

VLAAMS PLAN OVERHEIDSOPDRACHTEN

VOOR EEN STRATEGISCH EN GECOÖRDINEERD BELEID OVERHEIDSOPDRACHTEN VOOR VLAANDEREN

Inhoud

Inleiding	3
1 – Beknopte omgevingsanalyse	4
2 – Visie op een beleid overheidsopdrachten voor Vlaanderen	6
2.1 Professionaliseren van het aankoopbeleid	6
2.2 Realiseren van end-to-end e-procurement.....	8
2.3 Bevorderen van deelname door KMO's	9
2.4 Bevorderen van integere overheidsopdrachten	10
2.5 Inzetten op duurzame en innovatieve overheidsopdrachten.....	11
2.5.1 Minimaliseren van de milieu-impact doorheen de volledige levenscyclus.....	11
2.5.2 Naleving IAO-normen en opname principes voor duurzame handel, sociale criteria en tegenaan van sociale dumping	13
2.5.3 Innovatieve overheidsopdrachten	14
2.6 Overheidsopdrachten als ondersteunend instrument bij strategische projecten.....	15
3 – Realisatie	16
3.1 Aanpak.....	16
3.2 Monitoring en benchmarking.....	17
4 – Regie en governance	18
4.1 Vlaams Samenwerkingsforum overheidsopdrachten	18
4.2 Voorzitterscollege van de Vlaamse overheid	19
4.3 Kennisdeling rond overheidsopdrachten binnen de Vlaamse overheid	19

Inleiding

Met dit plan maakt de Vlaamse overheid werk van een strategisch en gecoördineerd beleid voor overheidsopdrachten binnen de Vlaamse overheid en bij uitbreiding voor Vlaanderen. Dit plan heeft tot doel een professioneel en innovatiegericht aankoopbeleid te implementeren bij de Vlaamse overheid. Het plan voorziet hierbij ook in de verruiming die noodzakelijk is om de vooropgestelde doelstelling van 100% duurzame overheidsopdrachten tegen 2020 te realiseren. Met dit ambitieus en vernieuwend plan schrijven we ons ook in in een innovatieve circulaire economie en willen we de vermarkting van innovatie en groeikansen ondersteunen, in het bijzonder bij Kleine en Middelgrote Ondernemingen (KMO's).

Uitgangspunt is het effectief en efficiënt inzetten van het instrument overheidsopdrachten om een bijdrage te leveren aan de realisatie van beleidsdoelstellingen van de Vlaamse overheid zoals het stimuleren van innovatie, het doorzetten van de transitie naar de circulaire economie, het zorgen voor een energie-transitie, het terugdringen van schendingen van de mensenrechten in de productieketen, het verminderen van de milieudruk, het verbeteren van de toegang van KMO's tot overheidsopdrachten,.... Het plan gaat dus niet over het bepalen van deze beleidsdoelstellingen op zich, maar wel over overheidsopdrachten als instrument om deze beleidsdoelstellingen te realiseren.

Dit plan richt zich in eerste instantie op de Vlaamse overheid maar wil ook de samenwerking met andere actoren versterken. We willen met dit beleid in dialoog gaan met de private sector. We willen lokale besturen ondersteunen bij het organiseren van meer duurzame en innovatieve overheidsopdrachten. We werken proactiever naar Europa en gebruiken het Europees initiatief om binnen en buiten de organisatie daadkrachtige coördinatie op te zetten. De impact van een beleid overheidsopdrachten is namelijk het grootst als de inkoopkracht van overheden in samenhang wordt ingezet.

Het plan gaat hierbij uit van de eigen verantwoordelijkheid van de entiteiten. Alle entiteiten zijn en blijven verantwoordelijk om door middel van hun overheidsopdrachten de vooropgestelde beleidsdoelstellingen mee te realiseren.

In de voorbereidingsfase is dit plan afgestemd op het Vlaams Samenwerkingsforum overheidsopdrachten van 28 oktober 2015. Het plan is vervolgens goedgekeurd op het voorzitterscollege van de Vlaamse overheid van 19 november 2015. Dit plan geldt als opvolger voor de Vlaamse actieplannen duurzame overheidsopdrachten, periode 2009-2011 en periode 2012-2014, en het Vlaams actieplan innovatief aanbesteden. Dit plan wordt dan ook ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering voorgelegd.

Dit plan legt op een hoog niveau de overkoepelende strategische doelstellingen voor overheidsopdrachten in de periode 2016-2020 vast. Deze doelstellingen worden geconcretiseerd door de entiteiten van de Vlaamse overheid, en besproken in werkgroepen die ressorteren onder het Vlaams Samenwerkingsforum Overheidsopdrachten. Binnen deze werkgroepen zullen de acties, die de entiteiten van de Vlaamse overheid in het kader van dit plan opzetten, worden afgestemd en, waar wenselijk, gezamenlijk gerealiseerd.

1 – Beknopte omgevingsanalyse

De nieuwe richtlijnen overheidsopdrachten (Richtlijn 2014/23/EU betreffende de concessieovereenkomsten, Richtlijn 2014/24/EU voor de klassieke sectoren en Richtlijn 2014/25/EU voor de nutssectoren) voorzien de aanbestedende diensten van mogelijkheden en instrumenten om bij te dragen tot de strategische doelstellingen van Europa 2020. Dit door aankoop van producten en diensten die innovatie bevorderen, milieu- en klimaatvriendelijk zijn en daarnaast ook gunstig uitpakken voor werkgelegenheid, openbare gezondheid en sociale omstandigheden. Deze richtlijnen moeten tegen 18 april 2016 omgezet zijn in onze nationale regelgeving.

Omwille van het potentieel van de KMO's voor het scheppen van banen, groei en innovatie bevatten de richtlijnen een aantal passende bepalingen die het aandeel van de KMO's in de totale waarde van de gegunde opdrachten helpen verhogen. Het gaat o.m. om het verdelen van grote overheidsopdrachten in percelen, maatregelen i.v.m. onderaanneming, het toegankelijker maken van het dynamisch aankoopstelsel, het formuleren van redelijke eisen m.b.t. de financiële en economische draagkracht, het aanvaarden van een verklaring op erewoord, de elektronische beschikbaarheid van opdrachtdocumenten, het gebruik van elektronische communicatiemiddelen,...

KMO's worden beschouwd als de ruggengraat van de Europese economie. Het verbeteren van de toegang van KMO's tot overheidsopdrachten staat hoog op de agenda van de Europese beleidsmakers. De Small Business Act for Europe (SBA) van 25 juni 2008 van de Europese Commissie is erop gericht gunstige ondernemingsvoorwaarden te scheppen voor KMO's in Europa, zodat zij verbeterde toegang hebben tot overheidsopdrachten. De Small Business Act moet ook helpen om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken. De drie eerder genoemde Europese Richtlijnen betreffende overheidsopdrachten zijn in het kader van de Small Business Act goedgekeurd en bevatten heel wat toegangsbevorderende maatregelen voor KMO's.

Ook vanuit de energie-efficiëntierichtlijn worden eisen gesteld aan overheidsopdrachten waardoor we er als Vlaamse overheid moeten voor zorgen uitsluitend producten, diensten en gebouwen te verwerven met hoge energie-efficiëntieprestaties. Dit voor zover dit in overeenstemming is met de kosteneffectiviteit, de economische haalbaarheid, de duurzaamheid in een breder verband, de technische geschiktheid, alsmede met de aanwezigheid van voldoende concurrentie.

De Europese Commissie moedigt aanbestedende diensten aan gebruik te maken van de "code van beste praktijken" (European Code of Best Practices) waarin is aangegeven hoe de regelgeving overheidsopdrachten op zodanige wijze kan worden toegepast dat de KMO's eenvoudiger aan overheidsopdrachten kunnen deelnemen.

Op 26 juni 2013 publiceerde de Europese Commissie de Mededeling "End-to-end e-procurement ter modernisering van het openbaar bestuur". End-to-end e-procurement is het gebruik van elektronische communicatie en transactieverwerking in contracten voor overheidsopdrachten gedurende het hele proces, te starten vanaf de elektronische publicatie van aankondigingen tot de elektronische betaling. Het betreft een groter aantal stadia dan e-procurement (ook de stadia na gunning van de opdracht zoals bestelling en archivering). End-to-end e-procurement draagt ook bij tot de realisatie van de Digitale Agenda voor Europa, één van de zeven vlaggenchipinitiatieven van de Europa 2020-strategie.

