

omzetting⁴ van de nieuwe EU-richtlijnen zal ook de Belgische (en Vlaamse) wet- en regelgeving voor overheidsopdrachten nog meer ruimte en mogelijkheden bieden voor innovatiegerichte overheidsaankopen.

Binnen de regelgevingsbakens is dus al vrij veel mogelijk om te komen tot meer innovatiegerichte overheidsaankopen en op die manier tegelijk aan beleidsvoering te doen en de eigen werking en dienstverlening te optimaliseren. Waar het spreekwoordelijke schoentje echter knelt, is dat de aanbestedende overheid niet altijd in staat is om de markt voldoende te stimuleren om aan haar behoeften te voldoen. In tijden van crisis zijn bedrijven bovendien minder geneigd om nieuwe markten aan te boren en innovatieve oplossingen te ontwikkelen.

Aan de zijde van de overheid kunnen we een driedelige “belemmerende factor” vaststellen:

1. vaak zijn de gekende instrumenten (standaard)bestekken, lastenboeken, omzendbrieven, etc.) die de (Vlaamse) overheid hanteert bij haar aanbestedingen behoorlijk conservatief en behoudsgezind opgesteld. Dit vanuit juridische bekommernissen (zich indekken tegen risico's), budgettair oogpunt (zuinig omspringen met publieke middelen, vermijden van financiële risico's, etc.), technische zekerheid (vertrouwdheid met welbepaalde producten, processen, technieken, materialen, machines, etc.), gewoonte (waarom veranderen als men tevreden is), conservatisme (angst voor verandering), etc. Hierdoor zijn het vaak dezelfde (gekende) “grote(re)” marktspelers die overheidsopdrachten binnenhalen en missen “kleine(re)” (vaak jonge en innovatieve) spelers de boot omdat ze aan de gestelde (behoudsgezinde) overheidscriteria niet kunnen voldoen terwijl ze misschien juist wel een innovatieve oplossing voor de gestelde overheidsbehoefte in de aanbieding hebben. Eveneens vanuit een behoudsgezinde en risicobeperkende reflex volgen de controle-instanties (in het bijzonder de Inspectie van Financiën en het Rekenhof) vaak dit eerder conservatieve discours en geven zij de voorkeur aan de toekenning van opdrachten die weinig risico inhouden (financiële en technische zekerheid, gekende leverancier, etc.), budgettair interessant zijn (“de goedkoopste oplossing” als gehanteerd selectiecriteria), etc. Innovatieve oplossingen maken hierdoor vaak weinig of geen kans;
2. bij de aankopers van de (Vlaamse) overheid is het innovatieve marktaanbod vaak niet of onvoldoende gekend;
3. de behoeftebepaling/-analyse door de aankoper is een cruciaal moment om het innovatiepotentieel en de innovatiegerichtheid van een aankoop te bepalen. Weliswaar zijn aankopers gebonden aan (interne) regels en procedures om hun bestekken op basis van welbepaalde (technische, budgettaire, etc.) criteria op te stellen (cf. eerste belemmerende factor). Binnen dat “keurslijf” hebben ze echter ook bewegingsruimte om zich (meer) op innovatieve oplossingen te richten maar houden ze die boot af omdat ze zelf veeleer behoudsgezind zijn ingesteld en liever niet al te veel risico's nemen, omdat er voor hen (te) weinig incentives aan gekoppeld zijn, etc. Het gezegde “onbekend is onbemind” indachtig, speelt hier uiteraard ook het gegeven mee dat de innovatieve marktspelers en hun oplossingen vaak niet of onvoldoende op de netvliesen van de aankopers gebrand zijn (cf. tweede belemmerende factor).

Uit wat voorafgaat, kunnen in het licht van het initiatief “overheidsopdrachten voor innovatie” dan ook twee belangrijke conclusies worden getrokken:

⁴ De Belgische regelgeving die op 1 juli 2013 in werking is getreden (cf. voetnoot 1), omhelst o.a. nog de omzetting van door de EU in 2004 uitgevaardigde richtlijnen m.b.t. overheidsopdrachten, o.a. richtlijn **2004/18/EG** van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten. Het is de betrachting de nieuwe EU-richtlijnen (cf. voetnoot 3) sneller in Belgische regelgeving om te zetten.

1. niet de regelgeving zelf maar wel de toepassing ervan via vertaling in het aanbestedingsinstrumentarium (standaard]bestekken, lastenboeken, omzendbrieven, etc.) is vaak belemmerend voor overheidsaankopen van innovatie omdat het instrumentarium (technische, financiële, etc.) criteria omvat die stringenter zijn dan wat de regelgeving oplegt;
2. aankopers zouden meer moeten worden gestimuleerd en (financieel) ondersteund om innovatieve oplossingen aan te kopen. Dat houdt ook in dat ze de innovatieve markspelers (beter) moeten kunnen leren kennen. Op dit vlak is dus ook een belangrijke taak/rol weggelegd voor de (politieke) beleidsmakers en de (administratieve) leidinggevenden: zij moeten aankopers (meer) stimuleren om innovatiegericht aan te kopen en hen hiertoe ook de nodige tools aanreiken. Zo zou in het licht van de beleidsdoelstelling “innovatiestimulering” de “innovatieve reflex” bvb. kunnen worden ingebouwd in de functieomschrijving van overheidsaankopers.

2. Uitdaging(en) voor de (Vlaamse) overheid

Overheidsopdrachten moeten een sleutelrol spelen in de ambities van de Vlaamse Regering (cf. punt 3.2.2 infra) op het vlak van economie, ondernemerschap en innovatie. Zij moeten de markt stimuleren en ondersteunen om innovatieve producten en diensten te ontwikkelen. **De (Vlaamse) overheid moet daarbij (meer) de rol van “launching customer/early adopter/first buyer” op zich nemen.** Aldus kan de Vlaamse overheid haar aanbestedingen inzetten als “middel/instrument” om innovatie te stimuleren. Dit noopt echter tot wijzigingen in de administratieve processen en instrumenten die worden gebruikt bij het plaatsen van overheidsopdrachten. Innovatiegerichte overheidsopdrachten vragen in alle stadia om een slimme inzet van zowel overheid als marktpartijen. Zo moet er bijzondere aandacht uitgaan naar de voorbereiding van de opdracht, het formuleren van de opdrachtspecificaties, de keuze van de selectie- en gunningscriteria en de opvolging van de uitvoering (cf. [bijlage 1](#)).

Een loutere aanpassing van de administratieve processen en gehanteerde aanbestedingsinstrumenten volstaat echter niet. Het is ook belangrijk om tot een grotere **gedragenheid** te komen voor het uitschrijven van overheidsopdrachten die meer (budgettaire) ruimte laten voor innovatie.

3. Afbakening en beleidscontext

Vooraleer we overgaan tot enkele concrete voorstellen om het initiatief “overheidsopdrachten voor innovatie” (meer) bij de Vlaamse overheid te implementeren, brengen we eerst de scope van wat we met dit initiatief beogen evenals de beleidscontext in kaart.

3.1. Afbakening

In Europese (beleids)context (cf. punt 3.2.1 infra) wordt bij de aankoop van innovatie een wettelijk onderscheid gemaakt tussen “**precommercieel aanbesteden**” (“*Pre-Commercial Procurement [PCP]*”) en wat wij hier omschrijven als “**overheidsopdrachten voor innovatie**”.

- Bij **PCP** gaat de aanbestedende overheid voor een gestelde behoefte samen met haar partners in de *triple helix*⁵ op zoek naar nieuwe innovatieve oplossingen die nog niet op de markt beschikbaar zijn en die een hoog O&O-gehalte hebben. PCP valt buiten de “klassieke” aanbestedingsregels en –instrumenten.
- Bij **overheidsopdrachten voor innovatie** zet de aanbestedende overheid haar “klassieke” instrumentarium in om innovatieve oplossingen aan te kopen die wel al beschikbaar zijn op de markt en dus geen O&O-traject meer nodig hebben, m.a.w. voor de gestelde overheidsnoden heeft de markt innovatieve oplossingen in de aanbieding die rechtstreeks door de overheid kunnen worden aangekocht via de klassieke gunningsprocedures. Waar het hier echter om gaat, is dat de aankopers worden aangespoord om ruimte te laten voor innovatie in het aankoopproces. Naast (of aanvullend op) de “klassieke” gunningsprocedures kan voor de aankoop van al op de markt beschikbare innovatie bovendien ook gebruik worden gemaakt van meer innovatieve *instrumenten* zoals Publiek-Private Samenwerking (PPS). In dergelijke aankopen, die in vergelijking met PCP een veel kortere doorlooptijd hebben, neemt de overheid haar rol op als launching customer, first buyer of early adopter.

