



Advies

Innovatief en duurzaam aanbesteden

Brussel, 7 maart 2016

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring raad: 7 maart 2016

Contactpersoon: Wim Knaepen - wknaepen@serv.be



De heer Philippe MUYTERS
Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport
Martelaarsplein 7
1000 BRUSSEL

contactpersoon
Wim Knaepen
wknaepen@serv.be

ons kenmerk
SERV_ADV_20150307_IDA_BR_WK

Brussel
7 maart 2016

Innovatief en duurzaam aanbesteden

Mijnheer de minister

Innovatief aanbesteden werd in het Pact 2020 als een hefboominstrument aangemerkt om van Vlaanderen één van de meest competitieve en vooruitstrevende regio's van Europa te maken. Het duurzaamheidsaspect zit in het DNA van het Pact 2020 ingebakken.

Innovatie en duurzaamheid zijn nauw met elkaar verweven. Innovatie kan een boost geven aan duurzaamheid in al haar aspecten en duurzaamheid daagt de innovatieactoren uit tot innovatieve oplossingen. Overheidsaankopen vormen een instrument waarin de vernoemde verwevenheid als een troef kan uitgespeeld worden.

Het actieplan 'overheidsaankopen' dat door de Vlaamse Regering op 29 januari 2016 werd goedgekeurd, bevat volgens de SERV goede aanknopingspunten om duurzaamheid en innovatie bij overheidsaankopen te bevorderen. De SERV formuleert een aantal constructieve voorstellen die het actieplan kunnen completeren en versterken: de inhoudelijke, operationele en budgettaire uitwerking en verduidelijking van het actieplan, de afstemming van het actieplan op prioritaire strategische beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Regering, de oprichting van een centraal kenniscentrum, een gelijkwaardige aandacht in het actieplan voor pre-commercieel onderzoek en vraaggericht commercieel aankopen, de concretisering van de doelstelling van het actieplan met betrekking tot een grotere betrokkenheid van de KMO, de uitrol van het actieplan met aandacht voor een meer vraaggerichte benadering en een gefaseerde aanpak en tenslotte het gebruik van Europese hefboomen om de doelstellingen van het actieplan te realiseren.

De Vlaamse sociale partners willen met dit advies een bijdrage leveren in de verdere ontwikkeling van innovatief en duurzaam aanbesteden als een volwaardig en doelmatig steuninstrument van het Vlaamse economisch en innovatiebeleid.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
Administrateur-generaal

Karel Van Eetvelt
Voorzitter

Inhoud

Krachtlijnen	6
Advies	10
1 Inleiding.....	10
2 Het actieplan belooft een nieuwe en goede stap voorwaarts te kunnen worden	11
3 Constructieve voorstellen voor het actieplan.....	12
3.1 Verduidelijk en werk het plan uit, zowel inhoudelijk, operationeel als budgettair	12
3.2 Stem het actieplan duidelijk af op prioritaire strategische beleidsdoelstellingen van de Vlaamse overheid	13
3.3 Richt een centraal kenniscentrum ‘overheidsopdrachten’ op	14
3.3.1 Een centraal kenniscentrum	14
3.3.2 In wisselwerking met beleidsdomeinspecifieke kenniscentra	17
3.4 Besteed in het actieplan gelijkwaardige aandacht aan 2 sporen: een spoor “pre-commercieel onderzoek” en een spoor “vraaggericht commercieel aankopen”	18
3.5 Concretiseer de doelstelling van het actieplan over de grotere betrokkenheid van de KMO.....	19
3.5.1 Drempels bij Vlaamse KMO’s	20
3.5.2 Concrete hefboomen voor een grotere KMO-deelname.....	20
3.6 Besteed bij de uitrol van het actieplan voldoende aandacht aan.....	23
3.6.1 een meer vraaggerichte benadering	23
3.6.2 Een gefaseerde aanpak: horizontale uitrol na experimentele fase	24
3.7 Maak voor de realisatie van het actieplan gebruik van Europese hefboomen	25

Krachtlijnen

Innovatief en duurzaam aanbesteden (IDA) is volgens de SERV een belangrijk instrument om duurzame, innovatieve antwoorden te bieden op maatschappelijke uitdagingen, om de noodzakelijke transitie van het Vlaamse economische weefsel te ondersteunen en om de kwaliteit van de overheidsdiensten in markten waar de overheid een belangrijke aankoper is, te verbeteren.

Voor dit advies heeft de SERV het actieplan 'overheidsopdrachten' zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 29 januari 2016 als uitgangspunt genomen. De SERV is van oordeel dat het plan een goede stap voorwaarts kan betekenen, mits aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Hij doet hiervoor een aantal constructieve voorstellen.

- **De inhoudelijke, operationele en budgettaire uitwerking van het actieplan.** De SERV vindt het positief om in Vlaanderen één actieplan innovatief en duurzaam aanbesteden te introduceren. Een uniform actieplan zorgt voor stroomlijning en vereenvoudiging, verhoogt de coherentie en transparantie van overheidsprogramma's, maakt bundeling van knowhow en expertise mogelijk en vergemakkelijkt coördinatie, monitoring en evaluatie. Echter, er is nood aan een inhoudelijke, operationele en budgettaire verduidelijking en uitwerking van het plan. Een transparante en accurate begripsomschrijving en –afbakening van de concepten 'innovatief' en 'duurzaam' is hiervoor een onontbeerlijk vertrekpunt, mede met het oog op de meetbaarheid en monitoring van de 100% duurzaamheids- en 3% innovatie targets. De SERV vindt het enerzijds positief dat er in het actieplan verwezen wordt naar een definitie van duurzaam aanbesteden in een mededeling van de Vlaamse Regering d.d. 5 september 2008, maar wijst er anderzijds op dat deze definitie tal van vrijheidsgraden omvat en dus een concretere en meer afgelijnde invulling behoeft. Vertrekkend van een duidelijke begripsomschrijving en –afbakening kan een nulmeting uitgevoerd worden en vervolgens een tijdspad uitgerold die de vereiste operationele stappen en budgettaire middelen in kaart brengt. Dit biedt mogelijkheden om de targets jaarlijks te monitoren en waar nodig operationeel en/of budgettair tijdig bij te sturen. Een transparante definiëring biedt tevens een stevige rechtszekere kapstok om de inpassing van milieu en sociale clausules in bepaalde fasen van de aanbestedingsprocedure mogelijk te maken en dit met respect voor het huidige Europese kader inzake overheidsopdrachten (richtlijn 2014/24/EG).
- **De afstemming van het actieplan op prioritaire strategische beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Regering.** Innovatief en duurzaam aanbesteden is geen doel op zich. Voor de SERV is IDA een instrument dat naast andere instrumenten (bijvoorbeeld subsidies, participaties, belastingincentives, regelgeving,...) wordt ingezet om de strategische beleidsvisie van de Vlaamse Regering te realiseren. Prioritisering in de strategische beleidsdoelstellingen en de budgettaire middelen is daarbij vereist, niet alleen omdat IDA onmogelijk alle strategische doelstellingen kan ondersteunen maar ook omdat bepaalde beleidsdoelstellingen zich door hun aard niet of minder lenen tot IDA. De SERV is van oordeel dat de prioritisering van strategische beleidsdoelstellingen de realisatie van de ambities van de Vlaamse Regering van 100% duurzame overheidsaankopen tegen 2020 in belangrijke mate kan faciliteren. Door hun sociaaleconomische en maatschappelijke draagwijdte en envergure vormen de strategische prioriteiten immers een uitgelezen katalysator.

- **De oprichting van een centraal Kenniscentrum.** De SERV stelt voor om de aanwezige kennis en knowhow in Vlaanderen op het vlak van innovatief en duurzaam aanbesteden te centraliseren door de oprichting van één centraal kenniscentrum. Beleidsdomeinspecifieke kenniscentra beschikken over een juridisch, technologisch en vakinhoudelijk aanbod dat een toegevoegde waarde kan bieden voor het centrale kenniscentrum bij de uitoefening van bepaalde van haar opdrachten (ondersteuning, begeleiding, kennisopbouw). De SERV ziet volgende opdrachten weggelegd voor het centraal kenniscentrum:
- Het **opstellen van één actieplan** innovatief en duurzaam aanbesteden, afgestemd op de strategische visie van de Vlaamse Regering. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met de beleidsdepartementen.
 - **Instaan voor de uitrol** van het actieplan, eerst bij een aantal meer 'ervaren' overheidsaankopers, nadien horizontaal in elk beleidsdomein.
 - Fungeren als hét **aanspreekpunt** voor juridische, procedurele en inhoudelijke aangelegenheden zowel naar de overheid als naar de bedrijven, in het bijzonder de KMO's, toe.
 - Zorgen voor **juridische en vakinhoudelijke kennisontwikkeling en –uitbouw, ondermeer inzake de toepasselijkheid van duurzaamheidscriteria**. De nieuwe richtlijn laat toe om ecologische en sociale overwegingen in rekening te brengen in diverse fasen van het aanbestedingsproces. Het is aan het centraal Kenniscentrum om de correcte juridische toepassingsmogelijkheden ervan in kaart te brengen.
 - **Monitoren** door IDA-dataverzameling met het oog op de evaluatie en bijsturing van de uitvoering van het plan (coördinatie). Om de uitvoering van het actieplan van innovatief en duurzaam aanbesteden te kunnen evalueren en desgevallend bij te sturen is het noodzakelijk om de aanbestedingspraktijk in Vlaanderen te monitoren door data te verzamelen. Het is daarbij niet de bedoeling om de departementen/aanbestedende diensten te controleren. Het ene beleidsdepartement zal door de aard van haar activiteiten nu eenmaal meer aanbesteden dan het andere. Wel is het de bedoeling om een zicht te krijgen op de mate waarin IDA wordt toegepast, welke budgettaire middelen ermee gemoeid zijn en in welke mate deze budgetten uitgaan naar spoor 1 (O&O-spoor) en spoor 2 (commercieel aanbesteden) en tenslotte om een beeld te kunnen vormen over de KMO-deelname. De SERV pleit ervoor dat de data gecentraliseerd worden binnen het kenniscentrum om een coherente monitoring mogelijk te maken.
 - **Sensibiliseren en transparant informeren.** Daarbij dient voldoende aandacht te worden besteed aan het promoten van innovatief en duurzaam aanbesteden en het in beeld brengen van goede voorbeelden. Ook het beschikbaar maken van juridische kennis en informatie (zie boven) is essentieel. De ontwikkeling en uitbouw van een digitaal loket waar de stakeholders (overheid, bedrijven maar ook burgers) met al hun vragen terecht kunnen, is in deze een must. Een intense wisselwerking tussen het nieuwe Agentschap voor Innoveren en Ondernemen en het centrale Kenniscentrum kan bijdragen tot het realiseren van deze opdracht.
 - **Handhaven en monitoren van het reglementair kader en de aanbestedingsprocedures.** Doeltreffende mechanismen ter voorkoming van ondeugdelijke handelspraktijken bij overheidsopdrachten zijn niet alleen nodig om eerlijke mededinging op voet van gelijkheid en een efficiënt gebruik van het geld van de belastingbetalers te waarborgen, maar kunnen ook een belangrijke bijdrage leveren in de strijd tegen economische criminaliteit. De Europese richtlijn voorziet een aantal