De Mededeling omschrijft de algemene voordelen die de overstap naar end-to-end e-procurement oplevert, waaronder de totstandbrenging van aanzienlijke besparingen, het inkorten van de duur van de aankoop-tot-betaling cyclus, het faciliteren van groei door de interne markt toegankelijker te maken en door innovatie en vereenvoudiging te bevorderen.

Met de Richtlijn 2014/55/EU over elektronische facturering bij overheidsopdrachten zette de Europese Commissie op 16 april 2014 een volgende stap in de richting van het volledig digitaliseren van overheidsopdrachten. Elektronische facturatie (e-facturatie of e-invoicing) is de elektronische overdracht van facturen tussen leveranciers en kopers. De Richtlijn is erop gericht om een Europese standaard inzake elektronische facturatie te bepalen om de interoperabiliteit tussen de verschillende bestaande systemen en standaarden van elektronische facturatie te verbeteren.

De richtlijnen overheidsopdrachten bevatten ook een aantal bepalingen rond integriteit, zowel aan de zijde van de opdrachtgevers als aan de zijde van de inschrijvers. Zo moeten aanbestedende overheden in Europa passende maatregelen nemen om belangenconflicten tijdens gunningsprocedures doeltreffend te voorkomen, en werden er een aantal nieuwe of gewijzigde uitsluitingsgronden toegevoegd.

De Europese Commissie publiceerde op 3 februari 2014 het eerste EU-corruptiebestrijdingsverslag. Het verslag bevat een hoofdstuk dat speciaal aan overheidsopdrachten is gewijd, waarin wordt gepleit voor strengere integriteitsnormen op het gebied van overheidsopdrachten. Het verslag stelt verbeteringen voor van de controlemechanismen van een aantal lidstaten. Gedetailleerde informatie en specifieke, voor nadere bestudering aanbevolen punten zijn te vinden in de aan de afzonderlijke landen gewijde hoofdstukken, zo ook voor België.

Ook de OESO besteedt veel aandacht aan integriteit bij overheidsopdrachten. Het rapport "Principles for Integrity in Public Procurement" bevat een groot aantal aanbevelingen en richtlijnen om integriteit te bevorderen in alle stappen van de overheidsopdracht, van behoeftestelling tot contract management. Het bevat zowel richtsnoeren voor beleidsmakers in de vorm van 10 hoofdaanbevelingen (de "OESO Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement") als een praktische checklist voor de implementatie.

De richtlijnen overheidsopdrachten bevatten ook diverse nieuwe bepalingen op het vlak van toezicht, monitoring en ondersteuning. De lidstaten zijn verplicht voor een aantal taken op het gebied van toezicht en ondersteuning één of meer autoriteiten aan te wijzen. Deze autoriteiten moeten de toepassing van de overheidsopdrachtenregels monitoren en publiceren en tevens toezien op de toepassing van deze regels en overtredingen melden. Ze moeten ook informatie over en richtsnoeren voor het interpreteren en toepassen van de overheidsopdrachtenregels gratis beschikbaar stellen alsook ondersteuning bieden voor aanbestedende diensten.

Daarnaast moet ook elke drie jaar een toezichtsrapport ingediend worden bij de Europese Commissie met informatie over de belangrijkste oorzaken van verkeerde toepassing van of juridische onzekerheden bij het toepassen van de regels. Dit rapport bevat ook gegevens over de mate van participatie van KMO's evenals over de preventie, ontdekking en rapportage van oplichting, corruptie en belangenverstrengeling.

2 – Visie op een beleid overheidsopdrachten voor Vlaanderen

Overheidsopdrachten zijn een belangrijk beleidsinstrument in het streven naar meer efficiëntie binnen een organisatie. Ze hebben bovendien een enorm potentieel om ecologische, sociale en innovatieve oplossingen te stimuleren. Als grote investeerder en consument zetten we ons overheidsopdrachteninstrumentarium in, enerzijds als ondersteunend instrument om de eigen werking en publieke dienstverlening te optimaliseren en anderzijds als beleidsinstrument voor de realisatie van beleidsdoelstellingen van de Vlaamse overheid.

Om dit te realiseren zetten we in op de volgende strategische doelstellingen voor de periode 2016-2020:

- professionaliseren van het aankoopbeleid van de Vlaamse overheid;
- realiseren van end-to-end e-procurement;
- bevorderen van de deelname aan overheidsopdrachten door KMO's;
- bevorderen van integere overheidsopdrachten;
- inzetten op duurzaam en innovatief inkopen;
- inzetten van overheidsopdrachten als ondersteunend instrument bij strategische projecten.

2.1 Professionaliseren van het aankoopbeleid

Algemeen

Een professioneel aankoopbeleid draagt bij aan het realiseren van de doelstellingen van de Vlaamse overheid. Aangezien overheidsopdrachten met publieke middelen gefinancierd worden, is het van belang dat we binnen het regelgevend kader op een efficiënte en effectieve wijze aankopen. Dit heeft niet enkel betrekking op de verhouding tussen prijs en kwaliteit, maar ook op de efficiëntie en kwaliteitsgaranties van de interne aankoopprocessen.

We gaan op een bewuste en integere manier met overheidsopdrachten om. We investeren continu op het vlak van inhoudelijke kennis over de aan te kopen werken, leveringen en diensten, de marktomstandigheden en de toepasselijke regelgeving.

We besteden aandacht aan zowel de strategische, tactische als operationele elementen van het aankoopproces. Bij de voorbereiding van een opdracht onderzoeken we grondig de aanwezige behoeften en houden we rekening met de kenmerken van de markt. We houden waar mogelijk ook rekening met toekomstige factoren die gedurende de looptijd van de overheidsopdracht een impact kunnen hebben. We kiezen voor de best passende gunningsprocedure en we bewaken de correcte uitvoering van opdrachten.

Categoriemanagement: het intelligent bundelen van verwante of gelijkaardige aankopen in logische productgroepen, zorgt voor een centralisatie van volumes, expertise en beheerskosten en laat toe om schaalvoordelen te realiseren zodat aan alle entiteiten de beste prijs-kwaliteitverhouding kan worden geboden.

We streven naar een evenwicht tussen centralisatie van volumes en de deelname door KMO's door de mogelijkheden van de regelgeving op dit vlak maximaal te benutten. We doen dit onder meer door raamovereenkomsten met meerdere opdrachtnemers te sluiten en opdrachten onder te verdelen in percelen waar dit aangewezen is. We houden hierbij rekening met de kenmerken van de opdracht en van de markt, de financiële en economische efficiëntie en de kwaliteitsgaranties bij de uitvoering van de opdrachten.

Uitgangspunten

We hechten belang aan een goed opdrachtgeverschap. We hanteren een projectmatige aanpak waarbij we de benodigde competenties (technisch, economisch en juridisch) samenbrengen. We delen het inkoopproces op in duidelijk te onderscheiden fasen, die procesmatig en nauwgezet worden doorlopen. We besteden aandacht aan een goede voorbereiding, waarbij we rekening houden met alle behoeften en de randvoorwaarden. De scope en doelstellingen zijn duidelijk afgebakend en zowel opdrachtgever, klanten als opdrachtnemer nemen hun verantwoordelijkheid.

Bij de opstart van een overheidsopdracht houden we rekening met de kenmerken van de markt. Hierbij slaan we onder meer acht op het type, de omvang en de complexiteit van de opdracht, de transactiekosten voor de overheid en de inschrijvers, het aantal potentiële inschrijvers en het gewenste eindresultaat.

We bepalen zorgvuldig de meest geschikte gunningsprocedure. Waar mogelijk opteren we voor onderhandelingsprocedures. De onderhandelingsmogelijkheid biedt immers ruimte om de offerte maximaal af te stemmen op de noden van het bestuur en om ze te optimaliseren op het vlak van efficiëntie.