PCP-trajecten en overheidsopdrachten voor innovatie zijn uiteraard complementair. De keuze voor een PCP-traject dan wel een overheidsopdracht voor innovatie wordt genomen in functie van de innovatiegraad van de oplossing die zal worden aangekocht. PCP is in hoofdzaak gericht op een fase waar nog O&O nodig is (= “radicale innovatie” [= volledig nieuwe ontwikkelingen]). Dergelijke innovatie vereist een specifiek O&O-traject (buiten het “klassieke” aanbestedingstraject om) omwille van de complexiteit en het risico. Een overheidsopdracht voor innovatie is dan weer eerder gericht op een fase waar de innovatie al op de markt beschikbaar is (= “geleidelijke innovatie” [= verbetering van een product, proces of dienst]).

*Het in deze nota beschreven initiatief heeft specifiek betrekking op **overheidsopdrachten voor innovatie**. We willen met dit initiatief een aantal maatregelen treffen om de Vlaamse overheid te stimuleren **haar klassieke aanbestedingsinstrumentarium meer in te zetten op de aankoop van bestaande innovatieve oplossingen om alzo de rol van launching customer, first buyer of early adopter op zich te nemen en innovatie te stimuleren.***

Het op nieuwe innovatieve oplossingen gerichte PCP valt dus buiten de scope van dit initiatief (en deze nota) zonder daarbij evenwel de samenhang tussen PCP en overheidsopdrachten voor innovatie in het gehele proces van innovatiestimulering via overheidsaankopen uit het oog te verliezen.

⁵ Overheid, kennisinstellingen en industrie.

Het agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT) zet overigens al het instrument **Innovatief Aanbesteden**⁶ in dat (in hoofdzaak) is gericht op PCP om (1) via innovatiestimulering de internationale concurrentiepositie van de Vlaamse industrie te versterken en (2) via op maat gesneden innovatie de Vlaamse overheid in staat te stellen haar eigen werking en dienstverlening te optimaliseren en beter in te spelen op de grote maatschappelijke uitdagingen (milieu, bevolkingsvergroting, mobiliteit, gezondheidszorg, etc.).

We vatten de afbakening nog eens als volgt samen:

- het (bestaande) instrument “Innovatief Aanbesteden” is een (in hoofdzaak) op PCP gericht specifiek beleidsinstrument dat binnen de Vlaamse overheid door het IWT wordt ingezet om innovatie te stimuleren door op zoek te gaan naar *nieuwe* innovatieve oplossingen voor gestelde overheidsbehoeften. PCP-trajecten die in het kader van Innovatief Aanbesteden worden doorlopen, vallen buiten het klassieke aanbestedingsinstrumentarium;
- het (nieuwe) initiatief “overheidsopdrachten voor innovatie”, dat in deze nota wordt voorgesteld, heeft tot doel de Vlaamse overheid aan te zetten tot innovatiestimulering via overheidsaankopen van *bestaande* innovatieve oplossingen waarbij de Vlaamse overheid haar klassieke aanbestedingsinstrumentarium inzet om als “launching customer”, “early adopter” of “first buyer” effectief bestaande innovatie aan te kopen;
- PCP en overheidsopdrachten voor innovatie zijn *complementair* in het gehele proces van innovatiestimulering via overheidsaankopen (van nieuwe dan wel bestaande innovatieve oplossingen). Het in deze nota voorgestelde initiatief “overheidsopdrachten voor innovatie” is enkel gericht op de aankoop van op de markt bestaande/beschikbare innovatie waarbij de overheid aldus haar klassieke aanbestedingsinstrumentarium inzet als instrument om innovatie te stimuleren (en tegelijk haar eigen werking en dienstverlening te optimaliseren).

⁶ Cf. <http://www.innovatiefaanbesteden.be/>.

3.2. Beleidscontext

3.2.1. Europa

Europa 2020-strategie

In het kader van de **Europa 2020-strategie**⁷ (cf. punt 1 supra) heeft de EU een aantal tegen 2020 te realiseren doelstellingen vooropgesteld op het gebied van innovatie, klimaat/energie, onderwijs, sociale samenhang en werkgelegenheid. Hiertoe werden zeven zogeheten *kerninitiatieven* ontwikkeld:

- met het oog op *slimme groei*: “De Digitale Agenda voor Europa”, “Innovatie-Unie” en “Jeugd in Beweging”;
- met het oog op *duurzame groei*: “Efficiënt Gebruik van Hulpbronnen” en “Industriebeleid in een Tijd van Globalisering”;
- met het oog op *inclusieve groei*: “Een Agenda voor Nieuwe Vaardigheden en Banen” en “Europees Platform tegen Armoede”.

Een specifieke target voor de realisatie van het kerninitiatief “Innovatie-Unie” is de investering (met zowel publieke als private middelen) van minimaal 3% van het Europese BBP in onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I) tegen 2020. Zowel op het EU-niveau als op het lidstatenniveau worden hiertoe een aantal O&O&I-stimulerende beleidsmaatregelen uitgezet. De ondersteuning⁸ van innovatiestimulering via overheidsaankopen maakt hier deel van uit. In het kader van het kerninitiatief “Innovatie-Unie” werden tot hiertoe een 30tal specifieke acties ondernomen om de aankoop van innovatie door de overheid te ondersteunen. Het gaat daarbij om diverse maatregelen zoals begeleiding, financiële ondersteuning, ondersteuning bij publieke evenementen, prijsuitreikingen, etc. om aanbestedende overheden te helpen bij het implementeren van innovatie(gerichtheid) in hun aankoopproces, om de vraag (naar innovatieve oplossingen) te stimuleren, om gemeenschappelijke criteria en specificaties (voor innovatiegerichte aankopen) op te stellen en ook om de toegang (tot publieke aanbestedingen) van kmo’s (waar veelal de jonge, innovatieve spelers te vinden zijn) te bevorderen. Dit wordt op EU-niveau gestroomlijnd door het **Procurement of Innovation Platform**⁹.

Horizon 2020

Het financiële instrument dat door de EU wordt ingezet voor de (verdere) realisatie en implementatie van de Innovatie-Unie is **Horizon 2020**¹⁰, het nieuwe EU-Kaderprogramma voor Onderzoek en Innovatie dat voor de werkingsperiode 2014-2020 bijna 80 miljard euro (bovenop de private investeringen die deze publieke middelen zullen genereren) beschikbaar stelt voor O&O&I.

Horizon 2020 zet prioritair in op (1) de versterking van elke schakel in de kennis- en innovatieketen (fundamenteel onderzoek → strategisch basisonderzoek en toepassingsgericht onderzoek → technologische ontwikkeling en demonstratie → productcommercialisering en marktontwikkeling → toegang tot en uitbouw van de afzetmarkt) en (2) de grote maatschappelijke vraagstukken (klimaatverandering, besparing

⁷ Cf. http://ec.europa.eu/europe2020/index_nl.htm.

⁸ De stimulering en ondersteuning van “innovation procurement” wordt prominent naar voren geschoven in het kader van de kerninitiatieven “De Digitale Agenda voor Europa” en “Innovatie-Unie” (cf. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/innovation-procurement>).

⁹ Cf. <https://www.innovation-procurement.org/>.

¹⁰ Cf. <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en>.

van energie en grondstoffen, volksgezondheid, demografische verandering, etc.). In vergelijking met voorafgaande EU-Kaderprogramma's verschuift het zwaartepunt van Horizon 2020 meer en meer naar de rechterkant van de kennis- en innovatieketen en juist daar ("vermarkting van innovatie") is een prominente rol weggelegd voor innovatiestimulering via overheidsaankopen van (zowel bestaande als nieuwe) innovatie (= "innovation procurement"¹¹). Horizon 2020 biedt dan ook substantiële financieringsmogelijkheden¹², namelijk een totaalbudget van 130 à 140 miljoen euro over de verschillende werkprogramma's heen, voor projecten¹³ gericht op "innovation procurement". We geven dit niet alleen mee om de Europese beleidscontext voor innovatiegerichte overheidsaankopen te schetsen maar ook om te wijzen op de Europese (financiële) ondersteuning die ook voor Vlaamse initiatieven op dit vlak voorhanden is.