procedurele waarborgen tegen ondeugdelijke handelspraktijken waardoor de aanbestedingsprocedures minder gevoelig worden voor fraude en corruptie. De SERV acht de handhaving van het regelgevend kader en de aanbestedingsprocedures van primordiaal belang en dringt erop aan dat de in de richtlijn voorziene hefbomen strikt worden toegepast met het oog op de strijd tegen fraude en sociale dumping. De SERV roept de Vlaamse Regering op tot een uniform beleid over de beleidsdepartementen heen en om haar inspanningen binnen haar bevoegdheidsdomeinen, ook in samenwerking met de federale overheid, onverdroten verder te zetten met het oog op een efficiënte, transparante en eerlijke aanbestedingsmarkt.

- Instaan voor een **goede wisselwerking met het Vlaams Samenwerkingsforum overheidsopdrachten**. Het centrale Kenniscentrum kan het Samenwerkingsforum met haar knowhow bijstaan in haar contacten met de Europese en federale overheden. Gelet op de grote sociaaleconomische impact en het ruime toepassingsgebied van overheidsaankopen is de SERV van oordeel dat ook vertegenwoordigers van de Vlaamse sociale partners en de Vlaamse privaatrechtelijke organisaties die onder de toepassing van de wet overheidsopdrachten vallen, hun plaats moeten krijgen in het Samenwerkingsforum.
- **Gelijkwaardige aandacht in het actieplan voor pre-commercieel onderzoek vraaggericht commercieel aankopen.** De SERV pleit ervoor dat in het actieplan twee sporen gelijkwaardig worden bewandeld, met name een spoor 'IDA met pre-commerciële onderzoek' en een spoor 'IDA vraaggericht commercieel aanbesteden'. Met deze sporen wordt – conform een aantal good practice cases in het buitenland - duidelijk een onderscheid gemaakt tussen IDA als een ondersteuning van pre-commerciële onderzoeksactiviteiten waarop de klassieke aanbestedingsrichtlijn niet van toepassing is en IDA als een methodiek voor vraaggericht commercieel aanbesteden, waarin de focus ligt op het commercieel aankopen in nauwe betrokkenheid met de innovatieactoren, in het bijzonder het bedrijfsleven. De SERV is van oordeel dat, met het oog op het valoriseren van de ontwikkelde onderzoeksresultaten, het pre-commerciële spoor zoveel als mogelijk een vervolg dient te krijgen in het vraaggerichte commerciële spoor.
- **Concretisering van de doelstelling van het actieplan over een grotere betrokkenheid van de KMO.** Gezien de populatie van de KMO's in Vlaanderen en het potentieel van de Vlaamse KMO voor het scheppen van werkgelegenheid, groei en innovatie, besteedt het actieplan terecht bijzondere aandacht aan de grotere betrokkenheid van de KMO's bij aanbestedingsprojecten van de Vlaamse overheid. De SERV reikt concreet een aantal hefbomen aan die de KMO-participatie aan overheidsaankopen kunnen verhogen: de instelling van één centraal kenniscentrum als klantvriendelijk, bedrijfsminded en laagdrempelig aanspreekpunt, de ontwikkeling van een spoor pre-commerciële O&O-aanbestedingen binnen het actieplan, de opdeling van grote opdrachten in percelen en het optimaal gebruik van de digitale aanbestedingsprocedure.
- **Bij de uitrol van het actieplan aandacht voor een meer vraaggerichte benadering en een gefaseerde aanpak.** De SERV pleit in de geest van de nieuwe richtlijn voor een meer vraaggerichte uitrol van het actieplan, opdat de aanbestedingen – zowel pre-commercieel als commercieel - een aanwijsbare en effectieve economisch-innovatieve en duurzame meerwaarde bieden in antwoord op maatschappelijke uitdagingen. Een meer vraaggerichte uitrol van het actieplan neemt niet weg dat de overheid top-down budgettaire streefdoelen inzake innovatief en duurzaam aanbesteden kan opleggen en minimumdrempels inzake duurzaamheidscriteria kan vooropstellen. Vooraleer over te gaan tot een horizontale uitrol

pleit de SERV ervoor om in een experimentele fase het actieplan te toetsen op haar sterktes en zwaktes.

- **Het gebruik van Europese hefboomen om de doelstellingen van het actieplan te realiseren.** Tot slot is de SERV van oordeel dat de middelen van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen en het programma Horizon 2020 optimaal moeten worden aangewend om innovatieve en duurzame overheidsaankopen in Vlaanderen te ondersteunen.

Advies

1 Inleiding

Innovatief aanbesteden wordt in het Pact 2020 als een potentiële hefboom beschouwd voor het genereren van duurzame oplossingen als antwoord op de sociaaleconomische en maatschappelijke uitdagingen. De SERV heeft binnen het kader van het Pact 2020 innovatief aanbesteden als een prioritaire actielijn¹ naar voor geschoven om in Vlaanderen te evolueren naar een competitieve en duurzame economie. In diverse adviezen² heeft de SERV ingezoomd op de bijdrage die innovatief aanbesteden kan leveren tot het realiseren van brede maatschappelijke doelstellingen door sociale, economische en milieuoverwegingen op alle niveaus en in alle beslissingen te integreren bij de publieke aanbestedingen.

Ook op Europees niveau wordt het belang van publieke aanbestedingen als katalysator van economische groei onderkend. De Europese Commissie schat dat publieke aanbestedingen voor zowat 19,4%³ bijdragen aan het BNP van de EU en een enorme potentiële markt voor nieuwe producten en diensten bieden. Niettemin stelt de Commissie een zeker marktfalen vast: aan de ene kant slaagt de overheid er niet in om de markt te bewegen tot het gewenste antwoord op haar vraag en aan de andere kant is het aanbod niet of onvoldoende gekend. Bovendien wordt vastgesteld dat de meeste overheidsaankopen prijsgericht zijn en weinig aandacht besteden aan het innovatieve luik. Dit uit zich ook in de omvang van de budgetten die voor innovatief aanbesteden worden uitgetrokken: gemiddeld wordt in de EU-lidstaten slechts 0,30% van het totale innovatiebudget voor O&O&I steuninstrumenten (project- en programmafinanciering) gereserveerd voor innovatief aanbesteden⁴.

De Commissie heeft daarom vooreerst in het Europees 2020 Vlaggenschipinitiatief 'Innovatie-Unie' het belang van innovatief aanbesteden onderstreept. Daarnaast werd in 2014 een nieuwe richtlijn over overheidsopdrachten uitgevaardigd waarin aangepaste methodieken en ondersteuningsmiddelen worden voorgesteld om innovatief en duurzaam aanbesteden te vergemakkelijken en te stimuleren en de betrokkenheid van KMO's te versterken. Tevens worden in de nieuwe Structuur- en Investeringsfondsen en in het programma Horizon 2020 sterke linken gelegd met innovatief en duurzaam aanbesteden.

¹ SERV, Pact 2020 – Prioriteiten in uitvoering, 25 mei 2011

² SERV & MINA-raad, Advies "Bestuurlijke aanbevelingen voor een effectieve Vlaamse Strategie Duurzaam Ontwikkelen", 2005; SERV, Aanbeveling "Naar een strategisch innovatiebeleid in Vlaanderen", 16 november 2005; SERV, Advies "Flankerend beleid voor een duurzame, toekomstgerichte industrie", 15 september 2010; SERV, Advies "Over groene transformatieprocessen in de Vlaamse economie – op basis van een terreinverkenning", 12 september 2011; SERV, Advies slagkrachtige overheid: aandachtspunten voor de nieuwe legislatuur, 22 januari 2014

³ European Research Area and Innovation Committee (ERAC), ERAC Opinion on Innovation Procurement, ERAC 1209/15, Brussels, 23 June 2015

⁴ Reinilde Veugeleers, Mixing and matching research and innovation policies in EU countries, Breugel Working Paper 2015/16, December 2015. De cijfers in deze studie zijn gebaseerd op de Trend Charter database dat enkel de budgetten voor O&O&I steuninstrumenten/programma's in kaart brengt en niet de financiering van instellingen (institutionele financiering).