Eisen, criteria, processen en methodieken trachten we zoveel mogelijk te standaardiseren. Standaardisatie leidt tot kostenbesparingen, zowel in de logistiek als in de aankoopkosten en is ook nodig om overheidsopdrachten als een effectief strategisch beleidsinstrument te kunnen inzetten. We passen waar nuttig vernieuwende aankoopmethodes toe. We streven ernaar zo veel als mogelijk functionele bestekken uit te werken, waarbij de aandacht gaat naar het resultaat dat een opdrachtnemer moet neerzetten, eerder dan het proces of de constructie te beschrijven waarmee dit resultaat kan of moet bereikt worden. Door deze aanpak te hanteren, spreken we het maximale potentieel van de markt aan. Door ook de eisen en criteria i.v.m. duurzaamheid en innovatie functioneel te omschrijven, stimuleren en belonen we marktpelers om te verduurzamen en te innoveren. Waar mogelijk houden we rekening met levenscycluskosten. Niet enkel de aankoopprijs, maar de totale kost gedurende de hele levensduur is immers van belang. Hiermee geven we invulling aan onze voorbeeldfunctie.

We onderzoeken ook het potentieel van alternatieve contractvormen en vernieuwende aankoopmethodes, zoals product-dienst combinaties en passen deze toe wanneer dat opportuun is. Door een grotere verantwoordelijkheid bij de opdrachtnemer te leggen, kunnen we deze verschillende processen beter op mekaar afstemmen (product – dienst), met een hogere efficiëntie en effectiviteit als gevolg.

Generiek aanbod

De aankoopcentrale binnen het Facilitair Bedrijf staat in voor de aankoop van generieke goederen en diensten in functie van de bedrijfsvoering. Het uitgangspunt hierbij is het garanderen van een optimaal aanbod, onder meer door het verschaffen van een gediversifieerd aanbod door middel van verschillende raamovereenkomsten en contracten op maat.

Het generiek aanbod gaat bovendien ruimer dan facilitaire producten en diensten, en omvat onder meer ook ICT- en P&O-diensten. Niet-generiek aankopen is voor entiteiten van de Vlaamse overheid in principe enkel mogelijk als er geen generiek aanbod is. De naleving hiervan wordt opgevolgd. Deze centralisatie van volumes, expertise en beheerskosten leidt tot een verdere professionalisering van het aankoopbeleid. De bundeling van koopkracht maakt het mogelijk om schaalvoordelen te realiseren en om overheidsopdrachten efficiënt aan te wenden om secundaire beleidsdoelstellingen te realiseren.

Door middel van portfoliomanagement wordt ervoor gezorgd dat dit aanbod zo goed mogelijk aansluit bij de klantenbehoeften. De portfoliobeheerder zorgt voor de bundeling van de klantenbehoeften door middel van het klantenforum en klantenbevragingen op maat. Het portfoliomanagement laat ook toe om een planning op te maken die onderbrekingen in de dienstverlening moet voorkomen. Onderbrekingen in de dienstverlening worden bovendien niet alleen opgevangen door de planningscyclus, maar ook door het voorzien van een meersporig aankoopbeleid voor geselecteerde productcategorieën. Bepaalde productcategorieën worden namelijk ingepland als deel van meerdere aankoopcontracten. De evaluatie van de raamovereenkomsten gebeurt door het opvolgen van de afnamegraad en door het bewaken van de kwaliteit van de leveranciers.

2.2 Realiseren van end-to-end e-procurement

We handelen alle processen van een overheidsopdracht digitaal af. Dit leidt tot meer efficiëntie en transparantie en verhoogt de toegankelijkheid van overheidsopdrachten. De opdrachtdocumenten zijn steeds in elektronische vorm beschikbaar voor geïnteresseerden. Kandidaatstellingen en offertes kunnen altijd elektronisch ingediend worden. Raamovereenkomsten die gebruik maken van catalogi worden maximaal verwerkt in de gestandaardiseerde elektronische catalogus.

Elektronische facturatie verlaagt de administratieve last voor de bedrijfswereld en zorgt voor een efficiënter verloop van het betalingsproces (door tijdswinst bij allocatie van facturen). Bovendien heeft de e-facturatie van de leveranciers van de Vlaamse overheid een katalyserend effect. Overheden worden bij e-facturatie immers ingezet om een algemene stimulans te geven aan de digitalisering van de financiële processen in het bedrijfsleven.

We introduceren een contractmanagementsysteem voor de gehele Vlaamse overheid. Het voorzitterscollege nam hiertoe reeds een beslissing met het oog op uitrol van het e-Delta contractmanagementsysteem van het beleidsdomein MOW naar de andere entiteiten van de Vlaamse overheid. Dit systeem zorgt voor de registratie van alle overheidsopdrachten en laat een beter beheer en opvolging van de opdrachten toe.

De registratie van overheidsopdrachten is cruciaal voor de rapportering. Vanuit Europa worden overheden immers verplicht om correct en volledig te rapporteren. De Vlaamse overheid is gebaat bij een goede en volledige registratie met het oog op het verzamelen van bedrijfsinformatie die als input voor het beleid kan ingezet worden, en het beantwoorden van parlementaire vragen.

Het systeem moet ook ondersteuning bieden bij het gunnen, beheren en opvolgen van opdrachten. Het zorgt voor een stapsgewijze ondersteuning bij de voorbereiding van een overheidsopdracht en draagt tevens bij aan de digitalisering van de bedrijfsprocessen. Het systeem is opgezet volgens de geldende regelgeving en loodst de aanbestedende overheid door de te zetten stappen en op te stellen documenten. Dit laat toe het proces van het opstellen van een bestek, het gunnen en het opvolgen van de uitvoering van een overheidsopdracht, volledig te digitaliseren en te vereenvoudigen.

Bij het uitrollen en doorontwikkelen van het contractmanagementsysteem wordt aandacht besteed aan gebruiksvriendelijkheid en het minimaliseren van administratieve lasten. Hierbij gaat bijzondere aandacht uit naar het zoveel mogelijk éénmalig registreren van gegevens die vervolgens door verschillende modules of gekoppelde applicaties worden gedeeld.

Naast end-to-end e-procurement hebben we ook aandacht voor end-to-end-e-dienstverlening. Met het oog op het realiseren van het programma Vlaanderen Radicaal digitaal vragen we, wanneer opportuun, leveranciers om in hun offerte duidelijk te maken hoe de samenwerking maximaal digitaal kan verlopen en hoe ze producten of diensten digitaal zullen vormgeven. Zo kunnen we onze doelstelling op het vlak van digitalisering realiseren én tegelijk innovatie door digitalisering bij KMO's aanmoedigen en belonen.

Bij het realiseren van end-to-end e-procurement moet ook de nodige aandacht uitgaan naar de lokale besturen. De nieuwe Europese richtlijnen leggen het gebruik van e-tendering, bij opdrachten boven de Europese drempel, op aan alle aanbestedende overheden. Voor lokale besturen gaat deze verplichting ten laatste op 18 oktober 2018 in. Omdat kleinere lokale overheden blijkbaar moeilijker de weg vinden naar het gebruik van e-tendering zal, na de inwerkingtreding van de nieuwe nationale regelgeving, worden nagegaan of specifiek voor deze overheden een bijkomend sensibiliserend initiatief moet worden genomen.

2.3 Bevorderen van deelname door KMO's

We besteden er aandacht aan om de deelname van KMO's aan overheidsopdrachten te bevorderen. De acties, maatregelen en aandachtspunten die we hieronder beschrijven, hebben tot doel KMO's meer bewust te maken van de opportuniteiten die overheidsopdrachten bieden en een aantal bestaande struikelblokken te elimineren.

We houden rekening met de kenmerken van de markt. We onderzoeken in de voorbereidingsfase of er op de markt KMO's opereren die de opdracht op een efficiënte manier kunnen uitvoeren. Daarnaast gaan we ook na of de oplossingen die KMO's voor een bepaalde opdracht aanbieden hoog scoren op het vlak van innovatie en duurzaamheid. Door op een slimme wijze om te gaan met eisen en criteria creëren we een gelijk speelveld voor KMO's. In veel gevallen kunnen KMO's eventuele schaalnadelen immers compenseren door hun vooruitstrevendheid op het vlak van duurzaamheid en innovatie.

Opdrachten van een grote omvang die betrekking hebben op werken, leveringen en diensten die KMO's aanbieden, verdelen we in percelen, voor zover het voorwerp en de aard van de opdracht dit toelaten en dit verenigbaar is met de financiële en economische efficiëntie en kwaliteitsgarantie. De omvang van de percelen moet haalbaar zijn voor een groot deel van de KMO's die in de betrokken sector actief zijn. Een alternatief voor het opdelen in percelen is het sluiten van bepaalde opdrachten met meerdere opdrachtnemers, zodat de totaliteit van de opdracht wordt verdeeld over verschillende marktspelers.