European Research Area and Innovation Committee (ERAC)

Het **European Research Area and Innovation Committee (ERAC)**¹⁴ is een beleidsadviesorgaan dat strategische input levert aan de Europese Raad, de Europese Commissie en de EU-lidstaten over O&O-aangelegenheden die relevant zijn voor de verdere ontwikkeling van de Europese Onderzoeksruimte (European Research Area [ERA]).

Het ERAC werkt momenteel aan een advies over "innovation procurement" waarin het belang en de opportuniteit van innovatiestimulering via overheidsaankopen wordt onderschreven. Het ERAC geeft onder meer aan de EU-lidstaten de volgende aanbevelingen mee waaraan de in punt 5 van deze nota beschreven initiatieven om te komen tot (meer) innovatiegerichte aankopen bij de Vlaamse overheid kunnen worden gekoppeld:

- *create a strategic framework for innovation procurement, together with an action plan. The framework should contain definitions, goals and indicators, tools and activities as well as roles and responsibilities;*
- *set up a national coordinating service offering support to contracting authorities and raising awareness on innovation procurement;*
- *provide financial incentives for contracting authorities to undertake innovation procurement, in the form of grants or loans.*

¹¹ Cf. voetnoot 8.

¹² Cf. http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/calls_en.html.

¹³ Focus aan de *aanbodzijde*: bedrijven helpen om technologische doorbraken om te zetten in commercialiseerbare oplossingen zodat de kloof tussen O&O en de markt (verder) kan worden overbrugd. Focus aan de *vraagzijde*: ondersteuning van de volledige kennis- en innovatieketen (van O&O over prototyping tot vermarkting via aankoop door "launching customers/early adopters/first buyers").

¹⁴ Cf. <http://consilium.europa.eu/policies/era/erac>.

3.2.2. Vlaanderen

Vlaams regeerakkoord 2014-2019

Op Vlaams niveau zit innovatiestimulering via overheidsopdrachten onder meer verankerd in het **Vlaamse regeerakkoord 2014-2019** (V. Economie en Innovatie – Een ondernemersvriendelijke overheid):

“We ontwikkelen een ambitieus en vernieuwend plan voor innovatief aankopen en aanbesteden. We ondersteunen hiermee de vermarkting van innovatie en groeikansen, in het bijzonder bij kmo’s. We leggen aan de beleidsdomeinen een minimumnorm op en benutten zo de rol van de overheid als early adopter.”

Beleidsnota WEWI 2014-2019

In de **beleidsnota Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie (WEWI) 2014-2019** wordt “innovatie-ondersteunend aankopen bij de overheid” als een specifieke (strategische) doelstelling naar voren geschoven (strategische doelstelling 11):

“Het stimuleren van innovatie via bestellingen van de overheid blijft een potentieel belangrijk instrument in de mix van overheidsmaatregelen. De voorbije jaren werd ook op Europees niveau een belangrijke evolutie doorgemaakt en innovatie-ondersteunend aankopen maakt in de toekomst deel uit van de instrumentenmix die door de Europese Commissie wordt gesteund. Gegeven de duidelijke opportuniteiten voor de Vlaamse ondernemingen en rekening houdend met de ervaringen uit het verleden zullen we de opmaak van een ambitieus plan voor innovatief aankopen en aanbesteden mee ondersteunen. Dit plan moet de nadruk leggen op kansen voor kmo’s en we bekijken of er minimumnormen mogelijk zijn voor bestellingen van beleidsdomeinen.”

De Vlaamse beleidscontext (met name de WEWI-beleidsnota) legt dus expliciet de link met de Europese beleidscontext (cf. punt 3.2.1 supra) en biedt voldoende beleidskader om het initiatief “overheidsopdrachten voor innovatie” te onderbouwen. De beleidsnota (“ervaringen uit het verleden”) verwijst ook impliciet naar het IWT-instrument “Innovatief Aanbesteden” dat beleidsmatig zijn oorsprong vindt in het op 18 juli 2008 door de Vlaamse Regering goedgekeurde Actieplan Innovatief Aanbesteden¹⁵. De complementariteit tussen PCP (focus van “Innovatief Aanbesteden”) en “overheidsopdrachten voor innovatie” zit dus ook vervat in de (Vlaamse) beleidscontext. Het in deze nota beschreven initiatief heeft zoals gezegd enkel betrekking op “overheidsopdrachten voor innovatie” (cf. punt 3.1 supra). Wel zijn er een aantal dwarsverbanden te maken met andere bestaande initiatieven (i.e. Innovatief Aanbesteden en de hierna beschreven initiatieven).

¹⁵ Cf. **VR 2008 1807 DOC.0956**. Het Actieplan Innovatief Aanbesteden anticipeerde al op de omzetting van de EU-richtlijn 2004/18/EG (cf. voetnoot 4) die het pad moest effenen voor het stimuleren via overheidsopdrachten van ondernemingen om de technologische en innovatieve inhoud van hun goederen en diensten te verhogen.

In deze context is het ook belangrijk om de link te leggen met het (Vlaamse) beleid rond **duurzame overheidsopdrachten**¹⁶. In het (tweede) Vlaams actieplan duurzame overheidsopdrachten 2012-2014 wordt specifiek een onderdeel ingevoegd dat handelt over de toepassing van innovatie in het domein van duurzaamheid (cf. punt 2.9 “Duurzaam innovatief aanbesteden” van het actieplan). Beide thema’s zijn inderdaad complementair in die zin dat innovatie zich voor een groot deel richt op verduurzaming. De aankoop van (bestaande) innovatie kan dan ook op een kostenefficiënte wijze invulling geven aan de oplossing van belangrijke duurzaamheidsproblemen. Bovendien heeft de Vlaamse overheid¹⁷ met het oog op “duurzaam aanbesteden” al een hele procedure uitgewerkt en de transitie naar “duurzame overheidsopdrachten” is volop aan de gang. Hiertoe worden de nodige (o/a Europese) duurzaamheidscriteria voorzien waarop bestekken etc. worden gescreend en is binnen de afdeling Overheidsopdrachten van het Departement Bestuurszaken ook een centraal “aanspreekpunt duurzame overheidsopdrachten” aangesteld die de aankopers bij de Vlaamse overheid ondersteuning biedt bij duurzaam aankopen. Die ervaring moet dus zeker worden meegenomen en complementair worden ingezet bij het hier beoogde traject om aanbestedingen van de Vlaamse overheid ook “innovatiegericht” te maken.

Innovatie via PPS

Voorts is het ook belangrijk de link te leggen met **Publiek-Private Samenwerking (PPS)**¹⁸. PPS-projecten worden decretaal omschreven “projecten die door publiek- en privaatrechtelijke partijen gezamenlijk en in een samenwerkingsverband worden gerealiseerd om een meerwaarde voor die partijen tot stand te brengen”. Met PPS wordt vandaag een grotere betrokkenheid van de private sector nagestreefd bij dienstverlenings- en infrastructuurprojecten. Van de private sector worden daarbij onder meer slimme oplossingen verwacht en aan de private sector wordt een grotere rol toebedeeld. PPS-projecten leiden omwille van hun structurering en procesverloop in de praktijk vaak tot innovatieve oplossingen en zijn derhalve te beschouwen als innovatievriendelijke of innovatiebevorderende overheidsopdrachten. PPS is op zichzelf evenwel doorgaans niet primair gericht op het stimuleren van innovatie. In de wetenschappelijke literatuur en ook in beleidsdocumenten wordt niettemin vaak wel het verband gelegd en worden vormen van innovatief aanbesteden vaak gezien als een bijzondere toepassing van PPS¹⁹. Dit heeft enerzijds te maken met de hierboven aangehaalde redenen (slimme oplossingen, innovatieve processen, etc.). Anderzijds wordt er bij “innovatief aanbesteden” in de meest strikte begripsbetekenis veelal een PPS (een proces van samenwerking met de private sector) opgezet met een zeer specifieke focus, namelijk innovatie. Dit betekent in de praktijk dat alle klassieke instrumenten voor PPS relatief gemakkelijk kunnen worden ingezet, zij het dat de primaire focus moet worden aangepast naar innovatie²⁰. Een gunningsprocedure voor PPS-projecten (DBFM, DBM, DBF, concessies, etc.) gebeurt doorgaans op basis van outputspecificaties waarbij de overheid niet in detail beschrijft hoe een infrastructuur moet worden gebouwd of een dienst moet worden verleend maar wel wat de overheid verwacht in termen van dienstverlening, capaciteit, beschikbaarheid, kwaliteit, etc. De overheid legt m.a.w. een aantal resultaatgerichte eisen (outputspecificaties)

¹⁶ Cf. <http://do.vlaanderen.be/beleid/duurzame-overheidsopdrachten>.

