



Vlaams
Parlement

ingediend op **37** (2015-2016) – Nr. 2
23 februari 2016 (2015-2016)

Verslag

namens de Commissie voor Economie, Werk,
Sociale Economie, Innovatie en Wetenschapsbeleid
uitgebracht door Lieve Maes

over het verslag

van het Rekenhof

over innovatief aanbesteden

Samenstelling van de Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Innovatie en Wetenschapsbeleid:

Voorzitter: Axel Ronse.

Vaste leden:

Matthias Diependaele, Andries Gryffroy, Jos Lantmeeters, Grete Remen, Axel Ronse, Sabine Vermeulen;

Robrecht Bothuyne, Sonja Claes, Martine Fournier, Peter Van Rompuy;

Willem-Frederik Schiltz, Emmily Talpe;

Yasmine Kherbache, Bart Van Malderen;

Imade Annouri.

Plaatsvervangers:

Jan Hofkens, Lieve Maes, Lorin Parys, Miranda Van Eetvelde, Paul Van Miert, Peter Wouters;

An Christiaens, Jenne De Potter, Kathleen Helsen, Koen Van den Heuvel;

Lionel Bajart, Martine Taelman;

Rob Beenders, Güler Turan;

Wouter Vanbesien.

Documenten in het dossier:

37 (2015-2016) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

INHOUD

1. Toelichting	4
1.1. Onderzoeksdomein	4
1.2. Onderzoeksvragen	4
1.3. Aanbevelingen	7
2. Bespreking.....	7
2.1. Reactie van de minister	7
2.2. Vragen en opmerkingen van de leden	9
2.3. Antwoorden	11
Gebruikte afkortingen	14
Bijlage: bijkomende antwoorden van Philippe Muyters, Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport.....	17

De Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Innovatie en Wetenschapsbeleid besprak op 21 januari 2016 het verslag van het Rekenhof over innovatief aanbesteden.

1. Toelichting

Willem Cabooter, auditeur bij het Rekenhof, licht de hoofdlijnen van het verslag toe.

1.1. Onderzoeksdomein

Het programma Innovatief aanbesteden is door de Vlaamse Regering in 2008 opgezet met als voornaamste doelstelling innovatieve oplossingen aankopen voor sociaal-economische uitdagingen van de Vlaamse overheid. Innovatief staat dus niet enkel voor een nieuwe manier van aanbesteden maar vooral voor het aankopen van innovatieve oplossingen. Om die verwarring te vermijden, spreekt men in Nederland van innovatiegericht aankopen. Aangezien het programma ingebed is in het Vlaamse innovatiebeleid, heeft het als secundaire doelstelling innovatie bij Vlaamse ondernemingen te stimuleren. Voor het programma werd een kenniscentrum opgericht bij het toenmalige Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie. Dit kenniscentrum moest een methodiek ontwikkelen om innovatie aan te kopen en projecten te initiëren en te begeleiden.

Van meet af aan was het de bedoeling om het programma horizontaal, in alle beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid, te implementeren. Elk beleidsdomein moest een contactpunt aanduiden en een omvattende behoeftebepaling doen, dus bepalen waarvoor het innovatie kon gebruiken om zijn organisatiedoelstellingen te bereiken. Die behoeftebepaling mondde dan uit in één of meerdere masterplannen per beleidsdomein. Telkens werd één case verder uitgewerkt. Indien het masterplan voldoende innovatieve vooruitzichten bood, startte een marktverkenning, meestal onder vorm van een innovatieplatform. Dat zijn een of meerdere bijeenkomsten van zowel de vraag- als de aanbodzijde – dus de aanbestedende overheid en het IWT alsook geïnteresseerde ondernemingen, consortia, kennisinstellingen – waarop in een open gesprek verwachtingen en oplossingen werden besproken. Een platform werd geleid door een extern consultant, gespecialiseerd in open innovatie en mondde uit in een eindverslag. In dat verslag stond het vervolgtraject beschreven. Indien er een oplossing beschikbaar was op de markt, kon er onmiddellijk overgegaan worden tot een klassieke gunning. Indien dat niet het geval was, werd de procedure van het precommercieel aanbesteden voorgesteld. Eigenlijk is dat in essentie een aanbesteding om een nieuw product te ontwikkelen en te testen. Eens dat product ontwikkeld was, kon er overgegaan worden tot een klassieke gunning of aanbesteding.

1.2. Onderzoeksvragen

Het Rekenhof boog zich over drie onderzoeksvragen: wat waren de resultaten en de knelpunten en waren de projecten rechtmatig, dus voldeden ze aan de regelgeving.