In dit advies verdiept de SERV zich in de praktijk van innovatief en duurzaam aanbesteden in Vlaanderen vanuit het perspectief van het actieplan ‘overheidsopdrachten’ dat op 29 januari 2016 door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd. Innovatief en duurzaam aanbesteden (IDA) blijft voor de SERV een belangrijk instrument om duurzame, innovatieve antwoorden te bieden op maatschappelijke uitdagingen, om de noodzakelijke transitie van het Vlaamse economische weefsel te ondersteunen en om de kwaliteit van de overheidsdiensten in markten waar de overheid een belangrijke aankoper is, te verbeteren. Aanbestedingen in het algemeen en IDA in het bijzonder kunnen de innovatietrekkers in een land ondersteunen, innovatie katalyseren en op die manier innovatieve bedrijven aan de top van de wereldmarkt brengen. Meer holistisch benaderd, vormt IDA een additioneel instrument om de ambitie van het Pact 2020 van een competitieve, duurzame en inclusieve samenleving te realiseren.

Het advies drukt in eerste instantie de appreciatie van de SERV over het actieplan uit en reikt in tweede instantie constructieve voorstellen aan om het actieplan te completeren en te versterken. De SERV wil met het advies een positieve bijdrage leveren aan de succesvolle ontwikkeling van IDA in Vlaanderen, waarbij de Vlaamse overheid haar rol als “launching customer” daadwerkelijk kan opnemen.

2 Het actieplan belooft een nieuwe en goede stap voorwaarts te kunnen worden

Het verslag van het Rekenhof⁵ geeft aan dat het programma Innovatief Aanbesteden zeven jaar na de start in 2008 beperkte resultaten heeft geboekt: *“De concrete resultaten tonen niet aan dat op langere termijn de gestelde maatschappelijke en economische doelstellingen kunnen worden vervuld. De geselecteerde projecten hebben medio 2015 onvoldoende geleid tot innovatieve oplossingen voor socio-economische uitdagingen. Zij betekenden evenmin een significante stimulans voor de Vlaamse economie.”* En verder: *“Het was de bedoeling aansluiting te zoeken bij de algemene innovatiestrategie voor Vlaanderen. Die vormt echter door de opgelegde projectspreiding over alle beleidsdomeinen geen uitgangspunt voor het programma. Het programma richtte zich bijgevolg niet op de projecten die Vlaamsbreed aan de grootste innovatiebehoefte beantwoordden. En last but not least: “Behalve innovatie, tracht de Vlaamse overheid ook duurzaamheid te stimuleren met haar overheidsopdrachten. Het actieplan Innovatief Aanbesteden vertoont echter weinig aansluiting met het actieplan Duurzame Overheidsopdrachten. Zeker in tijden van budgettaire beperkingen heeft innovatie nochtans een plaats in de zoektocht naar duurzame oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen. Het actieplan Innovatief Aanbesteden vond evenmin duidelijke aansluiting met de publiek-private samenwerking in Vlaanderen. Ook bij pps spelen innovatieve aanbestedingsprocedures en producten nochtans een belangrijke rol.”*

In het licht van bovenstaande vaststellingen is de SERV van oordeel dat het actieplan ‘overheidsopdrachten’ een nieuwe en goede stap voorwaarts kan betekenen voor duurzaam en innovatief aanbesteden in Vlaanderen. De strategische doelstellingen die in het actieplan naar voor worden geschoven, zoals bijvoorbeeld de bevordering van de deelname van KMO's aan overheidsopdrachten, hebben de potentie om het instrument ‘overheidsopdrachten’

⁵ Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, Innovatief Aanbesteden, Brussel, december 2015

daadkrachtig in te zetten voor een innovatieve en duurzame aanpak van maatschappelijke uitdagingen en ter realisatie van de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse overheid.

De SERV drukt zich in een voorwaardelijke wijs positief uit over het actieplan omdat hij meent dat het plan nog kan worden verfijnd en beleidsmatig versterkt. De SERV doet hierna een aantal constructieve voorstellen om het plan te completeren en te optimaliseren.

3 Constructieve voorstellen voor het actieplan

3.1 Verduidelijk en werk het plan uit, zowel inhoudelijk, operationeel als budgettair

De SERV vindt het positief om in Vlaanderen één actieplan innovatief en duurzaam aanbesteden te introduceren. Zowel de Europese klassieke aanbestedingsrichtlijn die een algemeen kader biedt om doorheen de verschillende fasen (technische specificaties, selectiecriteria, de gunningscriteria, de contractvoorwaarden) van de respectieve aanbestedingsprocedures én innovatie- én duurzaamheidsaspecten te integreren als de constatacie dat er zeer sterke interferenties bestonden tussen zowel de concepten van als de programma's voor innovatief respectievelijk duurzaam aanbesteden, geven hiertoe de nodige aanleiding. Een uniform actieplan zorgt voor stroomlijning en vereenvoudiging, verhoogt de coherentie en transparantie van overheidsprogramma's, maakt bundeling van knowhow en expertise mogelijk en vergemakkelijkt coördinatie, monitoring en evaluatie.

De SERV is van oordeel dat het actieplan zowel inhoudelijk, operationeel als budgettair meer kan uitgewerkt worden. Het actieplan moet alleszins de visie, strategie, draagwijdte en de doelstellingen van het programma toelichten, de concepten innovatief en duurzaam duidelijk definiëren en afbakenen, het onderscheid tussen het spoor "pre-commercieel onderzoek" en het spoor "vraaggericht commercieel aankopen" verduidelijken, de gefaseerde uitrol van het actieplan plannen (bv. proefprojecten versus verdere uitrol), de geëigende aanbestedingsmethodieken beschrijven, relevante definities helder omschrijven, KPI's vooropstellen, verwijzen naar mogelijke ondersteuningstools (bv. een rechtszekere set van economische/ecologische/sociale en ethische criteria die in onderscheiden fasen van de aanbestedingsprocedures kunnen gehanteerd worden), de respectieve verantwoordelijkheden van het kenniscentrum en de beleidsdepartementen/aanbestedende diensten bepalen, de coördinatie-, monitorings- en evaluatiemechanismen toelichten en de informatie- en sensibiliseringsactiviteiten aankondigen. In deze hoofding wil de SERV hierop ingaan op het aspect van de duidelijke en transparante begripsomschrijving en –afbakening, als uitgangspunt voor inhoudelijke, operationele en budgettaire uitrol van het actieplan. Andere hier boven vermelde kernelementen komen in de andere hoofdingen aan bod.

In het actieplan worden zowel voor innovatieve als voor duurzame aanbestedingen duidelijke targets vooropgesteld: 100% duurzame overheidsopdrachten tegen 2020 en minimaal 3% van de beschikbare aanbestedingsmiddelen voor innovatieve overheidsopdrachten.

De SERV vindt de introductie van targets positief omdat zij de overheid uitdagen om het instrument van overheidsopdrachten effectief en efficiënt te hervormen en in te zetten op innovatieve producten en diensten die kunnen leiden tot de verduurzaming van het gehele productiesysteem. Echter, om de 100%- en 3%-doelstelling te realiseren, is er vooreerst een

inhoudelijke omschrijving en afbakening vereist van wat onder ‘duurzaam’ en ‘innovatief’ wordt verstaan, zodat meetbaarheid en monitoring van de targets mogelijk wordt. De SERV vindt het enerzijds positief dat er in het actieplan verwezen wordt naar een definitie van duurzaam aanbesteden in een mededeling van de Vlaamse regering d.d. 5 september 2008, maar wijst er anderzijds op dat deze definitie tal van vrijheidsgraden omvat en dus een concretere en meer afgelijnde invulling behoeft.

Vertrekkend van een duidelijke begripsomschrijving en –afbakening kan een **nulmeting** uitgevoerd worden en vervolgens een tijdspad uitgerold die de vereiste operationele stappen en budgettaire middelen in kaart brengt. Dit biedt mogelijkheden om de targets jaarlijks te monitoren en waar nodig operationeel en/of budgettair tijdig bij te sturen.

Een transparante definiëring biedt tevens een stevige rechtszekere kapstok om de inpassing van milieu en sociale clausules in bepaalde fasen van de aanbestedingsprocedure mogelijk te maken en dit met respect voor het huidige Europese kader inzake overheidsopdrachten (richtlijn 2014/24/EG). Op dat vlak komt het actieplan volgens de SERV te onzeker en te vrijblijvend over. Hij verwijst hiervoor bij wijze van voorbeeld naar punt 2.5.1 ‘Minimaliseren van de milieu-impact doorheen de volledige levenscyclus’ van het actieplan waar op blz. 11 gesteld wordt dat *“we altijd onderzoeken of het opportuun is om milieu- en sociale aspecten in een opdracht op te nemen.”* Een ander voorbeeld situeert zich onder punt 2.5.2 ‘Naleving van IAO-normen en opname principes voor duurzame handel, sociale criteria en tegengaan van sociale dumping’ waar op blz. 13 gesteld wordt dat *“we bij sommige overheidsopdrachten een sociale clausule toevoegen ...”*

3.2 Stem het actieplan duidelijk af op prioritaire strategische beleidsdoelstellingen van de Vlaamse overheid

IDA is geen doel op zich. Voor de SERV is IDA een instrument dat naast andere instrumenten (bijvoorbeeld subsidies, participaties, belastingincentives ...) wordt ingezet om de strategische beleidsvisie van de Vlaamse Regering te realiseren. De contouren van de strategische beleidsvisie liggen onder meer vervat in het Regeerakkoord, de beleidsnota’s, beleidsbrieven en visienota’s van de Vlaamse Regering. Een afstemming met de strategische beleidsvisie van de Vlaamse Regering is voor de SERV cruciaal om IDA als instrument voor economische en tewerkstellingsgroei, innovatie en transformatie, inclusie en duurzaamheid in te zetten.