¹⁷ In het bijzonder het **team Duurzame Ontwikkeling** van de Stafdienst van de Vlaamse Regering (cf. <http://do.vlaanderen.be/>) en de **afdeling Overheidsopdrachten** van het Departement Bestuurszaken (cf. <http://www.bestuurszaken.be/duurzame-overheidsopdrachten>).

¹⁸ Cf. <http://www2.vlaanderen.be/pps/>.

¹⁹ In deze zin ook de wetenschappelijke literatuur. Zie bijvoorbeeld de publicaties van prof. Max Rolfstam, één van de pioniers inzake innovatiegericht aanbesteden.

²⁰ Zie trouwens de veelzeggende titel van het rapport “Public Private Partnerships. Public Procurement of Innovation” (Case study 7 van het Business Innovation Observatory van de Europese Commissie [Brussel, september 2013]).

vast en geeft de marktpartijen hierbij inzicht in de context waarin het project moet worden uitgevoerd (doelstellingen van het project, resultaten van onderzoeken, stedenbouwkundige beperkingen, verwachtingen met betrekking tot het ontwerp, etc.). PPS-projecten hebben in veel gevallen een lange tijdshorizon. Deze lange tijdshorizon, in combinatie met het zo resultaatgericht mogelijk formuleren van de publieke eisen en wensen, creëert ruimte voor de private partner(s) om creatief en innovatief te zijn in zijn (hun) oplossingen. Dergelijke oplossingen kunnen gaan van nieuw materiaalgebruik tot slimme logistieke oplossingen. Door gebruik te maken van een levenscyclusbenadering (mogelijk door de vaak langere duur van de samenwerkingsverbanden) en het stimuleren van innovatieve en creatieve ontwerpen gecombineerd met het toepassen van “goede praktijken” uit binnen- en buitenland wordt bij PPS een goede prijs-kwaliteitsverhouding voor het project nagestreefd. Het gaat er hier om dat projecten van dezelfde kwaliteit tegen een lagere prijs kunnen worden geleverd, tegen een gelijke prijs met een betere kwaliteit of tegen een (iets) hogere prijs met een (veel) betere kwaliteit.

Innovatie via de werking van de aankoopcentrale

Het **Facilitair Bedrijf**²¹ van de Vlaamse overheid sluit raamovereenkomsten af voor facilitaire goederen en diensten. Dit aanbod wordt verder uitgebreid naar niet-facilitaire opdrachten die generiek kunnen worden aangekocht. Dit kadert binnen de beleidsdoelstelling om de **aankoopcentrale** binnen het Facilitair Bedrijf verder uit te bouwen met het oog op een professionalisering van het aankoopbeleid van de Vlaamse overheid. Binnen de aankoopcentrale worden, met de integratie van het kenniscentrum overheidsopdrachten, de technische, juridische en economische (marktgerelateerde) aspecten samengebracht. Vanuit deze aankoopdienst kunnen de aspecten “duurzaamheid” en “innovatie” in het aankoopbeleid dan ook concreet worden ingevuld.

Op het vlak van deze raamovereenkomsten liggen immers belangrijke opportuniteiten om (meer) innovatiegericht aan te kopen. Naast significante efficiëntiewinsten kunnen op die manier ook winsten op het vlak van innovatie (en daaruit voortvloeiend economische spillovers) worden bekomen. Een aantal concrete cases illustreren al dat op het vlak van raamovereenkomsten innovatieve oplossingen op een intensieve wijze worden bestudeerd (zie bvb. het verkennen van de mogelijkheden van circulair aankopen van papier, het evolueren van producten naar dienstenmodellen die een toegenomen responsabilisering van de producenten beogen, etc.).

Deze gecentraliseerde aankoop door middel van raamovereenkomsten is dan ook een uitgelezen middel om innovatie verder te stimuleren omwille van de omvang die bedrijven ertoe kan aanzetten om een bijkomende investering op het vlak van innovatie te leveren. Bovendien moet hierdoor de “innovatietoets” maar eenmalig gebeuren en kiezen afnemende entiteiten voor een innovatieve oplossing louter door een opdracht te plaatsen binnen de bestaande raamovereenkomst. Dit garandeert bovendien ook de inzet van gespecialiseerde aankopers die vertrouwd zijn met de markt en bijgevolg de behoefte en het aanbod beter op elkaar kunnen afstemmen.

3.2.3. Nederland

We staan in deze nota ook even stil bij de initiatieven die onze Noorderburen nemen om innovatie te stimuleren via overheidsaankopen. Een belangrijk initiatief, dat veel gelijkenissen vertoont met het door ons geambieerde en in deze nota voorgestelde initiatief “overheidsaankopen voor innovatie”, is het medio

²¹ Cf. <http://www.bestuurszaken.be/facilitairbedrijf>.

2012 in Nederland opgestarte programma **Inkoop Innovatie Urgent (IIU)**²². Het IIU-programma wil innovatiegericht inkopen bevorderen vanuit de dubbele doelstelling om (1) betere oplossingen in te kopen voor publieke vraagstukken (en daardoor de eigen werking en publieke dienstverlening te optimaliseren) en (2) meer kansen te bieden voor innovatieve bedrijven (en daardoor [het exportpotentieel van] de thuismarkt te vergroten). Deze dubbele doelstelling correleert alvast (letterlijk) met het doel dat wij met ons initiatief voor ogen hebben.

Het IIU-programma werd geïnitieerd en wordt beheerd en uitgevoerd door het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken (i.s.m. de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland [RVO] en het Nederlandse Expertisecentrum Aanbesteden **PIANOO**²³). Het wordt (uit)gedragen door een brede groep belanghebbenden die zijn verenigd in een zogeheten *regiegroep*. Daaromheen vormt zich een breed netwerk van inkopers bij allerlei overheden (op verschillende bestuursniveaus) en (zelfstandige) experts.

Het IIU-programma focust vooral op **aansturing/stimulering** en op **kennisontwikkeling en –deling**. De volgende activiteiten worden in het kader van het IIU-programma ondernomen:

- de realisatie van **boegbeeldprojecten**: op acht gedefinieerde “boegbeeldthema’s” (o.a. duurzame mobiliteit, gezondheidszorg en schaarste van grondstoffen) worden een aantal (minimaal 20) innovatiegerichte inkoopprojecten gerealiseerd. Door deze “boegbeeldprojecten” uit te voeren, krijgen de betrokken overheidsaankopers meer voor minder geld en kunnen zij ervaringen opdoen met innovatiegericht inkopen (= kennisontwikkeling). Tegelijk dienen de boegbeeldprojecten als voorbeeld voor andere overheidsaankopers: er worden specifieke bijeenkomsten georganiseerd om ervaringen uit de boegbeeldprojecten met andere overheden te delen (= kennisdeling);
- de organisatie van **evenementen** en **netwerking**: een belangrijk luik van het IIU-programma is het opzetten van ontmoetingen en netwerken. Overheden (op diverse bestuursniveaus) met vergelijkbare behoeften worden bij elkaar gebracht om samen te werken. Ook worden (publieke) vragers en aanbidders van innovatie regelmatig samengebracht in **marktontmoetingen**. Op die manier leren overheidsaankopers de innovatiemarkt beter kennen (en kunnen ze “de” innovatie waarnaar ze op zoek zijn makkelijker vinden) enerzijds en kunnen de innovatieve marktspelers (vaak kmo’s) beter hun weg vinden naar de “grote” overheid als (potentiële) klant anderzijds. Voor dit laatste doel (“matchmaking”) biedt het IIU-programma ook een **online innovatiemarkt** aan;
- **instrumentenontwikkeling**: het IIU-programma verzamelt, ontwikkelt en experimenteert met nieuwe inkoopvormen (o.a. marktconsultaties, proeftuinen en innovatieve bestekken). Die worden toegepast in de boegbeeldprojecten, aangedragen in (en uitgedragen door) het netwerk van inkoopexperts (die specifiek ervaring hebben met/opbouwen rond innovatiegericht inkopen) en ontsloten in de zogeheten **instrumentenkoffer**²⁴. Uit de IIU-instrumentenkoffer mag blijken dat prototypeontwikkeling (o.a. via PCP) hier deel van uitmaakt. Het IIU-programma is m.a.w. gericht op overheidsaankopen van zowel bestaande als nieuwe innovatie terwijl ons initiatief “overheidsaankopen voor innovatie” enkel mikt op de aankoop van bestaande innovatieve oplossingen. De instrumentenmix die vanuit het IIU-programma wordt aangedragen, gaat dan ook ruimer dan enkel het “klassieke” aanbestedingsinstrumentarium terwijl het juist onze bedoeling is dat klassieke instrumentarium meer in te zetten voor de aankoop van innovatie.