Resultaten

Het IWT heeft volgens het Rekenhof een methode ontwikkeld die geschikt is voor het doel. De methodiek was nieuw in Vlaanderen, maar ook in Europa speelde het IWT in deze een voortrekkersrol, waardoor het wel wat leergeld heeft betaald.

Sinds 2008 zijn er van de vijftigtal ingediende projecten zestien projecten geïnitieerd. Daarvan hebben er vier effectief tot een aankoop in het programma geleid: drie na klassieke aanbestedingen en één dat eerst de procedure van de precommerciële aanbesteding doorliep. Negen van de zestien projecten zijn stopgezet na de marktverkenning, waarvan er drie beperkter zijn voortgezet buiten het programma maar wel op basis van het eindverslag, en drie werden opgeschort. Op het moment van de audit liepen er nog twee precommerciële aanbestedingsprocedures, een andere precommerciële aanbesteding is stopgezet omdat er geen inschrijvingen op waren. De resultaten wijzen dus uit dat het programma niet voldeed aan zijn doelstellingen: slechts vier projecten hebben binnen het programma tot een aankoop geleid.

Knelpunten

Risico op falen is uiteraard inherent aan innovatieve projecten, maar uit de audit bleek dat voornamelijk andere factoren de oorzaak zijn van de mindere resultaten.

De horizontale implementatie had tot doel in alle beleidsdomeinen een innovatiecultuur ingang te doen vinden, waardoor ze zou nadenken over hoe toekomstgericht aan te kopen en er een permanent innovatiedenken in het beleidsdomein kon worden geïnstalleerd. Daar is het programma volgens het Rekenhof niet in geslaagd. Het aankoopbeleid in de domeinen is niet toekomstgericht geworden. De contactpunten hebben na het zoeken van projecten in de periode 2009-2010 geen activiteiten meer aan de dag gelegd. Sommige diensten werken wel innovatief, maar deden dat ook al voor het programma.

Dat er per beleidsdomein minimaal één project moest zijn, gaat eraan voorbij dat niet alle beleidsdomeinen even innovatiebehoevend of -ontvankelijk zijn. Zo staan bepaalde beleidsdomeinen zoals Leefmilieu, Mobiliteit en Gezondheid meer open voor innovatie dan sommige andere beleidsdomeinen. Daarenboven is er niet aangesloten bij een algemeen Vlaamse innovatiestrategie en heeft slechts één van de zestien projecten gebruikgemaakt van de bestaande innovatiestructuren, platformen, proeftuinen, competentiepolen, strategische onderzoekscentra, terwijl er in die structuren al een heel aantal belangrijke projecten lopen. Dit alles samen heeft ervoor gezorgd dat waarschijnlijk niet de meest relevante, lees de meest strategische en innovatieve, projecten geselecteerd zijn, noch dat ze allemaal even urgent waren.

Daarbij komt dat de aanbestedende overheden niet altijd voldoende financiële middelen ter beschikking stelden, wat mogelijk onder meer kwam door het gebrek aan urgentie. De financiering kwam enerzijds van het IWT: elke minister kon maximaal 1 miljoen euro aan een project spenderen. Eens het platform werd stopgezet, werd ook aan de aanbestedende overheid een financiële bijdrage gevraagd, wat bij zeker drie projecten tot een stopzetting of inkrimping geleid heeft. In het budgettaire kader zat daarenboven van meet af aan een constructiefout: elke minister kreeg maximum 1 miljoen euro, terwijl er per beleidsdomein één project geselecteerd werd maar niet elke minister evenveel beleidsdomeinen onder zijn hoede heeft.

Het initiële actieplan 2008-2010 is verschillende keren verlengd, waaronder twee keer laattijdig. Dit heeft gezorgd voor periodes van onzekerheid over de status van het programma maar ook de politieke ondersteuning. Eind 2013 liep het laatste actieplan af: de lopende projecten werden voort beheerd, maar er konden er geen nieuwe worden ingediend. Drie projecten, die nog niet in de fase van de aanbesteding zaten, zijn dan voorlopig opgeschort. Begin 2014 kregen ze van het IWT het bericht dat er geen budget meer voor hun project kon worden

vrijgemaakt. Die aanbestedende overheden zijn wel nog vragende partij voor een voortzetting van de projecten.

Een ander knelpunt waren de lange doorlooptijden, gemiddeld twee jaar tussen de projectopstart en het marktverkenningverslag. Een innovatief project vergt tijd, maar hier speelden andere remmende factoren. Het programma kende een moeizame beginfase, waarbij heel wat beleidsdomeinen nog zochten naar de juiste aanpak, al was het alleen maar om contactpunten aan te duiden. Er was voor de aanbestedende overheden maar ook voor het IWT geen blauwdruk van hoe het proces moest verlopen. Ook dat alle documenten en contracten nieuw te ontwerpen waren, heeft voor vertraging gezorgd.