We stellen proportionele eisen en criteria voorop die ook haalbaar zijn voor KMO's. De kwalitatieve selectiecriteria vormen hierbij een bijzonder aandachtspunt. Ook wat de overige eisen en criteria betreft, gaan we bij elke opdracht na of deze een hinderpaal vormen voor KMO's of dat ze grote bedrijven favoriseren.

KMO's beschikken doorgaans over kleinere financiële buffers dan grote bedrijven en zij zijn om die reden bezorgd over lange betalingstermijnen. We betalen zo spoedig mogelijk en leven de betalingstermijnen nauwgezet na. De verdere uitrol van elektronische facturatie zal leiden tot een vermindering van de administratieve last voor KMO's en tot een efficiënter verloop van het betalingsproces (door tijdswinst bij allocatie van facturen). Naarmate het vertrouwen in het betalingsgedrag van de overheid stijgt, zal ook de participatie van KMO's aan overheidsopdrachten stijgen.

We doen een inspanning om de administratieve lasten voor bedrijven te beperken. Meedingen voor overheidsopdrachten veronderstelt een aanzienlijke investering in middelen en arbeidsuren. Het personeelsbestand van KMO's is doorgaans vrij bescheiden en meestal beschikken de personeelsleden niet over specifieke expertise om offertes voor overheidsopdrachten op te maken. Om die redenen beperken we de administratieve lasten en geven we waar nodig heldere instructies voor de opmaak van de offerte.

We zetten in op het faciliteren van de toegang tot informatie rond overheidsopdrachten. Waar mogelijk reiken we via verschillende kanalen informatie en instrumenten aan die KMO's stimuleren en ruggeleunen om mee te dingen voor overheidsopdrachten. De opdrachtdocumenten stellen we op in heldere, toegankelijke en transparante bewoordingen.

De kleinschaligheid en wendbaarheid van KMO's laat hen toe om op korte termijn te innoveren en te verduurzamen. KMO's spelen dan ook een voortrekkersrol bij het realiseren van de strategische doelstelling inzake innovatie en duurzaamheid. Door duurzame en innovatieve overheidsopdrachten te plaatsen (zie punt 2.5), stimuleren we tegelijkertijd de groei van jonge en innovatieve KMO's.

2.4 Bevorderen van integere overheidsopdrachten

In het kader van het verder bouwen aan de bestaande pijlers van het integriteitsbeleid preventie, detectie en reactie (beleidsnota 2014-2019 Bestuurszaken) zetten we in op het bevorderen van integere overheidsopdrachten, zowel aan de zijde van de aanbestedende diensten als aan de zijde van de inschrijvers of kandidaten. Overheidsopdrachten vertegenwoordigen immers een overheidsactiviteit die kwetsbaar is voor verspilling, fraude en corruptie. De complexiteit van deze activiteit, de omvang van de financiële stromen die ermee gepaard gaan en de nauwe interactie tussen de publieke en de private sector, maken van overheidsopdrachten een hoog risicogebied.

De OESO stelt in haar "Principles for enhancing integrity in public procurement" dat zwak bestuur bij overheidsopdrachten de mededinging op de markt belemmert en de prijs opdrijft die de overheid betaalt voor goederen en diensten, hetgeen directe gevolgen heeft voor de overheidsuitgaven en dus voor belastinggeld.

De OESO formuleert aanbevelingen en richtlijnen om de integriteit te bevorderen in alle fases van de overheidsopdrachten. Deze richtlijnen hebben betrekking op transparantie, goed management, voorkoming van integriteitsrisico's en het opzetten van mechanismen voor monitoring, verantwoording en controle.

In de deontologische code voor de Vlaamse ambtenaren zijn reeds enkele integriteitsbevorderende bepalingen voorzien voor ambtenaren (bv. inzake draaideurconstructies, giften en geschenken), maar gelet op het belang van het bestrijden van verspilling, fraude en corruptie zetten we verder in op de versterking van de integriteitsnormen. Binnen het kader van de Vlaamse bevoegdheden integreren we de principes van de OESO maximaal.

Een groot deel van deze principes is ook verbonden met de realisatie van een aantal van de andere strategische doelstellingen (professionaliseren van het aankoopbeleid, end-to-end procurement,...) of kan er worden in geïntegreerd.

2.5 Inzetten op duurzame en innovatieve overheidsopdrachten

We nemen onze voorbeeldrol op door in ons aankoopbeleid voor innovatieve overheidsopdrachten te gaan en resoluut te kiezen voor oplossingen die de minste impact hebben op het milieu gedurende de volledige levenscyclus en bovendien sociaal en ethisch verantwoord zijn. We zetten sterk in op pilootprojecten, goede praktijken en het naar de markt communiceren van onze behoeften die significante duurzaamheidswinsten genereren indien zij op een innovatief-duurzame wijze worden ingevuld.

We maken werk van effectieve controles op mensenrechtenschendingen bij de uitvoering van opdrachten in een aantal gevoelige sectoren en het tegengaan van sociale dumping. We zorgen ervoor dat via weloverwogen keuzes, concrete stappen richting circulaire economie worden genomen, zodat producten aan het einde van de gebruiksfase worden hergebruikt of opnieuw in de kringloop terechtkomen.

Duurzaam en innovatiegericht aanbesteden verankeren we in het strategisch beleid van alle overheidsorganisaties. Voor duurzaam aanbesteden besliste de Vlaamse Regering in haar mededeling van 5 september 2008¹ om ten aanzien van alle entiteiten van de Vlaamse overheid volgende definitie te hanteren: *“Duurzame overheidsopdrachten is de benadering waarbij publieke overheden milieu-, sociale- en economische criteria integreren in alle fases van hun aankoopproces van leveringen, werken en diensten, en dus de verspreiding van milieubesparende technologieën, sociale innovatie en de ontwikkeling van milieu-, socio- en ethisch verantwoorde producten en diensten bevorderen, door het zoeken naar oplossingen die de minste impact op het milieu hebben gedurende hun volledige levenscyclus en sociaal en ethisch verantwoord zijn”*.

Het bedrijfsleven beschikt over een zeer grote kennis m.b.t. duurzaamheid en innovatie. Die kennis halen we in het aankoopproces naar boven. Dit betekent niet langer eenzijdig de vraag definiëren, maar deze samen met het veld ontwikkelen door de markt op het juiste moment en de juiste wijze te betrekken. Door te werken met een dergelijke procesaanpak stimuleren we de markt om met steeds duurzamere en meer innovatieve voorstellen te komen. Het hart van de procesaanpak vormt dus de dialoog.

Door maximaal de ruimte te benutten om te innoveren en te verduurzamen door middel van overheidsopdrachten, van voorbereiding tot uitvoering, realiseren we de doelstelling van 100% duurzame overheidsopdrachten tegen 2020.

Internationale samenwerking en samenwerking met andere beleidsniveaus krijgen meer prioriteit en zetten we in voor het realiseren van duurzame ambities. Voor een antwoord op de opgaven waar we voor staan, maken we effectief gebruik van internationale kennis en netwerken. De belangrijkste doelen hierbij zijn het delen en leren van inzicht en ervaringen, het beïnvloeden van internationale markten (duurzaamheid stopt niet bij de grens) en het bijdragen aan de harmonisatie en de totstandkoming van Europese standaarden voor een aantal specifieke productgroepen.