Echter, om IDA binnen de huidige economische en budgettaire context efficiënt en complementair aan andere instrumenten in te schakelen, is vooreerst vereist dat de Vlaamse overheid een visie ontwikkelt voor welke strategische beleidsdoelstellingen zij IDA wenst aan te wenden. Dit veronderstelt een prioritisering, niet alleen omdat IDA onmogelijk alle strategische doelstellingen kan ondersteunen maar ook omdat bepaalde beleidsdoelstellingen zich door hun aard niet of minder lenen tot IDA. Zo kan bijvoorbeeld wat het economisch en innovatiebeleid betreft, IDA als instrument gelinkt worden met de slimme specialisatiestrategie die erin gelegen is het Vlaams economisch weefsel te transformeren door (internationale) comparatieve voordelen te versterken in zowel bestaande of nieuwe opkomende domeinen in perspectief van de megatrends. IDA kan hierbij als een nuttig vraaggestuurd instrument voor de publieke sector gebruikt worden om als “launching customer” nieuwe producten en diensten in de markt te

zetten (economische valorisatie van innovatie). Bovendien draagt IDA op die manier bij om de 3%-norm voor O&O te realiseren.

Een afstemming van IDA op de strategische beleidsvisie van de Vlaamse Regering impliceert niet alleen een afbakening van de prioritaire strategische beleidsdoelstellingen maar tevens een budgettaire omkadering waarbij de verhouding met andere beschikbare instrumenten op scherp wordt gezet. Voor het beleidsdomein EWI bijvoorbeeld veronderstelt dit dat de Vlaamse Regering nagaat welk volume aan budgettaire middelen zij in de toekomst wil reserveren voor IDA en of en in welke mate dit een repercussie zal hebben op andere economische (steun)instrumenten.

Het prioriteren van de strategische beleidsdoelstellingen en de budgettaire middelen voor IDA is een opdracht van de Vlaamse Regering. Het uitschrijven van het concrete actieplan ter implementatie, de horizontale uitrol ervan, de inhoudelijk-technische en juridische ondersteuning zijn voorbehouden taken voor het centraal kenniscentrum, in samenwerking met de beleidsdepartementen (zie verder). Aangezien om de vijf jaar een nieuwe legislatuur aanvat is het volgens de SERV raadzaam om het beleid inzake IDA op de duur van een legislatuur af te stemmen.

3.3 Richt een centraal kenniscentrum ‘overheidsopdrachten’ op

3.3.1 Een centraal kenniscentrum

In Vlaanderen zijn er vandaag verschillende kenniscentra waar bedrijven en overheidsdiensten terecht kunnen voor advies en ondersteuning inzake juridische aspecten van aanbestedingen. Er is het kenniscentrum innovatief aanbesteden bij het IWT, er is de afdeling overheidsopdrachten binnen het departement Bestuurszaken met daarbinnen het kenniscentrum duurzaam aanbesteden en sociale duurzaamheid, binnen het departement Bestuurszaken is er ook nog het Agentschap Facilitair Bedrijf actief, en er is tenslotte nog het kenniscentrum PPS binnen het departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid actief. Er werd een Taskforce duurzame overheidsopdrachten opgericht met de belangrijkste stakeholders.⁶ Recent werd deze Taskforce uitgebreid tot de Taskforce innovatieve en duurzame overheidsopdrachten waarin alle belangrijke stakeholders van beide programma's vertegenwoordigd zijn.

De SERV stelt voor om de ingeslagen weg van centralisering van kennis en knowhow verder te bewandelen door over te gaan tot de oprichting van één centraal kenniscentrum. De SERV ziet volgende opdrachten weggelegd voor het centraal kenniscentrum:

- **Het opstellen van één actieplan innovatief en duurzaam aanbesteden** (zie punt 3.1), afgestemd op de strategische visie van de Vlaamse Regering. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met de beleidsdepartementen.
- **Instaan voor de uitrol van het actieplan IDA**, eerst bij een aantal meer ‘ervaren’ overheidsaankopers, nadien horizontaal in elk beleidsdomein.

⁶ DAR, BZ, EWI, LNI, WSE, LV, iV, MOW, OVE en WVG

- **Fungeren als hét aanspreekpunt voor juridische, procedurele en inhoudelijke aangelegenheden** zowel naar de overheid als naar de bedrijven, in het bijzonder de KMO's, toe. De complexiteit van de Europese regelgeving en de nationale wetgeving kan vertragend of zelfs belemmerend werken, zodat er nood is aan snelle en goed onderbouwde juridische ondersteuning, vooral om de consequenties van de nieuwe en de meer uitgebreide methodieken van vraaggericht aanbesteden en de technieken ter ondersteuning van de vraaggerichtheid of het functioneel karakter van de aanbesteding in kaart te brengen. Transparantie en correcte informatie zijn onder meer van groot belang om rechtszekerheid te bieden aan potentiële deelnemers die zich omwille van een perceptie van juridische complexiteit anders zouden terugtrekken of terughoudend worden.
- **Zorgen voor juridische en vakinhoudelijke kennisontwikkeling en –uitbouw, ondermeer inzake de toepasselijkheid van duurzaamheidscriteria.** Om correcte en doelmatige informatie te kunnen geven is er niet alleen nood aan juridische kennisontwikkeling maar moet het kenniscentrum ook over de nodige knowhow beschikken op technologisch of vakinhoudelijk vlak. Dit is ook nodig omdat niet alle beleidsdomeinen over een kenniscentrum beschikken om nieuwe ontwikkelingen en behoeften te detecteren. Waar dit wel het geval is, kan een goede wisselwerking met de beleidsdomeinspecifieke kenniscentra bijdragen tot de opbouw van technologische en vakinhoudelijke kennis. Kennis en opvolging van de aanbestedingspraktijken in het buitenland kunnen ook nuttig zijn voor de kennisuitbouw inzake IDA. De nieuwe richtlijn laat toe om ecologische en sociale overwegingen in rekening te brengen in diverse fasen van het aanbestedingsproces. Het is aan het centraal Kenniscentrum om de correcte juridische toepassingsmogelijkheden ervan in kaart te brengen..
- **Monitoren door IDA-dataverzameling met het oog op de evaluatie en bijsturing van de uitvoering van het plan (coördinatie).** Om de uitvoering van het actieplan van innovatief en duurzaam aanbesteden te kunnen evalueren en desgevallend bij te sturen is het noodzakelijk om de aanbestedingspraktijk in Vlaanderen te monitoren door data te verzamelen. Het is daarbij niet de bedoeling om de departementen/aanbestedende diensten te controleren. Het ene beleidsdepartement zal door de aard van haar activiteiten nu eenmaal meer aanbesteden dan het andere. Wel is het de bedoeling om een zicht te krijgen op de mate waarin IDA wordt toegepast, welke budgettaire middelen ermee gemoeid zijn en in welke mate deze budgetten uitgaan naar spoor 1 (O&O-spoor) en spoor 2 (commercieel aanbesteden) en tenslotte om een beeld te kunnen vormen over de KMO-deelname. De SERV vindt het positief dat zowel EWI als de Studiedienst van de Vlaamse Regering het O&O-spoor opvolgen en dat de dienst Overheidsopdrachten van Bestuurszaken reeds cijfermateriaal verzamelt over de KMO-deelname. Het anticipeert hiermee op de nieuwe Europese richtlijn dat een volwaardige monitoring van de KMO-participatie vooropstelt. Het is evenwel niet evident om exacte cijfergegevens over KMO-participatie te bekomen en te berekenen. De SERV dringt aan op een snelle introductie van de e-procurement applicatie 'e-awarding' in Vlaanderen om het aantal effectieve gunningen aan KMO's in kaart te kunnen brengen. Tevens pleit de SERV ervoor dat de data gecentraliseerd worden binnen het kenniscentrum om een coherente monitoring mogelijk te maken.
- **Sensibiliseren en transparant informeren.** De nieuwe Europese richtlijn kan in Vlaanderen mogelijkheden scheppen om de gekende instrumenten die leiden tot meer innovatief aanbesteden uit te breiden met bijvoorbeeld de competitieve dialoog en innovatiepartnerschappen. Deze nieuwe mogelijkheden bekend maken gaat dan zowel om

informer en sensibiliseren als om goede voorbeelden te stellen. Bij het sensibiliseren is het, vooral in hoofde van KMO's, belangrijk om ook in te zetten op het wegnemen van de perceptie dat innovatief aanbesteden juridisch een onhaalbare zaak is. Daarom acht de SERV het aangewezen dat voldoende aandacht wordt besteed aan het promoten van innovatief en duurzaam aanbesteden en het in beeld brengen van goede voorbeelden. Ook het beschikbaar maken van juridische kennis en informatie (zie boven) is essentieel. De ontwikkeling en uitbouw van een digitaal loket waar de stakeholders (overheid, bedrijven maar ook burgers) met al hun vragen terecht kunnen, is in deze een must. Verder moet het kenniscentrum ook oog hebben voor het ondersteunen van samenwerking tussen bedrijven, zeker tussen KMO's onderling of tussen KMO's en grote bedrijven. Om haar sensibiliseringsopdracht doeltreffend te kunnen uitvoeren is de SERV van oordeel dat het kenniscentrum beroep moet doen op intermediaire organisaties, onder meer om aansluiting te kunnen vinden bij Europese programma's die innovatief aanbesteden kunnen ondersteunen zoals Horizon 2020 en de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (zie verder). Tevens pleit de SERV voor een intense wisselwerking tussen het nieuwe Agentschap voor Innoveren en Ondernemen en het centrale Kenniscentrum.

