- Meer mogelijkheden voor controle op ketenverantwoordelijkheid en uitsluiting van ongewenste partijen en producten om de (digitale) veiligheid te kunnen waarborgen (soort bewijs van onafhankelijkheid)
- Aanvullende laagdrempelige uitsluitingsgrond ten behoeve van de nationale en Europese veiligheid (art. 57)
- Ruimere toepassing onderhandelingsprocedure zonder aankondiging (art. 32) c.q. een meervoudig onderhandse procedure voor veiligheidsgevoelige opdrachten

3 Toekomstbestendigheid (innovatie en duurzaamheid)

Innovatie en Duurzaamheid

- Meer mogelijkheden voor het kunnen benutten innovatieve concepten van individuele partijen, vooral bij het opschalen van innovaties, zonder vendor lock-in
- Vereenvoudiging van toegang en toepassing van het Innovatiepartnerschap (art. 31)

- Ruimere toepassing onderhandelingsprocedure zonder aankondiging en een meervoudig onderhandse procedure voor opdrachten die primair zien op innovaties en/of duurzaamheid
- Contractwijzigingen toestaan die gericht zijn op toepassen verduurzaming tijdens de uitvoering (art. 72 lid 1)

PORTAAL

Radboudumc



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



Rijksvastgoedbedrijf
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

ProRail



Hoogheemraadschap van
Delfland



Gemeente Rotterdam



Schiphol
Group

POLITIE



Den Haag

STEDIN^{NET}



Provincie
Noord-Holland



**Gemeente
Amsterdam**



EINDHOVEN