2.5.1 Minimaliseren van de milieu-impact doorheen de volledige levenscyclus

We onderzoeken altijd of het opportuun is om milieu- en sociale aspecten in een opdracht op te nemen. Voor een aantal productgroepen stelt het kenniscentrum overheidsopdrachten fiches met criteria en richtlijnen ter beschikking, gebaseerd op richtlijnen van de Europese Commissie. De rol van deze criteria is belangrijk. Aan de ene kant om op terug te vallen in situaties waarbij functioneel

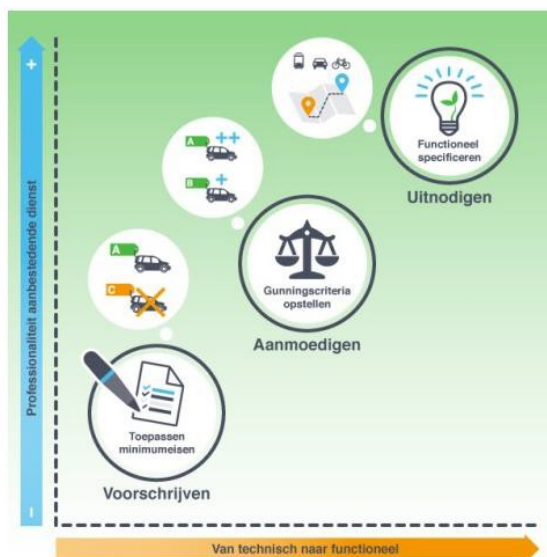
¹ VR 2008 0509 DOC.0963Bis

aankopen niet goed mogelijk is door de aard van de aankoop of de mogelijkheden van de aankopende organisatie. Aan de andere kant om de markt duidelijkheid te bieden over wat minimaal verwacht wordt vanuit de Vlaamse overheid.

De kerngedachte achter dit plan is echter om het instrument overheidsopdrachten meer in te zetten om de ambities van de eigen organisatie te realiseren en daarbij de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever te benadrukken. Dit wordt als randvoorwaarde gezien om de volgende nodige stap te zetten, namelijk van het gebruik van minimum duurzaamheidseisen uit de criteriadocumenten naar het aanmoedigen en uitnodigen tot het leveren van duurzame en innovatieve producten en diensten.

Hiervoor zijn vernieuwende aankoopmethodes nodig die complexer van aard zijn zoals het uitwerken van functionele bestekken en het organiseren van marktconsultaties. Dit vraagt om een professioneel aankoopbeleid zoals beschreven in punt 2.1.

Voor het aanmoedigen van duurzame en innovatieve producten is het cruciaal dat duurzaamheid al wordt meegenomen bij de start van een project of een proces (bij voorbereiding en initiatie).



Figuur 1 Van voorschrijven naar uitnodigen

Zo is er is meer duurzaamheidswinst en financieel voordeel te behalen als bij aanvang bv. de vraag wordt gesteld of een organisatie het wagenpark wil uitbreiden met 500 voertuigen of het bestaande wagenpark beter wil benutten (denk aan car sharing). In het eerste geval kan alleen gekeken worden naar de duurzaamheid van de nieuw aan te schaffen voertuigen. In het tweede geval kan efficiënter omgesprongen worden met het aantal voertuigen en de aankoop van nieuwe voertuigen kan beperkt worden. Met de gecreëerde extra financiële ruimte kunnen we voertuigen met een hogere duurzaamheidsprestatie aanschaffen. (omdat er minder voertuigen nodig zijn dan in het eerste scenario).

We integreren het concept van de levenscycluskost, zodat de impact en kosten van de overheidsopdracht over de hele levensduur in acht worden genomen. Zo voorkomen we dat producten die in aanschaf het goedkoopst zijn, maar over de totale levensduur niet, gekocht worden. Een belangrijk aspect hierbij zijn de besparingen die op organisatieniveau gerealiseerd kunnen worden. Aanbestedende overheden kunnen die besparingen realiseren. Dit vereist een multidisciplinaire aanpak en het overschrijden van hokjes, zowel menselijke als budgettaire. De budgettaire lijnen voor de verwerving van een goed of een dienst zijn vaak verschillend van die voor zijn onderhoud/werking. Waar nodig maken we afspraken of richten we de overheidsfinanciën zo in dat er ruimte komt voor levenscycluskost in plaats van een eenzijdige benadering gericht op aanschafkosten. Ook is het belangrijk om te controleren of duurzaamheidsbeloftes uit offertes worden waargemaakt. Daar kan de opdrachtgever (steekproefsgewijs) op toezien.

We maken werk van een visie op de internalisering van externe kosten. De kosten verbonden aan het aanschaffen van niet duurzame producten zijn vaak niet zichtbaar in de aanschafprijs. Deze kosten

zijn doorgaans voor rekening van de overheid en daarmee van de belastingbetaler. Juist wanneer de overheid zelf aankoopt, kan het een economisch verantwoorde afweging zijn om een meerprijs te betalen en hiermee externe kosten te voorkomen. Die komen dan niet later alsnog voor rekening van de overheid.

Inspanningen van bedrijven om de levenscycluskost van hun product of dienst te verlagen door energie en grondstoffen zo efficiënt mogelijk in te zetten in de materiaalketen, ondersteunen en communiceren we meer. Om materiaalkringlopen maximaal te sluiten en het verbruik van primaire grondstoffen te beperken geven we in onze bestekken zoveel mogelijk de voorkeur aan gerecycleerde materialen en grondstoffen die technisch evenwaardig zijn aan primaire grondstoffen, of producten uit gerecycleerde materialen. Leren van de ervaringen van projecten van koploperbedrijven, als voorbeeld voor anderen, is hierbij zeer waardevol.

2.5.2 Naleving IAO-normen en opname principes voor duurzame handel, sociale criteria en tegengaan van sociale dumping

De publieke sector koopt in grote hoeveelheden diverse producten waarvan de productieomstandigheden mogelijk niet altijd sociaal rechtvaardig zijn. Het is natuurlijk onmogelijk om als publieke aankoper alles op het terrein te gaan controleren. De Vlaamse overheid heeft echter een belangrijke voorbeeldfunctie om de duurzaamheidsprincipes door te trekken doorheen de productieketen van de goederen die gekocht worden. Zeker als de arbeidsomstandigheden waarin de producten worden gemaakt en de voorwaarden waartegen deze internationaal worden verhandeld niet van die aard zijn dat ze bijdragen aan een duurzame, inclusieve mondiale ontwikkeling. Daarom gaan we na hoe langs diverse wegen, waaronder het aankoopbeleid, sociaal verantwoorde ketens kunnen worden gestimuleerd.

We kiezen, waar mogelijk, voor duurzame handel en integreren maximaal garanties voor het respect van de nationale arbeidswetgeving en van de internationale arbeidsnormen (IAO) in hoog-risico segmenten. Hoogrisicosegmenten zijn die segmenten waar het risico op inbreuken op de arbeids- en mensenrechten van de arbeiders groot zijn. Ze omvatten natuurlijke en industriële producten die arbeidsintensief zijn in de productie en op grote schaal uit lageloonlanden worden geïmporteerd. Het gaat concreet over grondstofontginning in mijnen (bv. natuurlijke hardsteen), natuurlijke productie in plantages (bv. houtontginning), industriële assemblage van textiel en kledij (werkkledij en promotionele t-shirts), elektronica (bv. telefonie en computers) en meubels. Dit proces zal een begeleidend traject voor de leveranciers vergen. Hiervoor is een partnerschap met auditinstanties en multi-stakeholderinitiatieven onmisbaar en ook een doorgedreven marktdialoog is hiervoor noodzakelijk. Door middel van pilootprojecten maken we verder werk van effectieve controles op mensenrechtenschendingen bij de uitvoering van opdrachten in een aantal gevoelige sectoren. De informatie uit bekomen auditrapporten wenden we aan voor verder overleg met de betrokken sectoren, waarna besluitvorming over de verdere implementatie zal plaatsvinden. Het kan voorkomen dat het kiezen voor duurzame handel en het voldoen aan internationale arbeidsnormen bij de productie leidt tot een kostenverhoging. In dit geval zijn we bereid de rekening hiervoor te betalen.

Bij sommige overheidsopdrachten voegen we een sociale clausule toe waarbij van de opdrachtnemer een engagement wordt gevraagd op het vlak van tewerkstelling, stage, opleiding of begeleiding van maatschappelijk kwetsbare groepen tijdens de uitvoering van de opdracht. In functie van de beleidsdoelstellingen op dat vlak zetten we overheidsopdrachten in als instrument om de duurzame groei van de sociale economie te versterken en de kansen op de arbeidsmarkt van werkzoekenden uit de kansengroepen te verhogen.

We zetten in op het tegengaan van sociale dumping bij overheidsopdrachten en sensibiliseren de lokale besturen hieromtrent. Dit realiseren we onder meer door samenwerking met de federale SIOD (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst) rond detectie van onregelmatigheden op de bouwplaatsen en uitvoering van gerichte controles. Bij overheidsopdrachten voor werken eisen we dat onderaannemers erkend zijn in de klasse en (sub)categorie die overeenstemmen met de waarde en aard van de hen toevertrouwde werken.