- **Handhaven en monitoren van het reglementair kader en de aanbestedingsprocedures.** Door de financiële belangen die ermee gemoeid zijn en de nauwe interactie tussen de openbare en de particuliere sector zijn overheidsopdrachten gevoelig voor ondeugdelijke handelspraktijken. Doeltreffende mechanismen ter voorkoming van ondeugdelijke handelspraktijken bij overheidsopdrachten zijn niet alleen nodig om eerlijke mededinging op voet van gelijkheid en een efficiënt gebruik van het geld van de belastingbetalers te waarborgen, maar kunnen ook een belangrijke bijdrage leveren in de strijd tegen economische criminaliteit. De Europese richtlijn voorziet een aantal procedurele waarborgen⁷ tegen ondeugdelijke handelspraktijken waardoor de aanbestedingsprocedures minder gevoelig worden voor fraude en corruptie. De SERV acht de handhaving van het regelgevend kader en de aanbestedingsprocedures van primordiaal belang en dringt erop aan dat de in de richtlijn voorziene hefbomen strikt worden toegepast met het oog op de strijd tegen fraude en sociale dumping. De SERV vindt het positief dat de Vlaamse Regering reeds een aantal handhavingsinitiatieven⁸ heeft

⁷ De SERV doelt dan onder meer op de gunning op basis van de economisch meest voordelige inschrijving (openbare aanbestedingen worden niet meer toegekend aan de laagste bieder omdat voortaan ook kwaliteitsnormen in rekening worden gebracht zoals duurzaamheid en sociale bescherming), de verplichte en facultatieve uitsluitingsgronden, de controle op de naleving van ecologische, sociaal- en arbeidsrechtelijke bepalingen op grond van EU- of nationale wetgeving, collectieve overeenkomsten of internationale verdragen bij de toepassing van de algemene beginselen inzake de keuze van de deelnemers en de gunning van opdrachten, bij de toepassing van de uitsluitingscriteria en bij de toepassing van de bepalingen betreffende abnormaal lage inschrijvingen (zie verder in deze voetnoot), de verplichting voor onderaannemers om de geldende sociale, arbeids- en milieueisen en de CAO's te respecteren ... Overheden moeten voortaan abnormaal goedkope offertes onderzoeken. Als blijkt dat de lage prijs het gevolg is van schendingen van de milieu-, sociale of arbeidswetgeving op grond van EU-, nationale of internationale wetgeving of collectieve overeenkomst, moet de offerte uitgesloten worden. Dit is een extra instrument in de strijd tegen sociale dumping.

⁸ Hij verwijst onder meer naar het samenwerkingsprotocol d.d. 11 februari 2015 tussen de federale Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en het Vlaamse Facilitair Bedrijf met het oog op het optimaliseren van de gegevensuitwisseling tussen beide partijen in het kader van de strijd tegen sociale fraude en sociale dumping in de bouwsector, en de conceptnota ter voorkoming van fraude of misbruiken bij overheidsopdrachten geplaatst door entiteiten van de Vlaamse overheid – Lijst van uitgesloten deelnemers wegens strafrechtelijke incidenten en ontwikkelen van een 'referentiedatabank overheidsopdrachten Vlaamse overheid', goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 7 februari 2014.

ondernemen. De SERV roept de Vlaamse Regering op tot een uniform beleid over de beleidsdepartementen heen en om haar inspanningen binnen haar bevoegdheidsdomeinen, ook in samenwerking met de federale overheid⁹, onverdroten verder te zetten met het oog op een efficiënte, transparante en eerlijke aanbestedingsmarkt. Onder meer de effectieve oprichting van een Vlaamse, en bij voorkeur een Europese, databank van overtredders en fraudeurs, en de voorstellen in het op 4 januari 2016 bij de Kamer ingediende wetsontwerp inzake overheidsopdrachten^{10,11} (de beperking van het aantal onderaannemers in de verticale keten tot maximaal twee per specialisme, de uitbreiding van de vereiste erkenning van aannemer naar alle onderaannemers in de keten en het verplichte prijsonderzoek) kunnen bijdragen in de strijd tegen sociale dumping.

- **Instaan voor een goede wisselwerking met het Vlaams Samenwerkingsforum overheidsopdrachten.** Dit forum heeft een belangrijk aanvullend takenpakket ten aanzien van het centrale Kenniscentrum, onder meer door de Vlaamse standpuntbepalingen ten aanzien van de Europese en de federale overheden. Zo streeft het Samenwerkingsforum naar een afstemming tussen de verschillende Vlaamse partners over bepaalde strategische standpunten, die daarna besproken worden in de Federale Commissie Overheidsopdrachten. Het centrale Kenniscentrum kan het Samenwerkingsforum met haar knowhow bijstaan in haar contacten met de Europese en federale overheden. Het forum is samengesteld uit vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid, de lokale (VVSG) en provinciale besturen (VVP), vertegenwoordigers van bepaalde bedrijfssectoren (Vlaamse Confederatie Bouw, Bouwunie en Agoria) en een academisch deskundige. Gelet op de grote sociaaleconomische impact en het ruime toepassingsgebied van overheidsaankopen is de SERV van oordeel dat ook vertegenwoordigers van de Vlaamse sociale partners en de Vlaamse privaatrechtelijke organisaties die onder de toepassing van de wet overheidsopdrachten vallen, hun plaats moeten krijgen in het Samenwerkingsforum.

3.3.2 In wisselwerking met beleidsdomeinspecifieke kenniscentra

Beleidsdomeinspecifieke kenniscentra beschikken over een juridisch, technologisch en vakinhoudelijk aanbod dat een toegevoegde waarde kan bieden voor het centrale kenniscentrum bij de uitoefening van bepaalde van haar opdrachten (ondersteuning, begeleiding, kennisopbouw). Bij wijze van voorbeeld verwijst de SERV naar het kenniscentrum Geotechniek binnen het departement Mobiliteit en Openbare Werken of naar het domeinspecifieke kenniscentrum Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (ILVO) waarop het beleidsdomein Landbouw en Visserij een beroep kan doen. Dergelijke kenniscentra bezitten sectorspecifieke kennis en knowhow die van groot belang kan zijn voor het inschatten van de

⁹ Zie bijvoorbeeld de omzendbrief van 22 juli 2014 (B.S. 4 augustus 2014) van de Federale Overheidsdienst Kanselarij van de Eerste Minister die tot doel heeft een overzicht te bieden van de verschillende maatregelen die de federale regering onlangs heeft genomen op diverse vormen van sociale en fiscale fraude tegen te gaan en erop toe te zien dat ze aansluiten bij de wetgeving inzake overheidsopdrachten.

¹⁰ Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Wetsontwerp inzake overheidsopdrachten, 4 januari 2016, DOC 54K1541/001

¹¹ Ter info : In januari 2016 is een werkgroep gestart, op initiatief van het kabinet van de eerste minister, om de impact te bestuderen van de uitvoering van de maatregelen tegen sociale dumping. De sociale partners van de bouwsector maken deel uit van de werkgroep.

eventuele meerwaarde om het vraaggerichte commerciële spoor (spoor 2) te combineren met het pre-commerciële onderzoekspoor (spoor 1).

De SERV is van oordeel dat het centrale kenniscentrum een zicht moet hebben op de beleidsdomeinspecifieke sterktes om een efficiënte governance van de kennisstromen te kunnen organiseren. Beleidsdomeinen die een beleidsgerelateerd kenniscentrum hebben, doen daar een beroep op om IDA-voorstellen te formuleren. De wisselwerking tussen het centrale kenniscentrum en deze beleidsdomeinen zal eerder gefocust zijn op het uitwisselen en aanleveren van specifieke kennis. Beleidsdomeinen die geen beleidsgerelateerd centrum hebben, moeten voor het formuleren van IDA-aanbestedingen in principe een beroep kunnen doen op het centrale kenniscentrum. De in-house kennis van het centrale kenniscentrum aangevuld met kennis en ervaringen vanuit de beleidsdomeinen moet dit kunnen garanderen.

3.4 Besteed in het actieplan gelijkwaardige aandacht aan 2 sporen: een spoor “pre-commerciële onderzoek” en een spoor “vraaggericht commercieel aankopen”

Zoals reeds vermeld, is er nood aan een duidelijke omschrijving en afbakening van de begrippen ‘innovatief’ en ‘duurzaam’ aanbesteden.

Het concept innovatief aanbesteden is juridisch nog niet voldoende onderbouwd in Vlaanderen. Dit heeft te maken met het feit dat het concept ‘innovatief aanbesteden’, ook in Vlaanderen, een brede waaier aan initiatieven dekt en niet eenduidig is. Volgende drie aspecten maken – afhankelijk van de probleemstelling in de aanbesteding – in min of meerdere mate deel uit van innovatief aanbesteden:

1. De alternatieve methodiek Public Procurement of Innovative Solutions (PPI) voor vraaggestuurd aanbesteden.
2. Projecten met focus op Pre-commercial Procurement (PCP) om pre-commerciële onderzoek en ontwikkeling te subsidiëren.
3. Beoordelingsruimte voor bijkomende criteria zoals duurzaamheid voor mens en milieu.