In cijfers/procentueel uitgedrukt, mikt het IIU-programma op de besteding van 2,5% van het totale inkoopbudget van de Nederlandse overheden van ± 60 miljard (dus ± 1,5 miljard euro) aan innovatiegericht inkopen (cijfers van medio 2013).

²² Cf. <http://www.inkoopinnovatieurgent.nl/>.

²³ Cf. <http://www.pianoo.nl/>.

²⁴ Cf. <http://www.innovatiekoffer.nl/>.

Uit zowel het doel van ons initiatief “overheidsaankopen voor innovatie” (cf. supra) als de concrete stappen die worden voorgesteld om dit doel te realiseren (cf. infra), blijkt duidelijk dat er veel overeenkomst is tussen ons initiatief en het Nederlandse IIU-programma dat dan ook een belangrijke inspiratiebron is om ons initiatief verder uit te rollen.

4. Potentiële voordelen van overheidsopdrachten voor innovatie

Voor de aanbestedende overheid

- Vinden van optimale oplossingen voor bepaalde maatschappelijke behoeften en uitdagingen;
- Openen en ontwikkelen van nieuwe markten van leveranciers en dienstverleners;
- Realiseren van kostenbesparingen;
- Realiseren van een hogere tevredenheid bij de gebruikers;
- Ontwikkelen van kennis en technieken die in andere projecten kunnen worden gebruikt;
- Bijdragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen;
- Creëren van een positief imago.

Voor de bedrijven

- Vergroten en vergemakkelijken van de toegang tot de markt van overheidsopdrachten;
- Bieden van de mogelijkheid om onderzoek uit te voeren met de overheid als klant en ideeën klantgericht te commercialiseren;
- Verkrijgen van een beter inzicht in de uitdagingen en prioriteiten van de overheid;
- Ontwikkelen van specifieke expertise;
- Creëren van een positief imago;
- Vergroten van de kansen om overheidsopdrachten binnen te halen;
- Realiseren van commerciële voordelen door licenties of joint ventures.

Voor de maatschappij

- Betere openbare dienstverlening;
- Creëren van expertise en investeringen;
- Bieden van een antwoord op ecologische en sociale uitdagingen;
- Slimmer gebruik van financiële middelen;
- Ondersteunen van kmo's;
- Uitwisselen van kennis tussen verschillende sectoren en industrieën;
- Vergroten van het internationale concurrentievermogen;
- Ontwikkelen van nieuwe bedrijfssectoren;
- Verbeteren van de levenskwaliteit.

5. Implementatie binnen de Vlaamse overheid

5.1. Zorgen voor voldoende draagvlak

Om binnen de Vlaamse overheid te komen tot voldoende draagvlak voor (meer) overheidsopdrachten voor innovatie is een bewustwording noodzakelijk dat overheidsopdrachten een wezenlijke invloed kunnen hebben op – en aldus kunnen leiden tot – een innovatievere markt. Om dergelijke overheidsopdrachten in de bedrijfsvoering en de organisatiestructuur van de Vlaamse overheid in te bedden, is **de ondersteuning (van de aankopers) door het managementniveau** van de Vlaamse overheid noodzakelijk.

Om dit te realiseren, moet er een **strategisch engagement** genomen worden. Overheidsopdrachten voor innovatie nopen immers tot een wijziging van de traditionele aanpak van overheidsopdrachten. De klassieke aanpak opteert vaak voor opdrachten met een lage initiële kost en een hoge zekerheid. Innovaties hebben daarentegen geregeld een hogere initiële kostprijs en bieden vaak minder zekerheid. In het voorbereidend traject is het dan ook belangrijk om te komen tot een business case waarin een kosten-batenanalyse wordt gemaakt. Bovendien moet worden overgeschakeld op een evaluatiemethodiek die rekening houdt met kwaliteit en kosten/effecten op lange termijn (cf. [bijlage 1](#), “Bepalen gunningscriteria”).

Het aanbesteden vergt dan ook een verder doorgedreven **professionalisering van de aankoopfunctie**. Aankopers moeten op de hoogte zijn van de (toekomstige) behoeften van de administratie (in lijn met de beleidsdoelstellingen) en zicht krijgen op de technologieën en de innovatieve oplossingen voor hun behoeften die op de markt beschikbaar zijn.

Een grote uitdaging voor overheidsopdrachten voor innovatie bestaat er immers in te definiëren welke markt en welke technologieën moeten worden aangepakt. Aan de ene zijde moeten bedrijven tijdig op de hoogte worden gebracht van de toekomstige noden van de (Vlaamse) overheid. Aan de andere zijde is er bij de overheid vaak onzekerheid over het aanbod van bedrijven in de toekomst. Het is dus essentieel om toekomstige noden af te stemmen op het toekomstige (markt)aanbod.

Het is dan ook belangrijk dat de overheid **communiqueert over haar behoeften op middellange en lange termijn**. Door hier in een vroege fase de industrie bij te betrekken, kunnen de behoeften nader worden geconcretiseerd waardoor de markt zich beter kan voorbereiden. In bepaalde EU-lidstaten worden hiervoor geregeld technologie- of stakeholderplatformen georganiseerd²⁵.

Op het vlak van communicatie is het ook belangrijk om goede voorbeelden en succesverhalen te verspreiden. Binnen de Vlaamse overheid werd een **kennisnetwerk overheidsopdrachten** opgericht dat de uitwisseling van ervaringen beoogt. Binnen dit netwerk worden momenteel al thematische sessies rond e-procurement en duurzame overheidsopdrachten georganiseerd. De aandacht voor innovatiegerichte overheidsopdrachten en de uitwisseling van praktijkervaringen kan perfect binnen dit kennisnetwerk worden geïntegreerd. Ook kan gebruik worden gemaakt van het netwerk van het IWT dat in het kader van Innovatief Aanbesteden²⁶ reeds met succes (innovatie)platformen heeft georganiseerd voor de realisatie van innovatiebevorderende overheidsopdrachten.

5.2. De beleidsdomeinen betrekken

²⁵ Cf. De marktontmoetingen in het kader van het Nederlandse IIU-programma (cf. voetnoot 22).

²⁶ Cf. voetnoot 6.

De trekkers van het in deze nota voorgestelde initiatief om te komen tot (meer) overheidsopdrachten voor innovatie bij de Vlaamse overheid zijn de beleidsdomeinen Bestuurszaken (BZ), Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (DAR) en Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI). Deze beleidsdomeinen engageren zich hoe dan ook om (meer) in te zetten op vormen van innovatiegerichte aankopen en (onder voorbehoud van beschikbaarheid) de nodige – personele en financiële – ondersteuning te bieden teneinde innovatie te stimuleren.

Om innovatie in de praktijk te implementeren, kunnen (jaarlijks) een aantal projecten als **pilootproject**²⁷ worden aangewezen waarvoor een **innovatiekader** wordt opgezet. Binnen dit kader moet een communicatie worden gecreëerd tussen de overheid en de marktpartijen om na te gaan welke innovatieve technologieën al op de markt beschikbaar zijn. Hierbij moeten ook andere disciplines worden betrokken zoals bijvoorbeeld architecten, softwareontwikkelaars en kleine innovatieve ondernemingen. Binnen een dergelijk kader kunnen de verschillende disciplines, elk op basis van hun eigen specialisme, komen tot innovatieve oplossingen door uitwisseling van kennis, kunde, faciliteiten en diensten.

Voor aanbestedingen wordt binnen de Vlaamse overheid vaak gewerkt met **standaardbestekken**. Vanuit de geselecteerde pilootprojecten kan worden bekeken welke aanpassingen²⁸ ten aanzien van deze standaardbestekken moeten gebeuren om ze in casu innovatiegericht(er) te maken. Mogelijk kunnen deze projectspecifieke aanpassingen een aanleiding bieden om ook het standaardbestek zelf aan te passen naar meer innovatieve oplossingen toe. In deze context moet ook de link worden gelegd naar de initiatieven op het vlak van materialengebruik.