2.5.3 Innovatieve overheidsopdrachten

We zetten in op innovatieve overheidsopdrachten met als doel maatschappelijke uitdagingen aan te pakken en de publieke dienstverlening efficiënter te laten werken. Door innovatieve oplossingen van Vlaamse ondernemingen aan te kopen worden tegelijk spillovers naar de Vlaamse economie gecreëerd in termen van groei.

Innovatieve overheidsopdrachten maken deel uit van een vraaggedreven beleid om industriële vernieuwing en innovatie in Vlaanderen te stimuleren en onze Vlaamse industrie competitief te houden. Door het aankoopbeleid strategisch af te stemmen op de Vlaamse beleidsprioriteiten, clusters, thematische speerpunten, proeftuinen en grote projecten, willen we door inzet van innovatieve overheidsopdrachten doorbraken tastbaar maken.

Voor een aantal behoeften van de Vlaamse overheid zullen aankopers samen met ondernemingen, kenniscentra en universiteiten op zoek gaan naar innovatieve oplossingen, met inbegrip van deze die nog niet op de markt beschikbaar zijn en die een hoog O&O-gehalte hebben (het pre-commercieel aanbesteden). Dat houdt allereerst in dat aanbestedende entiteiten de innovatieve marktspelers in hun domein (beter) moeten leren kennen via oa. het organiseren van doelgerichte marktconsultaties.

Het Voorzitterscollege van de Vlaamse overheid onderschreef in 2015 het initiatief “overheidsopdrachten voor innovatie”. Samen met de Vlaamse minister bevoegd voor innovatie ondertekende een groot aantal leidend ambtenaren een Charter waarmee ze zich engageren om (1) meer werk te maken van overheidsopdrachten voor innovatie in hun beleidsentiteit (2) het (aanbestedings)instrumentarium hierop af te stemmen en (3) hiervoor ook in de financiële middelen en capaciteitsuitbouw te voorzien. Met dit engagement in het Charter verklaart het managementniveau zich meteen ook bereid om te streven naar de inzet van minimaal 3% van hun beschikbare aanbestedingsmiddelen voor innovatieve overheidsopdrachten (= de “3%-norm”).

We definiëren een innovatieve overheidsopdracht als de aankoop van oplossingen die een innovatie toepassen die nog niet wijdverspreid is op de markt evenals het creëren van meer innovatiegerichte randvoorwaarden binnen de Vlaamse overheid. De toegepaste “innovatie” kan gaan over de vernieuwing van een product (productinnovatie), een technologie (technologische innovatie), een proces (procesinnovatie), een dienst (diensteninnovatie) of een organisatie (organisatie-innovatie). Ook het toepassen van innovatieve methodieken in het aankoopproces en het hanteren van innovatieve contractclausules en contractvormen kunnen op zich het onderwerp zijn van de toegepaste innovatie (bv. aankoopinnovatie en contractinnovatie).

De vooropgestelde streefwaarden 100% duurzame overheidsopdrachten en 3% innovatieve overheidsopdrachten, en het draagvlak gecreëerd door de ondertekenaars van het Charter moeten het mogelijk maken overheidsaankopen te richten op innovatieve, opkomende markten die radicaal tot de verduurzaming van het gehele productiesysteem kunnen leiden. Zo kan de overheid met pilootacties een faciliterende rol spelen door circulair en biogebaseerd aan te kopen. Het circulair

aankopen legt de focus op het sluiten van de materialenkringloop (hergebruik, refurbishment en producten uit gerecycleerde materialen). Het biogebaseerd aankopen richt zich dan weer op producten waarvan de grondstof hernieuwbaar is, met name duurzaam geproduceerde biomassa. Belangrijk is steeds dat bij het circulair en biogebaseerd aanbesteden de duurzaamheidswinst bewezen is en dat in het geval van biogebaseerd aanbesteden het cascadeprincipe voor het gebruik van biomassa wordt gerespecteerd. Het instrument overheidsopdrachten kan zo een echte hefboom zijn voor het duurzaam materialenbeleid en een innovatieve circulaire economie.

De overheid zal haar rol als launching customer, first buyer of early adopter in strategische markten versterken, ook door gebruik van meer innovatieve instrumenten zoals Publiek-Private Samenwerking (PPS) en waar nodig te investeren in de precommerciële O&O-opdrachten die een hoger (te berekenen) risico en meer tijd met zich meebrengen voor het op de markt brengen. Hierbij wordt maximaal rekening gehouden met de nieuwe mogelijkheden en recente ontwikkelingen in de regelgeving overheidsopdrachten. Om dit te realiseren worden de gereserveerde budgetten van de Europese Commissie, die resoluut inzet op alternatieve instrumenten zoals innovatieve overheidsopdrachten om innovatie binnen de EU aan te zwengelen, optimaal benut.

2.6 Overheidsopdrachten als ondersteunend instrument bij strategische projecten

In het kader van een doordacht, duurzaam en transparant investeringsbeleid (Beleidsnota 2014-2019 Algemeen Regeringsbeleid) werken we aan een kader waarbinnen grote investeringen, vooral middels Publiek Private Samenwerking (PPS), gerealiseerd en beheerst kunnen worden. Overheidsopdrachten zijn hierbij een ondersteunend instrument. Het betreft vaak investeringen met een heel grote maatschappelijke impact en visibiliteit (de herwaardering van stadsdelen, de aanleg van nieuwe autosnelwegen, etc.).

Bij dergelijke (PPS-) projecten die (in regel) worden aanbesteed zetten we het instrument overheidsopdrachten in om een bijdrage te leveren aan de realisatie van beleidsdoelstellingen van de Vlaamse overheid.

Hoewel PPS in de praktijk zeer vele vormen kent zijn vaak toch een aantal gemeenschappelijke kenmerken te ontwaren. Zo hebben PPS-constructies veelal een langere termijn, is er een grotere aandacht voor de levenscyclusbenadering en integratie van project- en contractonderdelen. Voorts wordt er voornamelijk gewerkt met een outputgerichte aanpak (aanpak waarbij de overheid bepaalde doelstellingen en randvoorwaarden formuleert en de private sector concrete oplossingen uitwerkt die hieraan tegemoetkomen). De formulering van deze outputspecificaties verdient specifieke aandacht en behoort functioneel en prestatiegericht te zijn, zodat deelnemers met eigen duurzaamheidsoplossingen kunnen komen en innovatieve invalshoeken worden gestimuleerd.

We ontwikkelen en verfijnen het PPS-instrumentarium verder om de realisatie van complexe overheidsopdrachten te faciliteren. Complexe projecten eisen namelijk specifieke vaardigheden en capaciteiten van de overheid alsook een andere manier van denken. Specifieke kennis, expertise, vaardigheden en competenties inzake: 'meerwaarde-' beoordeling, identificeren en evalueren van risico's, contract- en projectmanagement, financiële, ruimtelijke en duurzame aspecten zijn noodzakelijk. Lacunes in de kennis en vaardigheden kunnen een belangrijke belemmering zijn voor de succesvolle oplevering van lopende en nieuwe projecten.

3 – Realisatie

3.1 Aanpak

In de inleiding van dit plan is gesteld dat we het instrument overheidsopdrachten effectief en efficiënt zullen inzetten om een bijdrage te leveren aan de realisatie van beleidsdoelstellingen van de Vlaamse overheid. We starten daarbij niet van nul en bouwen voort op de stappen die in het verleden gezet zijn, meer bepaald:

- Vlaams actieplan e-procurement;
- Vlaamse actieplannen duurzame overheidsopdrachten;
- Vlaams actieplan innovatief aanbesteden;
- conceptnota betreffende het voorkomen van fraude en misbruiken bij overheidsopdrachten;
- conceptnota houdende een visie voor het gebruik van de figuur van de raamovereenkomst en de figuur van de opdrachtcentrale binnen de Vlaamse overheid.

Voorliggend plan gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van de aanbestedende entiteiten. Alle entiteiten van de Vlaamse overheid zijn en blijven dus verantwoordelijk om door middel van hun overheidsopdrachten de strategische doelstellingen voor het beleid overheidsopdrachten in de periode 2016-2020 mee te realiseren.