De paradox bestaat erin dat hoe breder het concept wordt ingevuld – bijvoorbeeld door alle drie aspecten mee te nemen – hoe groter het potentieel aan innovatie en maatschappelijke relevantie, maar ook hoe minder transparant de procedures zijn en hoe hoger de drempel voor bedrijven om deel te nemen. Innovatief aanbesteden staat zowel voor technologische en maatschappelijke vernieuwing als voor alternatieven in de methodiek en procedure van aanbesteding.

Duurzaam aanbesteden is als concept scherper afgelijnd en ook meer bekend, alhoewel vooral het ecologische aspect wordt belicht omdat sociale en ethische criteria in de uitvoering moeilijker kunnen geïntegreerd worden. Juridische perceptieproblemen naar aanleiding van de onduidelijke afbakening van concepten blijken een ernstige drempel te zijn geweest voor deelname aan - in het bijzonder - het programma innovatief aanbesteden.

Om deze drempel en een aantal andere knelpunten weg te nemen, pleit De SERV ervoor dat in het actieplan twee sporen gelijkwaardig worden bewandeld, met name een spoor ‘IDA met pre-commerciële onderzoek’ en een spoor ‘IDA vraaggericht commercieel aanbesteden’. Met deze sporen wordt – conform een aantal good practice cases in het buitenland - duidelijk een

onderscheid gemaakt tussen IDA als een ondersteuning van pre-commerciële onderzoeksactiviteiten waarop de klassieke aanbestedingsrichtlijn niet van toepassing is en IDA als een methodiek voor vraaggericht commercieel aanbesteden, waarin de focus ligt op het commercieel aankopen in nauwe betrokkenheid van de innovatieactoren, in het bijzonder het bedrijfsleven. In het tweede spoor is het product of dienst reeds beschikbaar op de markt en klaar voor vermarkting maar nog nieuw voor de overheid of is het reeds beschikbaar op de markt maar is er nog nood aan een test- of engineeringtraject. Door de brede marktverkenning kan een betere oplossing van het maatschappelijk probleem gerealiseerd worden.

Eenzijds zorgt een innovatieve methodiek of alternatief proces van inkopen, met meer betrokkenheid van stakeholders en prestatiegerichte aanbestedingen, voor een betere aansluiting bij de maatschappelijke noden (spoor vraaggericht commercieel aankopen). Anderzijds biedt pre-commerciële onderzoeksmogelijkheden om nieuwe oplossingen voor maatschappelijke problemen te ontwikkelen (spoor pre-commerciële onderzoek). Door de opsplitsing worden de aanbestedingen die pre-commerciële onderzoeksactiviteiten vergen, gegroepeerd binnen een geëigend spoor. Zoals hierboven aangestipt, baseert de SERV zich voor een aparte piste van een O&O-luik op good cases in het buitenland, met name de SBIR-programma's (Small Business Innovation Research) in de VS, het VK en Nederland. Deze programma's bieden uitstekende kansen voor de KMO's om deel te nemen aan onderzoeks-aanbestedingen met potentiële commercialisatie. Daarnaast blijven KMO's, ook na deelname in het spoor pre-commerciële onderzoek, kandidaat om zich in te schrijven bij klassieke aanbestedingen voor het inkopen van innovatieve en duurzame producten en diensten (spoor 2).

De SERV is van oordeel dat, met het oog op het valoriseren van de ontwikkelde onderzoeksresultaten, het pre-commerciële spoor 1 zoveel als mogelijk een vervolg dient te krijgen in het vraaggerichte commerciële spoor 2. De SERV meent dat voor deze opvolging een taak is weggelegd voor het centrale kenniscentrum (zie punt 3.3.1) in nauwe samenwerking met de aanbestedende departementen/diensten.

Het Kenniscentrum moet tevens haar expertise ter beschikking stellen van de aanbestedende diensten en in functie van het aanbestedingsproject aanbevelen of een spoor 'pre-commerciële onderzoek' aangewezen is, al dan niet in combinatie met een commerciële aanbesteding. De uiteindelijke beslissing blijft de verantwoordelijkheid van de aanbestedende dienst, die wel moet motiveren waarom er desgevallend is afgeweken van het advies van het Kenniscentrum.

3.5 Concretiseer de doelstelling van het actieplan over de grotere betrokkenheid van de KMO¹²

Gezien de populatie van de KMO's in Vlaanderen en het potentieel van de Vlaamse KMO voor het scheppen van werkgelegenheid, groei en innovatie, besteedt het actieplan terecht bijzondere aandacht aan een grotere betrokkenheid van de KMO's bij aanbestedingsprojecten van de Vlaamse overheid. De nieuwe Europese richtlijn biedt hiervoor een aantal mogelijkheden, zowel door de administratieve lasten¹³ te vereenvoudigen als door

¹² De SERV merkt op dat KMO in de ruime betekenis van de Europese definitie moet begrepen worden.

¹³ Het gaat onder meer om de administratieve belasting die voortvloeit uit de verplichting een aanzienlijk aantal certificaten of andere documenten in verband met uitsluitings- en selectiecriteria voor te leggen.

ondersteuningsmiddelen (verdeling in percelen) te voorzien. De lidstaten moeten uiterlijk op 18 april 2017 en vervolgens elke drie jaar bij de Commissie een toezichtrapport indienen waarin onder meer wordt gerapporteerd over belemmerende factoren gelieerd aan de toepassing van de regels die tot een verkeerde toepassing of rechtsonzekerheid leiden alsook over de mate van KMO-deelname aan overheidsopdrachten. De nieuwe richtlijn hecht ook veel belang aan de ruime en gratis beschikbaarheid van informatie ten behoeve van de KMO's over de inhoud en de toepassing van de richtlijn.

3.5.1 Drempels bij Vlaamse KMO's

Er zijn signalen¹⁴ die enerzijds duiden op drempels bij overheidsaankopen in het algemeen. Gelet op de specificiteit van het innovatief en duurzaam aanbesteden als onderdeel van de overheidsaankopen, mag men ervan uitgaan dat deze drempels minstens in gelijke mate afstralen op IDA-aanbestedingen. Daarbij komt anderzijds nog de vaststelling dat KMO's onvoldoende bekend zijn met de concepten van en de mogelijkheden tot innovatief en duurzaam aanbesteden in Vlaanderen.

3.5.2 Concrete hefboomen voor een grotere KMO-deelname

De oprichting van een centraal kenniscentrum dat als klantvriendelijk, bedrijfsminded en laagdrempelig aanspreekpunt fungeert voor overheidsopdrachten

De oprichting van een centraal kenniscentrum waarin alle belangrijke knowhow en expertise inzake overheidsopdrachten in het algemeen en IDA in het bijzonder wordt gebundeld, moet een laagdrempelig effect hebben in hoofde van de KMO's, die op al hun vragen gratis een correct en juridisch onderbouwd antwoord mogen verwachten. Sensibiliseren, informeren, communiceren en begeleiden, onder meer via een e-loket, zijn belangrijke opdrachten van het kenniscentrum. Het kan hierin in belangrijke mate gesteund worden door intermediaire facilitatoren, gaande van individuele bedrijven zoals architectenbureau's, naar beroepsverenigingen tot kenniscentra die bijvoorbeeld via hun media of via het organiseren van wedstrijden kleine bedrijven mee betrekken in grote projecten. Bij aanbestedingen worden de klassieke kanalen gevolgd, maar bij IDA worden dikwijls nog extra kanalen gezocht via een specifieke mailing naar potentieel geïnteresseerden en hier kunnen intermediaire organisaties – in opdracht van de overheid of aangestuurd door werkgevers- of beroepsorganisaties een belangrijke faciliterende rol spelen.

¹⁴ Een kleine enquête bij KMO's uit de bouwsector, leden van de Bouwunie, leerde dat 48% van de respondenten in het verleden al had deelgenomen aan aanbestedingen of dit althans geprobeerd hebben. Drempels om niet deel te nemen, houden verband met een gebrek aan informatie over de mogelijkheden van aanbestedingen, de complexiteit van de dossiers en de administratieve belasting, de hoge eisen die aan de onderneming en aan goederen en diensten worden gesteld (labels, certificaten, keurmerken) en die een te hoge kostprijs betekenen voor de kleinere KMO's en het wantrouwen in de overheid als betaler. Toegespitst op IDA heeft amper 28% van de respondenten al gehoord van de termen innovatief en duurzaam aanbesteden. Grotere KMO's (meer dan 100 werknemers) vragen een transparante procedure, kleine KMO's willen graag een eenvoudige – KMO-proof – toegankelijkheid en ondersteuning, meer promotie of bekendmaking van de projecten, informatie en richtlijnen of begeleiding.

Een afzonderlijk spoor binnen het actieplan voor pre-commerciële onderzoeksactiviteiten

Zoals reeds uiteengezet (zie punt 3.4), pleit de SERV voor een actieplan met twee sporen, een spoor “pre-commercieel onderzoek” en een spoor “vraaggericht commercieel aankopen”. De SERV baseert zich hierbij op buitenlandse cases, in het bijzonder het SBIR-programma van de VS en hierop gebaseerde varianten (Nederland en het VK). Deze landen hebben een speciaal programma voor het betrekken van KMO's bij aanbestedingen waar O&O in een pre-commerciële fase het hoofddoel is.

Ook in andere landen krijgen KMO's speciale aandacht bij innovatieve aanbestedingen en in een aantal gevallen zijn er ook specifieke acties. Naast de SBIR-geïnspireerde landen zijn er landen die extra aandacht vragen voor de betrokkenheid van KMO's, al dan niet op projectmatige basis. Bij sommige aanbestedingen – ook innovatieve en duurzame – doen initiatiefnemers extra inspanningen om de call ook bij de kleine bedrijven bekend te maken.