Het kenniscentrum overheidsopdrachten biedt, naast ondersteuning van de aankoopcentrale, ook begeleiding bij de bouw- en infrastructuurprojecten die binnen het Facilitair Bedrijf worden opgezet en uitgevoerd. Het Kenniscentrum PPS biedt op zijn beurt ondersteuning voor innovatievriendelijke en –bevorderende projecten die kwalificeren als PPS-projecten. Vanuit deze begeleiding kunnen de aspecten “duurzaamheid” en “innovatie” in deze projecten dan ook concreet worden ingevuld.

De initiatiefnemers van “overheidsopdrachten voor innovatie” willen in eerste instantie alle beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid benaderen met als doel:

- voldoende draagvlak voor overheidsopdrachten voor innovatie bij de Vlaamse overheid tot stand te brengen, zowel bij de aankopers zelf als bij het managementniveau;
- te kijken welke beleidsdomeinen nog blijf geven van een “al wat meer gecultiveerde” innovatiegerichtheid in hun aankoopbeleid;
- bij andere beleidsdomeinen zowel “goede praktijken” (= al bestaande succesverhalen van innovatiegerichte aankopen) als concrete mogelijkheden en opportuniteiten voor pilootprojecten (= aankopen die expliciet innovatiegericht worden “aangestuurd”) te detecteren. Op die manier kan een dynamiek op gang worden gebracht waarbij via “goede praktijken” en/of pilootprojecten (1) het door de Vlaamse overheid gehanteerde aanbestedingsinstrumentarium innovatiegericht(er) kan worden gemaakt en (2) de aankopers kunnen worden gestimuleerd en (financieel) ondersteund (m.i.v. hen meer bekend en vertrouwd te maken met de innovatieve markt[spelers]) om (meer) innovatieve oplossingen aan te ko-

²⁷ Dit komt overeen met de “boegbeeldprojecten” van het Nederlandse IIU-programma (cf. voetnoot 22).

²⁸ Bij het uitzetten van het instrument “Innovatief Aanbesteden” werd het gelijknamige IWT-kenniscentrum meermaals geconfronteerd met weerstand om modelbestekken te wijzigen (= “afwijking van de gehanteerde standaardbestekken”) in functie van (meer) innovatiegerichtheid. Met het in deze nota beschreven initiatief “overheidsopdrachten voor innovatie” is het o.a. de bedoeling dit soort weerstand te doorbreken. Het pad hiertoe kan worden geëffend door stapsgewijs te werken en bestekken voor specifieke pilootprojecten aan te passen en dit vervolgens (mogelijkerwijs) te genereren naar standaardbestekken toe.

pen en zelf over te gaan tot specifieke opdrachten voor innovatie. Voorbeelden van “goede praktijken” zijn alvast een aantal projecten in het kader van Innovatief Aanbesteden²⁹ die hebben geresulteerd in een commerciële aankoop van innovatie door de Vlaamse overheid (o.a. een systeem voor oogscreening bij jonge kinderen [Kind en Gezin], een systeem voor permanente monitoring en opvolging van bouwputten [Departement MOW] en een digitaal Persoonlijk Ontwikkelingsplan [user interface] bij het nemen van loopbaanbeslissingen [VDAB]). Pilotprojecten kunnen in het kader van een specifieke projectoproep worden uitgezet (cf. punt 5.3 infra). Hiervoor kan o.a. inspiratie worden gehaald bij de boegbeeldprojecten die in het kader van het Nederlandse programma Inkoop Innovatie Urgent (IIU) worden gerealiseerd (cf. punt 3.2.3 supra).

5.3. Initiatieven op korte termijn

Met het oog op de implementatie van (meer) overheidsopdrachten voor innovatie bij de Vlaamse overheid, willen de trekkers (BZ, DAR en EWI) op korte termijn de hiernavolgende initiatieven nemen.

1. Het initiatief “overheidsopdrachten voor innovatie” – via de vertegenwoordigers in het Voorzitterscollege – voorleggen aan en bespreken met de **managementcomités** van alle beleidsdomeinen. Doel van deze besprekingsronde is dit initiatief bij de Vlaamse overheid zo breed mogelijk op de agenda te krijgen, binnen de beleidsdomeinen op managementniveau het benodigde (strategische) engagement te bekomen en ook nog andere “trekkers” (zowel op het niveau van beleidsdomeinen als op het niveau van beleidsentiteiten en ook individuele aankopers) te detecteren. Deze trekkers kunnen dan – via al bestaande “goede praktijken” en/of nieuwe pilotprojecten – het initiatief “overheidsopdrachten voor innovatie” mee verder vorm geven en uitrollen bij de Vlaamse overheid.

In parallel met de managementcomités wordt het initiatief ook – door het Departement EWI – voorgelegd aan de **controle-instanties** (de Inspectie van Financiën en het Rekenhof). Zoals gezegd (cf. punt 1 supra), staan zij traditioneel eerder afkerig (of toch op zijn minst wantrouwig) ten opzichte van innovatie vanwege de (financiële) risico’s, het onbekende (nieuwe innovatieve spelers die de markt betreden), etc. Uiteraard moeten ook zij (meer) in het verhaal willen meegaan om daadwerkelijk tot (meer) innovatiegerichte aankopen te kunnen komen.

2. De organisatie van een (of verschillende) **evenement(en)** waarop het ruime doelpubliek van overheidsopdrachten voor innovatie wordt samengebracht. Dat doelpubliek bestaat uit:
 - de aankopers en het (midden)management van de Vlaamse overheid;
 - de Vlaamse Regering (die innovatiegericht aanbesteden alvast heeft verankerd in het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019 en in verschillende beleidsnota’s);
 - de controle-instanties (in het bijzonder de Inspectie van Financiën en het Rekenhof);
 - de innovatieve marktspelers, m.a.w. de (mogelijke) leveranciers van (bestaande) innovatieve producten en/of diensten uit diverse sectoren die kunnen beantwoorden aan door de Vlaamse overheid gestelde behoeften.

Daarbij hebben de initiatiefnemers het plan opgevat om in twee stappen te werken en in eerste instantie een seminarie te organiseren dat specifiek is gericht op de stakeholders van de Vlaamse overheid zelf en waarbij de draagvlakverhoging binnen de Vlaamse overheid centraal staat (**timing**: juni 2015). Op dit seminarie kunnen een aantal “goede praktijken” van aankoop van innovatie als “trigger” en met het oog op ervaringsuitwisseling aan bod komen, en kunnen de desbetreffende leveranciers zichzelf en hun innovatief product en/of dienst als “show case” presenteren. In het kader van dit seminarie wordt ook een plechtig moment voorzien rond de ondertekening door het politieke niveau

²⁹ Cf. <http://www.innovatiefaanbesteden.be/> voor een overzicht van “goede praktijken” en van de nog lopende projecten.

(de betrokken ministers) en de leidinggevendenden van het administratieve niveau van de beoogde engagementsverklaring (cf. infra).

Vervolgens worden *meet & greets*³⁰ georganiseerd waarop de stakeholders van de Vlaamse overheid (in het bijzonder de aankopers) in contact worden gebracht met (potentiële) innovatieve marktspelers zodat zij elkaar beter kunnen leren kennen en er (mogelijks) ook al concrete³¹ stappen richting effectieve aankoop van innovatie kunnen worden gezet. Deze *meet & greets* (timing: opstart najaar 2015) tussen de overheid en de markt worden idealiter per thema/sector georganiseerd. Het kenniscentrum (en kennisnetwerk) overheidsopdrachten kan hier, samen met het (nieuwe) Departement Kanselarij en Bestuur, een belangrijke rol op zich nemen zoals nu al gebeurt voor e-procurement en duurzame overheidsopdrachten (cf. punt 5.1 supra).

3. Het (laten) afsluiten van een **engagementsverklaring** waarin het managementniveau van de Vlaamse overheid³² zich engageert om (1) meer werk te maken van overheidsopdrachten voor innovatie, (2) het (aanbestedings)instrumentarium hierop af te stemmen en (3) hiervoor ook de nodige personele en financiële middelen te voorzien. Met het laatstgenoemde engagement wordt ook specifiek gevraagd dat het managementniveau zich bereid verklaart om **te streven naar de inzet van minimaal 3% van de beschikbare aanbestedingsmiddelen voor de verwerving van innovatieve werken, leveringen of diensten** (= de “3%-norm”).