Zo bepalen aanbestedende overheden zelf, op basis van hun eigen ambities en duurzaamheidsbeleid, hoe zwaar welke elementen meewegen in een overheidsopdracht en focussen ze op productgroepen en sectoren waar de meeste impact zit of waarop de eigen organisatie beleidsprioriteiten heeft geformuleerd. Daarbij is het van belang om te beseffen dat het instrument overheidsopdrachten geen wondermiddel is. Naast duurzaamheid en innovatie zijn bij de aanschaf van producten en diensten ook aspecten als levertijd, kwaliteit, prijs, functionaliteit, technische- en veiligheidseisen, e.d. van belang. Per geval zal gekozen moeten worden voor een evenwichtige mix van deze aspecten. Overheidsopdrachten die in het buitenland worden uitgevoerd hebben dikwijls een specifieke complexiteit die kan leiden tot een bijgesteld evenwicht waarin deze aspecten niet allemaal even sterk doorwegen.

Voor de periode 2016-2020 zetten de entiteiten van de Vlaamse overheid jaarlijks concrete initiatieven op in de eigen bedrijfsvoering en rapporteren daar over. Deze acties worden door de aanbestedende entiteiten bepaald vanuit de eigen organisatiedoelen, beleidskaders, akkoorden of regelgeving. De ervaring van de laatste jaren leert dat er meer betrokkenheid en engagement is als overheidsopdrachten worden gebruikt als instrument om een hoger gelegen doel te realiseren, waaraan bestuurders en opdrachtgevers geëngageerd zijn.

Vanuit de maatschappij is er een sterke wens om het bestuurlijk commitment te vergroten en een vervolg te geven aan het gezamenlijk optrekken van aanbestedende overheden en stakeholders op het dossier overheidsopdrachten. Onze aanpak zal zich daarom richten op het maken van aanvullende afspraken tussen enerzijds aanbestedende overheden om de uniformiteit en effectiviteit te versterken en anderzijds met stakeholders rond het verbeteren van de implementatie.

Samenwerking krijgt meer prioriteit en wordt ingezet voor het realiseren van onze ambities. Dat is effectiever (hoe meer aanbestedende entiteiten een bepaald criterium/instrument toepassen des te groter de impact), efficiënter (kennis, kunde, tijd en capaciteit worden selectiever ingezet) en draagt bij aan een gelijk speelveld (minder verschillen tussen criteria in de diverse aanbestedende entiteiten/lidstaten). De Vlaamse overheid mobiliseert andere koplopers om gezamenlijk best practices te delen en stimuleert andere overheden en bedrijven deze voorbeelden te volgen en stelt zich actief op als lead customer.

Hierbij is ook de samenwerking met de lokale besturen van groot belang. Kennisdeling en netwerking met de lokale besturen betekenen een verrijking voor alle betrokken partners. Zo zal de ervaring van de Vlaamse overheid met betrekking tot duurzaamheid worden gedeeld met de Vlaamse steden, gemeenten en provincies. Het Facilitair Bedrijf neemt zijn rol van kenniscentrum op en ondersteunt lokale besturen in hun facilitaire noden, onder meer door een openstelling van de raamovereenkomsten waar dit wenselijk is. Ook het integriteitsinstrumentarium van de Vlaamse overheid wordt verder ter beschikking gesteld aan de lokale besturen.

We zetten ook in op ontwikkelingen in Europa, door onze best practices te delen, bij te dragen aan de ontwikkeling van criteria en instrumenten die voor ons bruikbaar zijn en maken gebruik van Europese middelen, o.a. in het kader van Horizon 2020.

De uitvoering van dit Plan kent een doorlooptijd tot en met 2020.

3.2 Monitoring en benchmarking

De monitoring van overheidsopdrachten is een essentieel element om na te gaan in welke mate de vooropgestelde doelen worden behaald en om het beleid verder vorm te geven en bij te sturen met het oog op een maximale effectiviteit. We bouwen verder aan een geïntegreerde en geautomatiseerde monitoring van overheidsopdrachten die is geënt op bestaande systemen. De integratie en automatisering leiden tot een hoge representativiteit van de verzamelde gegevens. We gebruiken het contractmanagementsysteem (zie punt 2.2) en de e-procurementplatformen om data te verzamelen. Waar nodig zorgen we ervoor dat deze systemen verder worden ontwikkeld op een manier die een geautomatiseerde monitoring mogelijk maakt. Het e-Delta contractmanagementsysteem beschikt over een eigen rapporteringsomgeving die in de toekomst verder zal ontwikkeld worden. De voorziene koppeling met e-notification en e-tendering moet een performante monitoring mogelijk maken.

De monitoring biedt de mogelijkheid om de evolutie van duurzame en innovatieve overheidsopdrachten over een bepaalde periode vast te stellen. We kunnen er ook het gebruik van e-procurement en de deelname aan overheidsopdrachten door KMO's uit afleiden. De resultaten ervan kunnen gebruikt worden voor de verdere ontwikkeling van het beleid.

De cijfers moeten het ook mogelijk maken om na te gaan of de vooropgestelde doelstelling van 100% duurzame overheidsopdrachten tegen 2020 zal gehaald worden. Voor het generiek aanbod staat het facilitair bedrijf in voor het behalen van deze doelstelling. In afwachting van een omvattende monitoring en rekening houdende met de centralisering van de generieke aankopen, zet het Facilitair Bedrijf prioritair in op monitoring van de grote raamovereenkomsten. Omdat deze raamovereenkomsten een aanzienlijk deel van de aankoopkracht van de Vlaamse overheid vertegenwoordigen, geeft deze rapportering een representatief beeld.

Het opzet is om op basis van deze monitoring ook een spend analyse (kwantitatieve aankoopdiagnose) van de Vlaamse overheid te bekomen. Dit als strategisch instrument richting interne organisatie en management en met benchmark gegevens voor vergelijking met andere regio's.

In het samenwerkingsforum monitoren alle partners de vooruitgang, waarbij de plan- en rapporteringslast beperkt wordt.

4 – Regie en governance

4.1 Vlaams Samenwerkingsforum overheidsopdrachten

Met het Vlaams Samenwerkingsforum overheidsopdrachten beschikt het Vlaamse beleidsniveau over een geschikt orgaan om periodiek de uitvoering van voorliggend plan te bespreken. De Vlaamse Regering heeft op 26 oktober 2012 beslist tot de oprichting van dit forum.

Het forum gaat uit van een actieve wisselwerking tussen de publieke sector en de private sector. In het forum zetelen vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid, van de lokale besturen, van bedrijfssectoren en van de academische wereld. Het forum staat door middel van werkgroepen in voor inhoudelijk overleg en praktijkgerichte afstemming met betrekking tot overheidsopdrachten op Vlaams niveau.

Net omdat het aantal stakeholders bij overheidsopdrachten zo groot is, is gekozen voor een brede samenstelling van het forum, maar een beperkt aantal vertegenwoordigers om efficiënt in overleg te kunnen gaan en af te stemmen. Het is de taak van het forum om de belanghebbenden, waarmee de Vlaamse overheid op frequente basis contact heeft in het kader van diverse dossiers, te vertegenwoordigen. Deze brede samenstelling vormt meteen ook de sterkte van het forum.

Het Vlaams Samenwerkingsforum Overheidsopdrachten komt minstens tweemaal per jaar samen. De inhoudelijke voorbereiding van deze bijeenkomsten of de bespreking van bepaalde agendapunten gebeurt in werkgroepen. De resultaten van de werkgroepen worden voorgelegd aan het forum. Op haar beurt geeft het forum aan welke vervolgacties en communicatie zij hiervoor aangewezen vindt. Jaarlijks wordt een open gedeelte van het Vlaams Samenwerkingsforum Overheidsopdrachten georganiseerd met het oog op de participatie van andere belanghebbenden. Tijdens dit open gedeelte worden de initiatieven en resultaten besproken.

Dit plan legt op een hoog niveau de overkoepelende strategische doelstellingen voor overheidsopdrachten in de periode 2016-2020 vast. Deze doelstellingen worden geconcretiseerd door de entiteiten van de Vlaamse overheid, en besproken in werkgroepen die ressorteren onder het Vlaams Samenwerkingsforum Overheidsopdrachten. Binnen deze werkgroepen zullen de acties, die de entiteiten van de Vlaamse overheid in het kader van dit plan opzetten, worden afgestemd en, waar wenselijk, gezamenlijk gerealiseerd.