De SERV is van oordeel dat ook in Vlaanderen een SBIR-georiënteerd programma een hefboom kan betekenen om de KMO-participatie aan O&O-aanbestedingen te verhogen. Bovendien wordt hierdoor de aanbestedingsprocedure transparanter en rechtszekerder in hoofde van de KMO, die nadien ook nog kan deelnemen aan uiteindelijke commerciële aanbesteding.

Verdeling in percelen

De Europese Commissie wijst erop dat het op de aanbestedingsmarkten steeds vaker voorkomt dat aanbestedende diensten de vraag bundelen om schaalvoordelen zoals lagere prijzen en transactiekosten te verkrijgen, en om het aanbestedingsmanagement te verbeteren en te professionaliseren. Dit kan worden bereikt door bundeling van de aankopen, in de vorm van samenvoeging van aanbestedende diensten of bundeling naar volume en waarde van in de tijd gespreide opdrachten. De Commissie wijst erop dat het samenvoegen en centraliseren van aankopen nauwlettend moet worden gevolgd om buitensporige concentratie van kopersmacht en collusie te voorkomen en om de transparantie en concurrentie alsmede de kansen op markttoegang voor de KMO's te behouden.

Bovenstaande vaststelling wordt bevestigd door het vakblad Bouwkroniek, dat wekelijks overheidsopdrachten voor de bouwsector publiceert, en de sectorfederatie Bouwunie. In een artikel “*Bouwunie kijkt bezorgd naar schaalvergroting overheidsopdrachten*” van 29 mei 2015 blijkt dat er niet alleen een sterke daling is van het aantal opdrachten ten gevolge van de crisis maar ook een tendens tot schaalvergroting. In het artikel wordt de vrees geuit dat door het bundelen van meerdere opdrachten alleen nog de zeer grote aannemersbedrijven zullen meedingen naar de opdracht waardoor KMO's meer en meer uit de boot dreigen te vallen¹⁵.

¹⁵ In het systeem van een opdracht voor aanneming van werken is een erkenning nodig als de prijs van het werk hoger ligt dan een bepaald drempelbedrag. Deze werken zijn volgens hun aard en moeilijkheidsgraad in categorieën en ondercategorieën ingedeeld. Ingeval van ‘echte’ overheidsopdrachten, d.w.z. opdrachten voor werken uitgaande van de federale overheid, de gewesten, de gemeenschappen, de provincies, de gemeenten en de parastatalen is steeds een erkenning vereist. Een erkende aannemer mag niet om het even welk werk voor om het even welk bedrag uitvoeren. Zoals gezegd, verschilt de aard en de moeilijkheidsgraad van overheidswerken en worden ze daarom ingedeeld in categorieën en ondercategorieën. De categorieën en ondercategorieën van werken worden op hun beurt ingedeeld in acht oplopende klassen afhankelijk van de prijs van de werken.

Door de bundeling van bouwopdrachten komen de werken immers in de hogere prijsklassen 6 (tot € 3.225.000), 7 (tot € 5.330.000) en 8 (meer dan € 5.330.000) terecht.

De SERV is van oordeel dat de Vlaamse aanbestedingsmarkt ten volle toegankelijk moet blijven voor de KMO's en dat concurrentie tussen potentiële aanbesteders mogelijk moet blijven. De nieuwe Europese richtlijn voorziet een nieuwe mogelijkheid om KMO's naar aanbestedingen te lokken en concurrentie mogelijk te maken. Om rechtstreekse mededinging van de KMO's naar overheidsopdrachten mogelijk te maken en de concurrentie te vergroten, kunnen opdrachten van grote omvang worden opgedeeld in percelen. Die verdeling zou op kwantitatieve basis kunnen geschieden, zodat de omvang van de afzonderlijke opdrachten beter afgestemd wordt op de capaciteit van de KMO, dan wel kwalitatief — naargelang van de vereiste vakkennis of specialisatie — zodat de verschillende opdrachten inhoudelijk beter toegesneden worden op de specialisaties binnen de KMO of op de verschillende vervolgfasen van het project.

Overigens wijst de SERV erop dat de nieuwe Europese richtlijn toelaat dat combinaties van ondernemers, ook indien zij zich hebben verenigd in een tijdelijk samenwerkingsverband, aan aanbestedingsprocedures kunnen deelnemen zonder dat zij daartoe een specifieke rechtsvorm moeten aannemen. M.a.w. mogen KMO's zich nu groeperen en samen ingaan op een openbare aanbesteding, hetgeen ertoe kan bijdragen dat KMO's een grotere rol gaan spelen in overheidsopdrachten.

Optimaal gebruik van digitale aanbestedingsprocedure

De regelgeving inzake overheidsopdrachten is zeer complex en vereist diverse administratieve stappen. Verschillende sites op federaal en regionaal niveau werden gecreëerd om burgers, ondernemingen en ambtenaren te informeren over overheidsopdrachten in België evenals over de procedures die moeten worden nageleefd.

Even belangrijk als informeren is het faciliteren van het aanbestedingsproces zelf. De SERV vindt dat e-procurement als elektronisch systeem hiertoe heel wat opportuniteiten biedt. Hij dringt er op aan dat de Vlaamse overheid voor haar overheidsopdrachten optimaal gebruik maakt van de federale modules inzake e-procurement¹⁶, inclusief e-Awarding. E-procurement beoogt immers een grotere doeltreffendheid en efficiëntie van de aankoopprocedures en dus een modernisering van de werking van de overheidsdiensten, een verlichting van de administratieve lasten (tijdswinst en kosten¹⁷), meer transparantie van de procedures, een betere mededinging en een verhoogde sensibilisering van de stakeholders bij overheidsopdrachten. De Europese Commissie onderkent eveneens de voordelen van e-procurement en stelt in één van haar mededelingen¹⁸ de volledige digitalisering van de

¹⁶ Sinds 2005 ontwikkelt en ondersteunt de federale overheidsdienst Personeel en Organisatie tools om overheidsopdrachten elektronisch te doen verlopen. E-procurement omvat 5 modules die verband houden met overheidsopdrachten: e-Notification, e-Tendering, e-Catalogue, -Awarding en e-Auctions. E-Invoicing en e-Payment (facturatie en betaling) zijn opgenomen in het FEDCOM proces van de FOD Budget en Beheerscontrole

¹⁷ De Wereldbank schat dat e-aanbesteding kan leiden tot besparingen van 6 tot 13,5% van de totale uitgaven voor overheidsopdrachten.

¹⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Eind-tot-eind e-aanbesteding tot modernisering van het openbaar bestuur, COM(2013) 453 final, 26 juni 2013

openbare aanbestedingsprocedure centraal, met als bijzonder aandachtspunt de digitale facturering¹⁹.

3.6 Besteed bij de uitrol van het actieplan voldoende aandacht aan

3.6.1 een meer vraaggerichte benadering

Het programma innovatief aanbesteden is in Vlaanderen horizontaal uitgewerkt over alle beleidsdomeinen heen. Het programma en de projecten worden aangestuurd en ondersteund door een centraal kenniscentrum innovatief aanbesteden binnen het IWT en door decentrale coördinatoren binnen de beleidsdomeinen. De horizontale implementatie heeft geleid tot een generieke en eerder top-down benadering, waardoor de projecten minder konden worden aangepast aan domeinspecifieke noden. Ook de projecten duurzaam aanbesteden worden relatief sterk vanuit de afdeling Overheidsopdrachten gestuurd. Door het opzetten van een Task Force duurzame overheidsopdrachten worden wel alle Vlaamse beleidsdomeinen betrokken bij het opstellen van een nieuw actieplan en programma. Hetzelfde geldt voor innovatief aanbesteden waar de projecten tot stand komen in samenwerking met de beleidsdomeinen.

De SERV wijst er op dat reeds in de richtlijn 2004/18/EG de nadruk lag op enerzijds vraaggestuurde en prestatiegerichte aanbestedingen en anderzijds op de mogelijkheden om de aanbesteding te laten voorafgaan door pre-commercieel onderzoek. Richtlijn 2014/24/EU voorziet in een uitbreiding van methodieken om, meer nog dan in overleg met de leveranciers en de eindgebruikers, in samenspraak en in partnerschappen tot innovatieve en duurzame oplossingen te komen.

De SERV pleit in de geest van de nieuwe richtlijn voor een meer vraaggerichte uitrol van het actieplan, opdat de aanbestedingen – zowel pre-commercieel als commercieel - een aanwijsbare en effectieve economisch-innovatieve en duurzame meerwaarde bieden in antwoord op maatschappelijke uitdagingen. De SERV acht het voor een efficiënte uitrol van het actieplan raadzaam dat het centrale Kenniscentrum in samenwerking met de beleidsdepartementen en in wisselwerking met relevante stakeholders een goed onderbouwde selectie van de noden en vraagbehoeften van de Vlaamse overheid in kaart brengt, rekening houdend met de strategische beleidsvisie van de Vlaamse regering. Op die manier wordt een meer vraaggerichte bottom-up benadering gerealiseerd, hetgeen een positieve impact kan hebben op de deelname van potentiële kandidaten op IDA-aanbestedingen.

Een meer vraaggerichte uitrol van het actieplan neemt niet weg dat de overheid top-down budgettaire streefdoelen inzake innovatief en duurzaam aanbesteden kan opleggen en minimumdrempels inzake duurzaamheidscriteria kan vooropstellen.