Daarnaast waren er heel wat procedurestappen, die in het verslag staan vermeld, en verschillende formele en informele goedkeuringsmomenten, waar er telkens een hapering kon zijn. Een andere hinderpaal was het moeizame projectbeheer van het kenniscentrum, onder meer ten gevolge van verschillende personeelsverschuivingen en mogelijks personeelstekorten. Daarbij kwam nog dat de verwachtingen van de partijen soms onduidelijk waren en verschilden, onder meer over wat het IWT en wat de aanbestedende overheid moest doen.

Wegens de uitzonderlijke aard was ervoor gekozen om bij elk project een advies van de Inspectie van Financiën te vragen. Elk van de precommerciële aanbestedingen kreeg een negatief advies, meestal met juridische argumenten, soms om doelmatigheids- of budgettaire redenen. Dit heeft niet alleen tot vertragingen geleid maar ook tot reputatieschade, zowel bij de overheidsdiensten, bij de ondernemingen als de geïnteresseerde kennisinstellingen. Dat de aanbestedende overheden soms onvoldoende mensen en middelen inzetten, heeft ook tot vertragingen geleid. De kwaliteit van de masterplannen liet soms te wensen over: soms was het niet eens duidelijk wat de aanbestedende overheid met het project wou bereiken.

Er waren ook juridische knelpunten. De precommerciële aanbesteding is een uitzondering op de overheidsopdrachtenregelgeving, wat maakt dat de aanbesteding aan strikte voorwaarden moet voldoen. Het moet gaan om een dienst van onderzoek en ontwikkeling; zowel de voordelen als de risico's moeten aan marktprijzen gedeeld worden tussen overheid en industrie en er moet een vorm zijn van concurrerende inkoop, dus geen ongeoorloofde staatssteun. De drie voorwaarden moeten strikt en beperkend worden geïnterpreteerd, wat betekent dat goed moet worden gemotiveerd waarom een precommerciële en geen klassieke aanbesteding wordt gebruikt. De betrokkenen interpreteerden die voorwaarden soms anders. De Inspectie van Financiën, maar ook andere adviesverleners, vonden meermaals dat de projectindieners onvoldoende motiveerden waarom de aanbesteding precies aan die voorwaarden voldeed, wat een van de gronden was voor negatieve adviezen van de IF.

Een ander juridisch knelpunt is het risico op voorkennis van een onderneming die meedingt met de precommerciële aanbesteding terwijl ze ook deelnam aan het innovatieplatform. Ook een bedrijf dat meedeed aan de precommerciële aanbesteding kan voorkennis hebben als het later meedingt met de klassieke aanbesteding. Dit kan zorgen voor een vorm van concurrentievervalsing, die volgens het Rekenhof maximaal kan worden voorkomen door steeds de nodige voorzorgsmaatregelen te nemen, zoals het voldoende informeren van alle geïnteresseerde ondernemingen alsook het niet toeschrijven van het bestek naar één bepaalde oplossing of actor. Een ander risico was de onverenigbaarheid met de Europese staatssteunregelgeving. Dit kan maximaal worden voorkomen door voorzorgsmaatregelen waardoor de beginselen van behoorlijk bestuur, transparantie, gelijkheid en mededinging worden gerespecteerd.

Op zich staan de juridische aandachtspunten volgens de spreker het programma niet in de weg. Geval per geval moet er evenwel zorgvuldig worden gehandeld, moeten de nodige voorzorgsmaatregelen worden genomen en moeten de uitzonderingsgronden afdoende worden gemotiveerd. Dit laatste is zeker een aandachtspunt wanneer de procedure in de toekomst nog wordt gebruikt.

Heel wat aanbestedende overheden meldden ook moeilijkheden bij de toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving voor aankoop van innovatie. Nochtans biedt de bestaande regelgeving heel wat mogelijkheden maar blijkbaar zijn die onvoldoende bekend of heeft men onvoldoende ervaring met de toepassing ervan. De nieuwe Europese richtlijn inzake overheidsopdrachten gaat uitgebreid in op de strategische doelstellingen waaronder innovatie van aanbestedingen. Midden 2015 heeft de Vlaamse overheid het initiatief 'Overheidsopdrachten voor innovatie' gelanceerd om het gebruik van innovatie in reguliere overheidsopdrachten ruimer bekend te maken.