Hierdoor kunnen de verschillende betrokkenen hun mensen en middelen efficiënter inzetten met een beter eindresultaat voor zowel de publieke als de private sectoren. Het forum biedt ook de mogelijkheid om concrete punten met stakeholders af te toetsen. De sterkte om de regie van de concrete uitvoering van dit plan bij het forum te leggen bestaat er in dat de concrete uitvoering van voorliggend plan dan ook gedragen is door de verschillende bestuursniveaus, de betrokken beroepssectoren en andere belanghebbenden.

De Task Force duurzame en innovatieve overheidsopdrachten zal rapporteren aan het forum en binnen de Vlaamse overheid verder instaan voor:

- Het concretiseren, uitvoeren, opvolgen van het beleid m.b.t. duurzame en innovatieve overheidsopdrachten en het formuleren van voorstellen om dit beleid bij te sturen.
- Het monitoren en actief beïnvloeden van de Europese, federale en lokale ontwikkelingen op het vlak van duurzame en innovatieve overheidsopdrachten.

4.2 Voorzitterscollege van de Vlaamse overheid

Om de visie op een beleid overheidsopdrachten voor Vlaanderen te realiseren zetten de entiteiten van de Vlaamse overheid voor de strategische doelstellingen voor de periode 2016-2020 jaarlijks concrete initiatieven op in de eigen bedrijfsvoering en communiceren daar over. Deze acties worden door de entiteiten bepaald vanuit de eigen organisatiedoelen en beleidskaders.

Een aantal voorbeelden van mogelijke acties:

- inzetten van het instrument overheidsopdrachten binnen hun beleidsdomein om een bijdrage te leveren aan de realisatie van beleidsdoelstellingen van de Vlaamse overheid;
- Investeren in draagvlak en kennis over innovatie en verduurzaming bij bestuur, management en budgethouders;
- identificeren van producten, diensten en leveringen waarvoor zich kansen aandienen qua innovatie en verduurzaming en hiervoor met de betreffende sectoren een ontwikkeltraject ontplooiën;
- gebruik maken van marktconsultaties, waarbij bedrijven worden uitgedaagd om met duurzame en innovatiegerichte oplossingen te komen;
- centraal stellen van innovatieve overheidsopdrachten;
- onderzoeken in een vroeg stadium welke eisen, wettelijke regels en protocollen innovatieve oplossingen lijken te belemmeren;
- ruimte creëren voor het toepassen van Total Cost of Ownership (TCO) door investerings- en exploitatiebudgetten waar nodig aan elkaar te koppelen.

De voorzitters van de managementcomités van de beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid geven jaarlijks aan het Vlaams Samenwerkingsforum door welke concrete initiatieven binnen hun beleidsdomein werden gerealiseerd in het voorbije jaar en welke worden vooropgesteld voor het komende jaar. Het Vlaams Samenwerkingsforum overheidsopdrachten maakt op basis hiervan jaarlijks een overzicht van de vooruitgang op die werd geboekt m.b.t. het behalen van de strategische doelstellingen voor de periode 2016-2020. Dit overzicht wordt aan het voorzitterscollege meegedeeld en vervolgens publiek gemaakt.

4.3 Kennisdeling rond overheidsopdrachten binnen de Vlaamse overheid

Om de kennis rond overheidsopdrachten te bundelen en om personeelsleden van de Vlaamse overheid samen te brengen, is het kennisnetwerk overheidsopdrachten opgestart. Het kennisnetwerk overheidsopdrachten is een platform voor interne kennisoverdracht (ervaringen, goede praktijken, instrumenten, ...) en actieve kennisdeling over overheidsopdrachten binnen de Vlaamse overheid. Het kennisnetwerk draagt bij tot de voortdurende verbetering van de uitbesteding van de overheidsopdrachten van de Vlaamse overheid en tot een optimale invulling van de rol van goede opdrachtgever. Alle personeelsleden van de Vlaamse overheid kunnen deelnemen aan het kennisnetwerk overheidsopdrachten. Tijdens de algemene netwerksessies komen diverse onderwerpen met betrekking tot overheidsopdrachten aan bod (nieuwe procedure concurrentiedialoog, e-procurement, ...). Daarnaast vinden er ook thematische netwerksessies plaats. De thematische sessies zijn gericht en focussen specifiek op duurzame en innovatieve overheidsopdrachten. Het kennisnetwerk bestaat daarnaast ook uit een kennisdatabank (een digitaal luik) waar de presentaties, goede praktijken, instrumenten en andere documentatie terug te vinden zijn.

De Vlaamse overheid beschikt ook over een centraal aanspreekpunt voor duurzame en innovatieve overheidsopdrachten, geïntegreerd binnen de werking van het Facilitair Bedrijf. De algemene taakstelling betreft de informatieverspreiding rond dit thema en het bieden van een uniek aanspreekpunt. Het centraal aanspreekpunt biedt zowel antwoorden op concrete vragen van aankopers als ondersteuning bij duurzame en innovatieve overheidsopdrachten. De taakstelling bestaat er ook in om t.a.v. overheden, beroepssectoren en andere actoren:

- te zorgen voor goede voorlichting en communicatie over het beleid overheidsopdrachten en de toepassing ervan;
- vervolg te geven aan al bestaande initiatieven om aankoop en markt met elkaar in gesprek te brengen.

Binnen grote aanbestedende entiteiten van de Vlaamse overheid zijn er ook reeds initiatieven waarbij kennis inzake overheidsopdrachten wordt gedeeld en overgedragen. Zo is er binnen elke aanbestedende entiteit van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken een informele (dan wel formele) vorm van overleg tussen enerzijds ingenieurs en anderzijds specialisten inzake overheidsopdrachten. Thema's die voor het volledige beleidsdomein relevant zijn, worden op een hoger niveau getild en op de juridische werkgroep overheidsopdrachten behandeld waarop minstens één vertegenwoordiger van elke entiteit aanwezig is. Voornaamste taak van deze werkgroep is het waken over een uniforme interpretatie van de werkgroep overheidsopdrachten over het hele beleidsdomein heen. Aangezien de wetgeving overheidsopdrachten niet enkel een aangelegenheid is van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW), wordt al geruime tijd een deelnemer van het Facilitair Bedrijf (HFB) uitgenodigd om aan de vergaderingen van de werkgroep deel te nemen. De juridische werkgroep fungeert dan ook als een plek waar de drie "lijnen" inzake de ondersteuning op het vlak van overheidsopdrachten van de Vlaamse overheid elkaar ontmoeten.

Anderzijds beschikt het beleidsdomein MOW over een ruime expertise en ervaring m.b.t. overheidsopdrachten voor grote werken, met name op het vlak van de toepassing en interpretatie van de standaardbestekken 230, 250 en 260, bouwtechnische verzekeringen (zoals ABR en tienjarige aansprakelijkheid), erkenning van aannemers openbare werken en andere topics die aan opdrachten voor grote werken gerelateerd zijn. Tussen het Facilitair Bedrijf en het beleidsdomein MOW is er een nauwe samenwerking en kennisuitwisseling inzake overheidsopdrachten. Zo trekken zij gezamenlijk bepaalde projecten (bijv. de VO-brede ontsluiting van e-Delta) en initiatieven (bijv. de totstandkoming van de guideline wijzigingen bij uitvoering). Het beleidsdomein MOW treedt ook geregeld op als spreker binnen het kennisnetwerk overheidsopdrachten waar zij hun bijzondere expertise delen met andere entiteiten van de Vlaamse overheid.

De expertise en ervaring in Vlaanderen m.b.t. publiek-private samenwerking is gecentraliseerd in de schoot van het Kenniscentrum publiek-private samenwerking (Departement Kanselarij en Bestuur). Het kenniscentrum fungeert als kennismakelaar, netwerkorganisatie, projectbegeleider en meerwaardebewaker voor PPS-projecten in Vlaanderen. De afgelopen jaren werd belangrijke ervaring opgedaan en expertise opgebouwd inzake PPS. Ook werden diverse instrumenten ontwikkeld voor de operationalisering van PPS gericht op meerwaarde.