Wat budgettaire streefdoelen betreft, verwijst de SERV naar Europese streefcijfers en targets uit buitenlandse cases. Het Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union zet voor innovatieve aanbestedingen een streefcijfer van minimum € 10 miljoen voorop en voegt eraan toe dat vooral

¹⁹ Volgens de Europese Commissie is e-Facturering een belangrijke stap in de richting van een volledige digitalisering van de overheidsopdrachten en de verdwijning van papieren facturen vermindert ook aanzienlijk de kosten. De Commissie schat de besparingen op € 2,3 miljard.

projecten met gezamenlijke aanbesteders aangemoedigd moeten worden. Voor targets in het buitenland, kan teruggerepen worden naar een visietekst van het European Research Area and Innovation Committee waarin enige indicaties gegeven worden: Spanje (3% van het budget is bestemd voor innovatief aanbesteden), Frankrijk (streven om tegen 2020 2% te reserveren voor innovatieve aanbestedingen door KMO's uitgevoerd), Nederland (naar 2,5% aan innovatieve aanbestedingen streven) en het VK (expansie van Small Business Research Initiative naar 6 departementen met vaste budgetten). Uit de voorbeelden kan afgeleid worden dat vergelijking van de budgettaire targets moeilijk is. Hiervoor is eenvormigheid vereist op het vlak van definities zoals innovatie en duurzaamheid in het kader van overheidsaankopen, moet er zicht komen op de effectieve budgetten bestemd voor overheidsaankopen zodat een accurate inschatting kan gemaakt worden van de relatieve besteding aan IDA-aanbestedingen en dient er binnen de budgetten zelf onderscheid gemaakt worden tussen de overheidsmiddelen die besteed worden aan respectievelijk pre-commercieel onderzoek (spoor 1), nieuwe producten en diensten (spoor 2) en financiële middelen voor de disseminatie van nieuwe producten en diensten.

Wat de introductie van duurzaamheidstargets betreft, laat de nieuwe richtlijn toe om ecologische en sociale overwegingen in rekening te brengen in diverse fasen van het aanbestedingsproces terwijl het gebruik van levenskostcyclus een sterke wettelijke basis heeft gekregen. Door aankopers de mogelijkheid te bieden om criteria op te leggen die buiten het domein van de kostprijs liggen, kunnen er additionele punten toegekend worden aan innovatieoplossingen in functie van hun duurzaamheid. Wil de Vlaamse overheid haar ambitie om 100% duurzame overheidsopdrachten te plaatsen tegen 2020 waar maken, is het volgens de SERV noodzakelijk om, waar relevant en in functie van het voorwerp van de aankoop, meer nog dan vandaag aandacht te besteden aan het opleggen van duurzaamheidscriteria in de aanbestedingsprocedure. Wel vestigt de SERV er de aandacht op dat niet om het even welk sociaal, ecologisch of ethisch criterium in om het even welke fase van de procedure kan ingevoerd worden. Het is aan het centraal Kenniscentrum om te waken over de correcte juridische toepassing ervan.

3.6.2 Een gefaseerde aanpak: horizontale uitrol na experimentele fase

In Vlaanderen is gekozen om het programma innovatief aanbesteden horizontaal over de beleidsdomeinen heen te implementeren en breed politiek te laten ondersteunen. Deze aanpak heeft een relatief belastende procedure naar tijdsbesteding en mankracht en een uitgebreide omkadering vereist.

Vooraleer over te gaan tot een horizontale uitrol pleit de SERV ervoor om in een experimentele fase het actieplan te toetsen op haar sterktes en zwaktes. Hiertoe kunnen met ondersteuning van het centraal Kenniscentrum een aantal IDA-aankoopprojecten gelanceerd worden in beleidsdepartementen die én ervaring hebben op het vlak van overheidsaankopen én beschikken over of nauwe banden hebben met een domeinspecifiek kenniscentrum. In deze experimentele fase kunnen de sporen 1 en 2 van het IDA-actieplan uitgetest worden, mogelijke juridische en praktische drempels binnen elk spoor en bij de overgang tussen spoor 1 en spoor 2 gedetecteerd worden, de toepassing van duurzaamheidscriteria op hun merites beoordeeld worden en het principe van eind-tot-eind e-aanbestedingen toegepast worden.

3.7 Maak voor de realisatie van het actieplan gebruik van Europese hefboomen

Innovatief en duurzaam aanbesteden wordt op verschillende manieren door de Europese Commissie ondersteund, onder meer met een Innovatieplatform en handboeken, maar ook door de Europese Structuur- en Investeringsfondsen en het Horizon 2020-programma.

De Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESIF) voorzien belangrijke middelen om de economische verschillen tussen de landen/regio's in Europa te verkleinen, om het regionale concurrentievermogen en de regionale werkgelegenheid te verbeteren en om de samenwerking tussen landen en regio's in de EU te stimuleren. Uit een rapport²⁰ van het Europees Parlement blijkt dat de Europese middelen²¹ een belangrijke rol spelen in de verwezenlijking van deze doelstellingen door grootschalige infrastructuuroverheidsopdrachten te ondersteunen in de domeinen van transport (€ 81,8 miljard), milieu, (€ 50,1 miljard), energie (€ 10,8 miljard), stedelijke ontwikkeling (€ 14,5 miljard), onderwijs (€ 7,3 miljard), gezondheidszorg (€ 5,2 miljard) en ICT (€ 2,3 miljard). Uit het rapport blijkt tevens dat de Europese middelen belangrijke ondersteuning bieden voor kleinschalige overheidsaankopen zoals de aankoop van ICT-producten en -diensten, machines, uitrusting en kleinschalige infrastructuurwerken, ondersteuningsdiensten voor KMO's en opleidingsdienstverlening.

Gelet op het enorme potentieel in termen van budgettaire middelen en het belang van de betrokken economische sectoren voor de groei, werkgelegenheid en het innovatievermogen van een regio/land, is de SERV van oordeel dat middelen uit de ESIF optimaal moeten worden aangewend voor de medefinanciering van overheidsaankopen in het algemeen en innovatieve en duurzame overheidsaankopen (vergroten van de vraag naar innovatieve en duurzame producten en diensten) in het bijzonder. Meer concreet kunnen de overheidsaanbestedingen een cruciale rol spelen in de verwezenlijking van de ESIF-programma's via volgende pistes:

- Het verbeteren van de procedures inzake innovatief aanbesteden en het versterken van de skills van de aanbestedende diensten. Het ESF-programma voorziet mogelijkheden om de administratieve capaciteiten en skills van nationale en regionale overheden op het vlak van aanbestedingen versterken (investeringsprioriteit 11²²: vergroting van de institutionele capaciteit van overheidsinstanties en belanghebbenden en een doelmatig openbaar bestuur) en het EFRO-programma kan de introductie van e-procurement tools en procedures ondersteunen (investeringsprioriteit 2c voor de versterking van ICT-toepassingen in het kader van e-government).
- Het stimuleren van innovatie door overheidsaankopen die vragen om innovatieve en duurzame oplossingen voor de noden van de overheid. Het EFRO-programma voorziet hiertoe mogelijkheden onder de investeringsprioriteit 1b of onder 4f "onderzoek en innovatie koolstofarme technologieën". Hier kan de link gelegd worden met de slimme specialisatiestrategie die gericht is op het identificeren van de wetenschappelijk-

²⁰ Public procurement and cohesion policy, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B – Structural and Cohesion Policies – Regional Development, Study, 2012

²¹ In de periode 2007-2013 bedroeg de medefinanciering van infrastructurele overheidsaankopen vanuit de ESIF 46% van het totale Cohesiebudget ofwel ongeveer € 159 miljard.

²² De Vlaamse overheid heeft prioriteit 11 niet weerhouden in haar ESF-programmadocument

economische sterktes met een comparatief voordeel en veelbelovende opportuniteiten in het licht van nieuwe marktontwikkelingen.

- Het beantwoorden van maatschappelijke uitdagingen door het aankopen van innovatieve en duurzame oplossingen (hoofdzakelijk EFRO - investeringsprioriteiten 1a, 2, 4-10 met het oog op innovatieve oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen op het vlak van energie, milieu, klimaatverandering, grondstoffen, duurzaam transport, ICT, gezondheidszorg, opleidings- en onderzoeksinfrastructuur; ook de andere Structuurfondsen bieden aanknopingspunten voor deze piste).

Naast de ESIF-middelen biedt ook Horizon 2020 perspectieven voor het ondersteunen van innovatieve en duurzame overheidsaankopen. Horizon 2020 is het financieel instrument voor de implementatie van het EU 2020 Vlaggenschip "Innovatie-Unie". Horizon 2020 voorziet drie types van ondersteuning voor innovatieve/duurzame aanbestedingen:

- Voor het ondersteunen van netwerken van aanbestedende diensten in bepaalde domeinen (coordination and support action). Voor dit type van activiteiten bedraagt de co-financiering 100%. Tot deze activiteiten horen onder andere de voorbereiding van een gezamenlijke of gecoördineerde innovatieve aanbesteding, management en opvolging, sensibilisering, netwerking, opleiding, evaluatie/validatie/verspreiding van resultaten.
- Voor het co-financieren van de aankoopprijs van een gezamenlijke of gecoördineerde innovatieve aanbesteding (co-fund action). De co-financiering bedraagt 20%.
- Voor innovatieve aanbestedingen van de EU (of een relevant fonds) al dan niet in contract met lidstaatautoriteiten (procurement action).

De SERV wijst erop dat Horizon 2020 door de focus op netwerking en gezamenlijke actievoering belangrijke opportuniteiten biedt voor de Vlaamse overheid om kennis te maken met state-of-the-art technologieën maar ook om ervaring op te doen en lering te trekken met het oog op het correct toepassen van de nieuwe aanbestedingsprocedures en het risicobeheer van innovatieve aanbestedingen.