Rechtmatigheid projecten

Wat de rechtmatigheid van het programma betreft, voldeden de innovatieplatformen aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Quasi alle betrokken partijen, in eerste instantie de aanbestedende overheden, waren heel enthousiast over die open dialoog. De diensten gebruiken de verslagen ervan nog steeds.

De Europese Commissie heeft enkele richtlijnen opdat een precommerciële aanbesteding zou voldoen aan de voldoende concurrerende inkoop. Zo stelt zij een gefaseerd proces voor, waarbij de overheid telkens de sterkste kandidaten meeneemt naar de volgende fase om in de laatste fase te eindigen met minimum twee kandidaten. Theoretisch voldeed de procedure van het IWT daar wel aan, maar in praktijk is die niet altijd gevolgd. Van de precommerciële aanbestedingen is er slechts één gefaseerd verlopen en slechts één heeft op het einde twee partijen overgehouden. De argumenten van het IWT en de aanbestedende overheid om daarvan af te wijken, waren in eerste instantie tijdsgebrek, met kortere doorlooptijden tot gevolg, alsook budgettaire overwegingen, hoe meer kandidaten overblijven hoe duurder de aanbestedingsprocedure wordt.

1.3. Aanbevelingen

Het Rekenhof heeft aan die bevindingen aanbevelingen gekoppeld die in het verslag zijn opgenomen. De spreker besluit dat het programma Innovatief aanbesteden zijn nut bewezen heeft. Het IWT heeft een goede methodologische aanzet gegeven, maar als de tekortkomingen weggewerkt worden, en binnen het programma passende projecten worden ingediend, kan het programma heel wat doelmatiger worden.

2. Bespreking

2.1. Reactie van de minister

Philippe Muyters, Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport, dankt het Rekenhof voor de grondige analyse van het programma Innovatief aanbesteden, die de overheid helpt op de weg naar innovatief aanbesteden en aankopen.

Op 30 oktober 2015 heeft de minister al een korte repliek gegeven op het voorlopige rapport, die in de definitieve versie is opgenomen. Nu wil de minister wat uitvoeriger ingaan op de conclusies van dit rapport. Hij sluit zich aan bij de algemene conclusie van het Rekenhof dat het programma Innovatief aanbeste-

den onvoldoende doelmatig was, in de zin dat het er onvoldoende in geslaagd is onderzoek en ontwikkeling te stimuleren met het overheidsaankoopproces.

Anderzijds heeft het aankoopbeleid van de overheid als eerste doel om te voorzien in de behoeften van de overheid of het algemeen belang te dienen. Het hoofddoel is dus niet het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling, al kan het er wel toe bijdragen en kan de overheid als eerste gebruiker een belangrijke impuls geven aan de vermarkting van innovatieve oplossingen.

Bij de algemene conclusies signaleert het Rekenhof een aantal aandachtspunten op pagina 45 van het rapport. In ieder beleidsdomein een project te selecteren, was volgens het Rekenhof geen juiste keuze omdat niet ieder beleidsdomein een concrete behoefte kon formuleren. Hierdoor had een aantal projecten onvoldoende draagvlak en waren ze van bij het begin onvoldoende kwalitatief. De les is dat de overheid een vraaggedreven innovatiebeleid moet voeren, één van de pijlers van het innovatiebeleid van de minister. Vraaggedrevenheid vergt niet alleen een duidelijk geïdentificeerde behoefte, maar ook dat de aanbestedende overheid zich engageert het probleem op te lossen en er ook voldoende eigen middelen wil voor vrijmaken. De koppeling van een concrete behoefte aan de wil om te co-financieren, is een belangrijk criterium om projecten met een voldoende draagvlak te identificeren. Het Rekenhof komt in het verslag een paar keer terug op de zwakke vraaggedrevenheid van de geselecteerde projecten Innovatief aanbesteden.

De vraaggedrevenheid brengt meteen een oplossing voor het tweede probleem dat het Rekenhof signaleert: een gebrek aan personeel en budgetten. Ook hier bevestigen de feiten de stelling van het Rekenhof: bij een aantal projecten ontbrak op een cruciaal moment de nodige financiering van de aanbestedende overheid. Bij vraaggedreven projecten zal dat probleem zich volgens de minister minder stellen. Een project innovatief aanbesteden vereist bepaalde vaardigheden van de aankoper zowel op het juridische en financiële vlak als op het niveau van inhoudelijke kennis. De aankopers moeten een leerproces doorlopen, dat wellicht onderbelicht werd bij de formulering van de projecten. Dit is een werkpunt.