De (in deze context gehanteerde) 3%-norm impliceert dat elke entiteit van de Vlaamse overheid ernaar streeft om (minimaal) 3% van haar budgetten in te zetten voor de verwerving van innovatieve werken, leveringen of diensten door middel van overheidsopdrachten. Onder innovatieve werken, leveringen of diensten begrijpen we innovatieve oplossingen die al beschikbaar zijn op de markt en dus rechtstreeks kunnen worden aangekocht. De overheid zet hierbij haar “klassieke” aanbestedingsinstrumentarium in om als “launching customer”, “early adopter” of “first buyer” effectief bestaande innovatie te verwerven. De innovatieve oplossingen kunnen betrekking hebben op de vernieuwing van een product (productinnovatie), van een technologie (technologische innovatie), van een proces (procesinnovatie), van een organisatie (organisatie-innovatie) of van een markt (marktinnovatie). De overheid neemt als “launching customer” innovatieve oplossingen af om een kwalitatief beter of maatschappelijk wenselijker resultaat te verkrijgen. De overheid treedt hierbij zelf op als vragende partij door middel van haar aankoop- en aanbestedingsbeleid. Hierdoor creëert ze een afzetmarkt voor bepaalde innovatieve oplossingen en vervult zij tegelijkertijd een voorbeeldfunctie (“early adopter”) voor andere partijen.

In het hier beoogde aanlooptraject naar (meer) overheidsopdrachten voor innovatie is een mogelijke piste om een deel van de conform de 3%-norm gereserveerde middelen in eerste instantie in te zetten om (bvb. via een projectoproep) een aantal pilootprojecten op te zetten (cf. punt 5.1 en punt 5.2 supra).

We willen hier ook nog aanstippen dat het reserveren van een (minimaal) aanbestedingsbudget voor de aankoop van innovatie met de verwijzing naar “minimumnormen” impliciet vervat zit in het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019 en de beleidsnota Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie (WEWI)

³⁰ Cf. voetnoot 25.

³¹ Idealiter worden aan *meet & greets* meteen ook concrete aankoopinitiatieven gekoppeld. Anders leveren dergelijke evenementen doorgaans weinig concrete resultaten op en zullen (potentiële) leveranciers ook weinig interesse hebben om deel te nemen.

³² In eerste instantie misschien nog niet de “hele” Vlaamse overheid maar dan toch in elk geval al een aantal “trekkende” beleidsdomeinen en (meer specifiek) welbepaalde entiteiten binnen de beleidsdomeinen.

2014-2019 (cf. punt 3.2.2 supra) en ook al expliciet werd voorzien in het door de vorige Vlaamse Regering geïnitieerde Nieuw Industrieel Beleid (NIB)³³.

In bijlage 2 gaat een voorstel tot engagementsverklaring (m.i.v. de “3%-norm”)

5.4. Voorzitterscollege

Het initiatief “overheidsopdrachten voor innovatie” werd op 12 maart 2015 besproken op het Voorzitterscollege (VC/15/12.03/DOC008). Daarbij heeft het Voorzitterscollege beslist om:

- zich mee voor dit initiatief te engageren door de (als bijlage 2) bijgevoegde engagementsverklaring mee te ondertekenen;
- met de ondertekening van de engagementsverklaring ook de inspanning te willen leveren om te streven naar de inzet van minimaal 3% van de beschikbare aanbestedingsmiddelen voor de verwerving van innovatieve werken, leveringen of diensten, met dien verstande dat nog verder moet worden gezocht naar een goede definiëring en manier om de uitvoering van de aldus aangegane inspanningsverbintenis te documenteren/op te volgen;
- deze nota voor te leggen aan de managementcomités om ook hier het engagement voor “(meer) overheidsopdrachten voor innovatie” (m.i.v. het halen van de “3%-norm”) te bekomen en op die manier dit initiatief verder uit te dragen op entiteitsniveau (departementen en agentschappen) en binnen de entiteiten via het (midden)managementniveau tot op het niveau van de individuele aankopers;
- zijn medewerking te verlenen aan de organisatie op korte termijn van evenementen gericht op “(meer) overheidsopdrachten voor innovatie”, in eerste instantie een seminarie medio 2015 van en voor de Vlaamse overheid zelf om binnen de Vlaamse overheid het draagvlak voor overheidsopdrachten voor innovatie (verder) te vergroten.

³³ Cf. *Witboek Nieuw Industrieel Beleid* zoals door de Vlaamse Regering goedgekeurd op 27 mei 2011 (cf. **VR 2011 2705 DOC.0382BIS/1**), acties 14 en 29 (“innovatief aanbesteden”): *“De administraties zullen doelstellingen krijgen om een bepaald percentage van hun aanbestedingen te reserveren voor onderzoek en innovatie”*.

Bijlage 1. Overzicht innovatiegericht aankoopproces

Behoeftebepaling en opdrachtomschrijving

In het voortraject moet er (meer) tijd en ruimte zijn om aan strategische verkenning te doen. Daarbij worden de wensen van de overheid in beeld gebracht, onderzocht wat de aansluiting is op het beleid en welke randvoorwaarden er van toepassing zijn. Ook is het vaak noodzakelijk om uitgebreid te verkennen wat de mogelijkheden op de markt zijn.

Eén van de uitdagingen om innovatiegericht aan te kopen bevindt zich in de informatie-asymmetrie ten aanzien van de aankoper die innovatievriendelijk wil aanbesteden. Aankopers zijn mogelijk niet vertrouwd met de innovatieve oplossingen die al op de markt beschikbaar zijn. Omgekeerd zijn producenten niet altijd op de hoogte van de (toekomstige) vraag van de aankopers en slagen ze er niet altijd in om nieuwe ontwikkelingen te signaleren. Een slim gebruik van overheidsopdrachten kan ervoor zorgen dat innovatieve oplossingen veralgemeend worden toegepast of minstens sneller verspreid geraken.

Bij overheidsopdrachten voor innovatie moet bijzondere aandacht uitgaan naar de start van het aankoopproces. Essentieel is dat al van bij het begin rekening wordt gehouden met de innovatieve aspecten. In die optiek is het van belang om ook duidelijk aan te geven dat naar innovatieve oplossingen wordt gestreefd. Voor een aanbestedende overheid kan het bovendien een meerwaarde creëren als zij haar opdrachten gaat “promoten”. Dit kan door het innovatieve aspect in de verf te zetten in de opdrachtdocumenten en op informatiesessies.

Marktverkenning

Om na te gaan wat de mogelijkheden voor een bepaalde opdracht zijn, kan het nuttig blijken om de marktspelers al in de voorbereidende fase te consulteren. Het is perfect toegelaten dat de aanbestedende overheid voor het aanvatten van de gunningsprocedure de markt verkent met het oog op het opstellen van de opdrachtspecificaties. Deze marktverkenning mag uiteraard niet tot een vertekening van de mededinging leiden. Het is dan ook van belang om de vertrouwelijkheid van bepaalde oplossingen te bewaren en tegelijkertijd voldoende transparantie te garanderen.

In het kader van innovatiegerichte overheidsopdrachten kan een dergelijke marktverkenning een belangrijke meerwaarde creëren. Uiteindelijk zijn de ondernemingen het beste geplaatst om te beoordelen welke innovatieve oplossingen er voorhanden zijn die beantwoorden aan de behoefte van de overheid. Hierbij moet ook zeker aandacht worden besteed aan het aanbod van kmo's aangezien innovatieve oplossingen vaak vanuit kleinere ondernemingen komen.

Een dergelijke marktverkenning moet niet louter in het voorbereidende traject van een specifieke opdracht worden bekeken. Het kan ook nuttig zijn om op geregelde tijdstippen een forum te organiseren waarop aankopers en producenten/leveranciers elkaar ontmoeten (“meet your buyer”). Dergelijke fora kunnen georganiseerd worden rond bepaalde sectoren waardoor deze een duidelijker focus krijgen.

Functionele specificaties

Bij het uitwerken van de opdracht is het aangewezen om de technische specificaties te formuleren als prestatie-eisen of functionele eisen. In dit geval werkt de aanbestedende overheid de technische specificaties niet zelf volledig in detail uit, maar laat zij ruimte aan de inschrijvers om oplossingen voor te stellen. Functionele specificaties zijn dan ook een uitgelezen mogelijkheid om ondernemingen te bewegen om met innovatieve oplossingen te komen.

Dit komt erop neer dat de aanbestedende overheid niet zelf een gedetailleerd ontwerp naar voren schuift. In de praktijk blijkt immers vaak dat de technische specificaties van een opdracht de inschrijvers in de richting van traditionele oplossingen dwingen, waardoor er geen ruimte meer is voor innovatie.