Het derde knelpunt volgens het Rekenhof zijn de lange doorlooptijden. Het Rekenhof vermeldt hiervoor verschillende oorzaken waaronder de complexe goedkeuringsprocedure en de juridische verwikkelingen. De procedure moet inderdaad sneller kunnen verlopen, maar de minister benadrukt dat innovatieve aanbesteding niet hetzelfde is als een bestaande innovatieve oplossing kopen. De realisatie van een project Innovatief aanbesteden vereist immers een voortraject waarbij de behoeften in een onderzoeksaanpak worden vertaald; de markt wordt geconsulteerd om te zien of bestaande oplossingen afdoende zijn; het onderzoekstraject wordt uitgevoerd via een precompetitief aanbestedingsproces, gevolgd door een normaal aanbestedingsproces; en finaal de oplossing wordt gerealiseerd. Deze omslachtige procedure is juist vereist omdat de oplossing nog niet bestaat. De minister vindt het nodig nog beter te communiceren wat innovatief aanbesteden precies is, en een beter verwachttingsmanagement te voeren. Innovatief aanbesteden is van nature een langduriger proces, met een risico inherent aan onderzoek en ontwikkeling, namelijk het is niet zeker dat er een goede oplossing wordt gevonden. Aan de andere kant kunnen er ook doorbraakoplossingen komen die ook elders kunnen worden gebruikt. Innovatief aanbesteden richt zich dus niet op incrementele verbeteringen, maar op nieuwe oplossingen.

De introductie van innovatief aankopen, naast innovatief aanbesteden, kan meer duidelijkheid brengen. Het kan ook de kloof tussen de reguliere aanbesteding en innovatief aanbesteden dichten. Bij innovatief aankopen worden bestaande innovatieve oplossingen gekocht, daarbij wordt dus vooral de vermarkting van de

nieuwe oplossingen gesteund, en niet zozeer de ontwikkeling ervan. Het inkopen van ontwikkelingen is het domein van innovatief aanbesteden.

Als vierde knelpunt wijst het Rekenhof naar het ontbreken van een substantiële vraag. Een vraaggedreven innovatiebeleid kan daarvoor een oplossing bieden.

Het Rekenhof ziet als vijfde knelpunt dat een degelijk juridisch kader ontbreekt. Een positieve ontwikkeling ziet het Rekenhof in de nieuwe Europese regelgeving.

Zoals het regeerakkoord aangeeft, zal de minister voort inzetten op innovatief aanbesteden en de ontwikkeling van een ambitieus en vernieuwend plan zowel voor innovatief aankopen als voor innovatief aanbesteden. Midden 2015 is een project gelanceerd om drie percent van de overheidsaankopen aan innovatieve aankopen te besteden. Zoals gezegd, vult innovatief aankopen de kloof tussen reguliere overheidsopdrachten en innovatief aanbesteden. Het zal drempelverlagend werken voor de overheidsaankopers. Het is de overtuiging van de minister dat het een eerste opstap kan zijn naar innovatief aanbesteden.

In zijn antwoord op het Rekenhof heeft de minister al gezegd dat hij een project op N-niveau zal starten om een nieuw elan te geven aan innovatief aanbesteden. Bedoeling is de projectleider snel te selecteren en kort na het zomerreces van 2016 een nieuw plan van aanpak te hebben. In de eerste vier à vijf maanden zal de projectleider het nodige studiewerk kunnen verrichten om een degelijk stappenplan voor te stellen. Zowel het rapport van het Rekenhof als de Europese ontwikkelingen zullen daarvoor richtsnoeren zijn. De minister maakt 100.000 euro werkingsmiddelen vrij voor het voortraject, zodat de projectleider de nodige juridische en andere ondersteuning kan inzetten. Uiteraard zullen innovatief aankopen en aanbesteden gekoppeld blijven, ze richten zich immers beide naar overheidsaankopers. Tegen midden 2016 zal hopelijk ook het juridisch kader duidelijker zijn.

2.2. Vragen en opmerkingen van de leden

Matthias Diependaele heeft het rapport met interesse gelezen omdat hij de meerwaarde van innovatief aanbesteden inziet. Vorige regeerperiode heeft het lid herhaaldelijk bij toenmalig minister Ingrid Lieten aangedrongen op een oplossing voor diverse knelpunten, wat niet gelukt is – ook omdat ze niet eenvoudig waren op te lossen. Het ging onder meer om hardnekkige juridische knelpunten, zoals de voorkennis bij overheidsopdrachten en de Europese staatssteunregeling. Het Rekenhof lijkt daar nu mogelijke oplossingen voor te zien. Andere knelpunten zijn van praktische, procedurele aard en kunnen worden aangepakt. Sinds juli 2015 wordt daar trouwens al aan gewerkt. Matthias Diependaele is dan ook tevreden met het rapport alsook met de plannen van de minister. In oktober 2013 had het lid zelf al een systeem voorgesteld aan minister Lieten waarbij een bepaald percentage van de aanbestedingen aan innovatieve concepten wordt besteed. In de Verenigde Staten bestaat een dergelijk systeem al sinds 1982, waarbij het percentage door president Obama opgedreven is van 2,5 naar 3 percent. Nederland heeft ook een soortgelijk programma waaronder meer dan duizend voorstellen werden ingediend en een dertigtal concrete projecten hebben gelopen. iMinds toonde zich al bereid daar mee over nadenken.

Het lid deelt de mening van het Rekenhof dat niet elk beleidsdomein even innovatiegedreven is. Te veel bedrijven denken dat innovatie niets voor hen is, het zou jammer zijn als de overheidsdomeinen in die val trappen. Elk beleidsdomein zou er ten minste voor moeten open staan.

Omdat het analytisch proces veel langer vergt, is de lange doorlooptijd van de projecten normaal. Uiteraard moeten de procedures zo mogelijk worden verlicht.

Het Rekenhof mag de 1 miljoen euro per minister een constructiefout noemen, maar eigenlijk is het gewoon een politieke beslissing geweest. Het lid informeert wat er met de overschot van die middelen is gebeurd.

Het klopt dat er een spanningsveld is tussen de beste en goedkoopste innovatieve oplossingen voor de overheid en het steunen van Vlaamse kmo's inzake innovatie. Is het niet mogelijk om aan het programma een samenwerking te verbinden? Dat er Vlaamse kmo's verplicht bij worden betrokken, geeft mogelijk problemen met de staatssteunregeling. Misschien is er een mogelijkheid in spillovereffecten: innovatiesteun van de overheid aan grote ondernemingen, die dan de plicht hebben om 20 percent van dat budget uit te besteden aan kleine kmo's.

Aan de minister vraagt Matthias Diependaele of de EU-richtlijn voor overheidsopdrachten tegen de deadline van midden 2016 omgezet zal zijn.

In de pers las het lid dat, naast het programma Innovatief aanbesteden, Europa ook toestaat dat in het lastenboek van klassieke aanbestedingen wordt opgenomen dat alleen ondernemingen met een zekere graad van innovatie in aanmerking komen. Kan het dat, bijvoorbeeld voor het vernieuwen van een asfaltlaag, enkel bedrijven in aanmerking genomen worden die een bepaald percentage van hun omzet investeren in innovatie?

Heel veel starters hebben problemen om deel te nemen aan overheidsopdrachten, omdat ze volgens de lastenboeken hun boekhoudcijfers van de voorbije drie jaar moeten kunnen voorleggen. Om die reden zou naar verluidt een jong bedrijf met een goed concept niet kunnen meedingen naar een NMBS-aanbesteding voor wifi op de trein.

Ook *Willem-Frederik Schiltz* vindt innovatief aanbesteden een belangrijk traject, maar evenzeer acht hij het normaal dat er leergeld voor betaald diende te worden. Uiteraard valt de lange doorlooptijd op. De overheid moet wat risico-avers zijn omdat ze het geld als een goede huisvader moet besteden, wat soms haaks staat op de innovatiedrang. Vele innovatieprojecten draaien op niets uit, maar af en toe kan met een project een grote innovatieve sprong worden gerealiseerd. Aanbesteding kan inderdaad enkel als de overheid ergens behoefte aan heeft, in die zin onderscheidt het zich van subsidie en innovatiesteun. Maar hoe de overheidsvraag wordt geformuleerd, bepaalt mee de innovatieruimte. Een conservatieve vraagstelling bemoeilijkt een innovatief eindproduct.

Wat de precommerciële aanbesteding betreft, wordt er vaak O&O gekocht voorafgaand aan de klassieke overheidsopdrachten. Dit is een waardevol systeem, maar het wordt weinig toegepast, allicht ook door risicoaversie vanwege de overheid, zo stelt het rapport. Heeft het Rekenhof concrete aanbevelingen om dat complexe systeem toegankelijker te maken? Zien het Rekenhof en de minister een kruisbestuiving tussen het zuivere aanbestedingsbeleid en de innovatiesteun mogelijk? Op die manier zouden veelbelovende innovaties steun kunnen krijgen, maar wordt het risico gespreid.