Deze functionele eisen moeten wel voldoende nauwkeurig zijn zodat de inschrijvers in staat zijn het voorwerp van de opdracht te bepalen en de overheid de opdracht kan gunnen. In de praktijk is het mogelijk dat voor bepaalde onderdelen van de opdracht geen functionele specificaties kunnen worden gebruikt, onder meer omwille van specifieke technische regelgeving. In dat geval kunnen technische en functionele eisen gecombineerd worden.

Varianten

Een variatie is een alternatieve conceptie- of uitvoeringswijze die de inschrijvers, hetzij op vraag van de overheid, hetzij op eigen initiatief, indienen. Het alternatief heeft meestal betrekking op de totaliteit of op een essentieel of significant onderdeel van de opdracht, maar soms ook op bepaalde uitvoeringsdetails.

De regelgeving m.b.t. overheidsopdrachten onderscheidt drie soorten varianten: verplichte, facultatieve en vrije varianten. In de eerste twee gevallen omschrijft de overheid zelf nauwkeurig het voorwerp, de aard en de draagwijdte van de variatie. Vrije varianten daarentegen worden op initiatief van de inschrijver zelf ingediend.

Het gebruik van varianten kan ook een hulpmiddel zijn om innovatie te stimuleren. Hierbij moet een evenwicht worden gevonden tussen voldoende nauwkeurige specificaties, zodat de markt een zicht heeft op de vereisten, en tegelijkertijd de deur openlaten voor vernieuwende manieren om aan die vereisten te voldoen.

Keuze gunningsprocedure

Om innovatieve oplossingen te bekomen, is het belangrijk om te opteren voor flexibele gunningsprocedures zoals de **concurrentiedialoog** en de **onderhandelingsprocedure** (met of zonder bekendmaking). Het grote voordeel van deze procedures is dat zij een betere interactie met de marktspelers toelaten waardoor het aanbod beter kan worden afgestemd op de behoefte van de aanbestedende overheid.

Concurrentiedialoog

De concurrentiedialoog is enkel mogelijk voor bijzonder ingewikkelde opdrachten waarbij de aanbestedende overheid niet in de mogelijkheid is om de technische middelen te bepalen die aan haar behoeften kunnen voldoen of te beoordelen wat de markt te bieden heeft op het vlak van technische, financiële of juridische oplossingen. Deze procedure laat toe om een opdracht te gunnen na het voeren van een dialoog met de geselecteerde deelnemers.

Deze procedure verloopt in drie grote fasen:

- in de eerste fase worden de deelnemers geselecteerd op basis van de selectiecriteria;
- deze geselecteerde deelnemers worden vervolgens toegelaten tot de tweede fase, de dialoofase. Deze fase gebeurt op basis van het beschrijvend document waarin de behoeften van de overheid en de gunningscriteria zijn opgenomen. Tijdens de dialoofase worden de oplossingen van de deelnemers stapsgewijs verder verfijnd. De dialoofase wordt beëindigd op het moment dat de overheid heeft bepaald welke oplossing(en) aan haar behoeften en eisen kan of kunnen voldoen;

- in de laatste fase wordt iedere deelnemer waarvan één of meer oplossingen zijn gekozen, uitgenodigd om voor deze oplossing(en) een eindofferte in te dienen. Op basis van de gunningscriteria kiest de overheid de economisch voordeligste offerte.

Onderhandelingsprocedure (met of zonder bekendmaking)

De onderhandelingsprocedure kan enkel worden gebruikt in de gevallen die door de wet zijn bepaald. Voor de onderhandelingsprocedure met bekendmaking is dit voornamelijk wanneer de aard of de onzekere omstandigheden verhinderen op voorhand een globale prijs vast te stellen of, voor diensten, wanneer de specificaties niet voldoende nauwkeurig kunnen worden vastgelegd.

In tegenstelling tot de concurrentiedialoog moeten de specificaties van de opdracht hier al op voorhand worden opgenomen (zij het niet in dezelfde mate van detail als bij een open of beperkte procedure).

De onderhandelingsprocedure met bekendmaking kent een selectiefase, een onderhandelingsfase en een gunningsfase.

Bepalen selectiecriteria

De selectiecriteria zijn erop gericht om de financieel-economische draagkracht en de technische bekwaamheid van een onderneming te beoordelen. De selectiecriteria hebben uitsluitend betrekking op de persoonlijke en kwalitatieve situatie van de inschrijvers.

In het kader van innovatiegerichte overheidsopdrachten moet de overheid erover waken dat de selectiecriteria de deelname van jonge of kleine, innovatieve ondernemingen niet verhinderen.

Zo wordt er vaak naar referentieopdrachten van de afgelopen drie jaar gevraagd. Voor jonge ondernemingen vormt dit een struikelblok. Nochtans is het vragen van referentieopdrachten geen verplichting en biedt de regelgeving m.b.t. overheidsopdrachten andere mogelijkheden, zoals het vragen van de studie- en beroepskwalificaties, een verklaring inzake technische uitrustingen en de mogelijkheden die de onderneming biedt op het vlak van studie en onderzoek, etc.

Hetzelfde geldt voor de vraag naar minimale omzet over de laatste drie beschikbare boekjaren in het kader van de financieel-economische draagkracht. Ook dit is geen verplichting en ook hier biedt de regelgeving andere mogelijkheden zoals het vragen van een bankverklaring.

Belangrijk is dan ook dat de selectiecriteria in verhouding staan tot de waarde en de omvang van de opdracht en dat ook wordt nagedacht over het soort ondernemingen (kmo's, jonge ondernemingen, etc.) waarop men voor de uitvoering van de opdracht een beroep wil doen.

Bepalen gunningscriteria

De gunningscriteria dienen voor de kwalitatieve en inhoudelijke evaluatie van de ingediende offertes en hun onderlinge vergelijking en afweging.

Bij innovatiegerichte overheidsopdrachten is het essentieel om de gunningscriteria te bepalen op een wijze die aan de inschrijvers een eigen kwalitatieve inbreng laat. De kwaliteitscriteria kunnen betrekking hebben op tal van zaken, zoals technische waarde, milieukeurmerken, esthetische en functionele kenmerken, etc. Bij de gunningscriteria kan indien mogelijk ook rekening worden gehouden met de Total Cost of Ownership (TCO) of Life Cycle Cost (LCC) van een product (verbruik, onderhoudskost, recyclagekost, etc.).

De criteria moeten aansluiten bij het doel, de kenmerken en de specifieke aard van de opdracht. De criteria moeten ook objectief, voldoende precies en van aard zijn om de offerte te kunnen kiezen die de economisch voordeligste is.

Het prijs criterium mag niet doorslaggevend zijn qua gewicht of belang omdat de gunning op basis van het economisch voordeligste bod dan zou verworden tot een gunning op basis van de laagste prijs en haar doel zou missen.

Bijlage 2. Engagementsverklaring overheidsopdrachten voor innovatie

De Vlaamse overheid is er zich van bewust dat overheidsopdrachten voor innovatie een belangrijke hefboom kunnen zijn om innovatiegerichte jonge ondernemingen in Vlaanderen te ondersteunen en een markt te creëren voor innovatieve producten in Vlaanderen.

Om het potentieel van overheidsopdrachten voor innovatie in Vlaanderen ten volle te kunnen benutten engageert de Vlaamse overheid zich tot onderstaande:

1) we engageren er ons toe om in de toekomst bewuster om te gaan met overheidsopdrachten en aspecten zoals innovatiegerichtheid en duurzaamheid mee in overweging te nemen bij het uitwerken en het beoordelen van overheidsopdrachten;

2) we engageren er ons toe om de bestaande instrumenten en modellen kritisch tegen het licht te houden en te onderzoeken of deze bestaande praktijken geen remmende factor kunnen zijn om het potentieel van overheidsopdrachten voor innovatie ten volle te kunnen benutten;

3) we engageren er ons toe het personeel van de Vlaamse overheid grondig te informeren over de mogelijkheden van overheidsopdrachten voor innovatie en een bewustzijn aan te kweken over de mogelijkheden van overheidsopdrachten voor innovatie;

4) we engageren er ons toe voldoende personele en financiële middelen te voorzien om daadwerkelijk werk te maken van overheidsopdrachten voor innovatie in de entiteiten van de Vlaamse overheid;

5) we engageren er ons toe een inspanning te doen om minstens 3% van het budget dat besteed wordt aan overheidsopdrachten te voorzien om innovatieve werken, leveringen of diensten te verwerven.