Willem-Frederik Schiltz juicht toe dat de minister niet enkel inzet op innovatief aanbesteden maar ook op innovatief aankopen. Kleine bedrijven met een goed idee hebben vaak moeite om dat verkocht te krijgen. Het overheidsaankoopbeleid kan dat een zetje geven. Dat in de Verenigde Staten de overheid een drijvende kracht van innovatie is, heeft te maken met haar schaal en koopkracht maar ook met de samenstelling van het economische weefsel. Vlaanderen telt veel meer

kleine bedrijven, met een kleinere spanningsboog en financieringskracht. Voor hen is een complexe procedure met een lange doorlooptijd en soms zware aanbestedingsvoorwaarden des te lastiger. Niet hun innovatiecapaciteit maar hun draagkracht als bedrijf is dus kleiner. Als ze nog niet lang bestaan, hebben ze een kleinere financiële buffer en kunnen ze de overheid onvoldoende garanties bieden. Naast een spillovereffect ziet de spreker nog mogelijkheden. Welke ideeën hebben de minister en het Rekenhof om de eigenheden van het Vlaamse economische weefsel ten volle te benutten? Kleine bedrijven zijn anderzijds flexibeler en kunnen zich sneller ontwikkelen in een door de overheid gewenste richting. Het zijn geen logge apparaten met een eigen innovatiekalender waar ze de overheid in trachten te duwen.

De drie projecten die opgeschort zijn door de niet-verlenging van het programma – Energieneutraal bouwen; Innovatieve systemen, materialen en technieken voor gevelrestauratie; en Hydrografische peilingen – kregen in 2014 van het IWT te horen dat er geen budgetten meer voor waren. Wanneer zullen ze duidelijkheid krijgen?

Het regeerakkoord stelt een minimumdrempel voor innovatieve aankopen in het vooruitzicht, minstens drie percent. Waarom is precies voor dat percentage gekozen?

Van de aanstelling van een projectleider verwacht Willem-Frederik Schiltz veel. Dat is een belangrijke concrete stap. Zal hij of zij ook de complexiteit van het proces analyseren en voorstellen doen over een vlottere doorlooptijd en hoe ervoor kan worden gezorgd dat bepaalde bedrijven niet uit de boot vallen?

Het is inderdaad niet evident om in elk beleidsdomein een arbitrair bedrag van 1 miljoen euro zinnig besteed te krijgen. Niet overal is het innovatiepotentieel even groot, maar vaak worden grote innovatiesprongen gerealiseerd in domeinen waar ze totaal niet worden verwacht. De overheid moet dus met een frisse geest kijken naar haar aanbestedingsbeleid en zich niet te snel tot de klassieke producten of vraagsturing laten verleiden.

Voor *Peter Van Rompuy* is innovatief aanbesteden een heel goede techniek om met weinig bijkomende overheidsmiddelen een echte boost te geven aan de innovatieve avant-garde. Het lid informeert hoe de norm van drie percent innovatieve aanbestedingen zal worden uitgevoerd, gemonitord en afgedwongen. Vermoedelijk is het eerder een streefcijfer, maar vaak is de concrete realisatie daarvan een moeilijke zaak.

2.3. Antwoorden

Willem Cabooter, auditeur bij het Rekenhof, stelt vast dat een aantal overheidsdiensten en beleidsdomeinen minder open staan voor innovatie, uiteraard hangt dat ook samen met de risicoaversie. Een doel van het programma is dan ook een innovatiecultuur te installeren. Een sterke vraaggedrevenheid zou enkele problemen oplossen. Het aantal precommerciële aanbestedingen is ook laag omdat die procedure niet voor elk project geschikt is. Het gaat erom de juiste procedure voor elk project te gebruiken. Als het innovatiedenken meer ingang vindt, zullen er automatisch projecten uit voortkomen, zij het voor innovatief aanbesteden of aankopen. Dat lijkt de spreker belangrijker dan per se in elk beleidsdomein een project te willen selecteren.

Dat er voldoende budget moet zijn, staat buiten kijf. Innovatie duurt van nature wat langer, maar dat staat los van de formele procedurestappen en goedkeuringsmomenten. Als die verminderen, kan er mogelijks zelfs meer tijd besteed worden aan het zoeken naar innovatie.

Uit de tabel in het rapport op pagina 26 over de besteding van middelen blijkt dat lang niet alles uitgegeven is.

Tussen Vlaamse kmo's stimuleren en kiezen voor de beste oplossing, die mogelijks van buiten de grenzen komt, ligt inderdaad een spanningsveld. In de praktijk blijkt de aanbestedende overheid daar weinig rekening mee te houden, ze is tevreden met elke oplossing. Consortia tussen een multinational en Vlaamse kmo's verzoenen beide doelstellingen en behoren zeker tot de mogelijkheden.

Leen De Smet, adjunct-auditeur bij het Rekenhof, legt uit dat de ratio legis van de nieuwe Overheidsopdrachtenrichtlijn 2014-2024 onder andere uitdrukkelijk tot doel stelt om in het bijzonder de deelname van kleine en middelgrote ondernemingen te bevorderen. Hoe men daar in praktijk precies mee zal omgaan, zal nog moeten blijken. In het rapport staat dat vooral ook moet worden gewerkt aan de kennis van de mogelijkheden die de richtlijnen bieden. Het komt erop aan de ervaringen te delen.

Minister *Philippe Muyters* is het ermee eens dat het deels gaat om een wijziging van de mentaliteit. De overheid kan met vorming over innovatief aankopen en innovatief aanbesteden en met het delen van succesverhalen de wil tot innovatie bevorderen. Opleiding en sensibilisering van de aankoopverantwoordelijken is voor de minister essentieel.

De driepercentnorm is een streefcijfer voor innovatief aankopen, vastgelegd in een charter. Dat zal gemonitord worden, de verantwoordelijken worden bij elkaar gebracht om de resultaten te bespreken.

Innovatief aankopen vergt geen grote doorlooptijd, innovatief aanbesteden is veel moeilijker omdat er een nog niet bestaande oplossing gezocht wordt. De projectleider zal zeker gevraagd worden waar vereenvoudiging mogelijk is, rekening houdend met alle regels, ook de Europese.

Matthias Diependaele vroeg wat met de niet-bestede middelen is gebeurd. De minister zal dit nakijken en een antwoord aan het verslag laten toevoegen (zie bijlage).

Met zijn clusterbeleid wil de minister net samenwerking tussen grote en kleine bedrijven bevorderen. Clusters geven een combinatie van voordelen, waarbij ook van de flexibiliteit van de kleine bedrijven gebruik kan worden gemaakt. De Europese richtlijn over aanbesteden is grotendeels een federale materie. De minister zal informeren naar de stand van zaken en een antwoord aan het verslag laten toevoegen (zie bijlage).

Voorwaarden inzake investeringen in innovatie opleggen bij aanbestedingen blijft moeilijk en de minister is er geen grote voorstander van. Innovatie valt trouwens moeilijk te meten. Als enkel bedrijven die inzetten op innovatie mogen meedingen, zal dat de kosten voor de overheid allicht opdrijven. In de Verenigde Staten doet vooral het leger innovatieve aanbestedingen en het heeft daar megabudgetten voor veil, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van een ruimte-schild. In Vlaanderen gaat het vaak om kleinere opdrachten waar een nieuwe ontwikkeling oplossing kan bieden. Bij innovatief aankopen kan wel worden afgeweken van voorwaarden zoals het trackrecord van het bedrijf (het aantal jaren dat het bestaat, de ervaringen en referenties).

Innovatief aankopen dient dan voor bestaande producten die mogelijks hun waarde nog niet hebben bewezen. Dat houdt uiteraard ook wat risico in, maar dat is kleiner. De projectleider zal niet alleen het innovatief aanbesteden maar ook het innovatief aankopen begeleiden. De minister heeft geen informatie over

de drie projecten waarvan de financiering niet werd verlengd. Zo er nog vraag naar is, wil hij de mogelijkheden onderzoeken.

Axel RONSE,
voorzitter

Lieve MAES,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

EU	Europese Unie
IF	Inspectie van Financiën
IWT	Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie
kmo	kleine of middelgrote onderneming
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
O&O	onderzoek en ontwikkeling
wifi	wireless fidelity

BIJLAGE:

Bijkomende antwoorden van Philippe Muyters,
Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport

Bijlage: bijkomende antwoorden van Philippe Muyters, Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport

- Matthias Diependaele vroeg wat met de niet-bestede middelen is gebeurd. Navraag bij de administratie leert dat de kosten voor de precommerciële aanbestedingen ten laste werden genomen van de lijn 'projecten Vlaamse Regering'. Er was dus geen voorafgaandelijke vastlegging voor deze projecten en er is dus ook geen onderbenutting.
- De omzetting van de Europese richtlijn over aanbesteden is grotendeels een federale materie. De desbetreffende wet ligt in het federaal parlement ter goedkeuring voor. Het proces wordt vanuit Vlaamse zijde verder opgevolgd door het kabinet van minister-president Geert Bourgeois en het kabinet van minister van Bestuurszaken Liesbeth Homans.