

Innovatieve overheidsopdrachten, een hefboom voor lokale innovatie

Standpunt van de Vlaamse
steden en gemeenten



1. Aanleiding

Overheidsopdrachten en innovatie, het lijkt misschien een vreemde combinatie, maar dat is het niet. Overheden worden geconfronteerd met complexe uitdagingen en maatschappelijke problemen die met traditionele middelen of werkwijzen vaak moeilijk aan te pakken zijn. Denk aan de vele uitdagingen op vlak van mobiliteit, de klimaatverandering, de zorg, digitale dienstverlening... Deze uitdagingen zijn dermate complex dat, niet alleen nieuwe dienstverleningsmodellen en processen maar ook nieuwe diensten en producten nodig zijn. Innovatieve overheidsopdrachten komen hierbij van pas. Geen enkele overheid beschikt immers over alle kennis en expertise om structurele innovatieve ontwikkelingen te kunnen doen. Een samenwerking met de markt is cruciaal.

De huidige coronacrisis toont het belang van innovatie aan. Op verschillende domeinen werden innovatieve oplossingen ingezet om het virus te bestrijden. Er werd nieuwe dienstverlening ontwikkeld om het contact met en tussen burgers te verzekeren, technologische oplossingen hielpen de steden om aan crowdmanagement te doen, er kwamen nieuwe datamodellen om het aantal besmettingen in kaart te brengen en voorspellen...

Deze crisis zal ongetwijfeld sporen nalaten op onze samenleving en economie. De innovatiekracht van onze overheden zal cruciaal zijn om sterker uit de pandemie te komen, onze economie te doen heropleven en om kansen te creëren voor burgers en ondernemers.

Net zoals tijdens de coronacrisis, zal ook ná de crisis, het lokale niveau van cruciaal belang zijn. De lokale besturen staan als overheid het dichtst bij de burger en de lokale ondernemers. Het is op het lokale niveau dat innovatie een impact kan maken, niet alleen voor de heropleving van de (lokale) economie maar ook voor een kwaliteitsvolle leefbare omgeving en betere, inclusieve dienstverlening.

Het is belangrijk om daarom voldoende te investeren in de verschillende instrumenten en randvoorwaarden die lokale innovatie mogelijk maken. 'Innovatieve overheidsopdrachten' is één van deze instrumenten.



2.

Wat zijn innovatieve overheidsopdrachten?

'Innovatieve overheidsopdrachten' zijn overheidsaankopen gericht op de ontwikkeling of de aankoop van innovatieve oplossingen. Innovatieve oplossingen kunnen nieuwe of sterk verbeterde producten en diensten zijn, maar ook nieuwe manieren van werken en organiseren.

Als gevolg van een Europese richtlijn bevat sinds 2014 de wetgeving overheidsopdrachten een definitie van innovatie en is er ruimte en flexibiliteit ingebouwd voor innovatie en het aanbesteden van innovatieve oplossingen. Europa maakte dit mogelijk omwille van de strategische rol die overheidsopdrachten kunnen hebben in het streven naar slimme, duurzame en economische groei. De aankoop van innovatieve producten, werken en diensten wordt hierbij aangemoedigd.

De wetgeving bevat een uitsluiting voor onderzoek en ontwikkeling onder bepaalde voorwaarden. Die zogenaamde **pre-commerciële aankopen** (Precommercial procurement of PCP) zijn mogelijk wanneer het gaat over de ontwikkeling van een nieuwe innovatieve oplossing.

De wetgeving bevat ook enkele procedures die specifiek kunnen aangewend worden voor het aankopen van innovatieve toepassingen (Public Procurement of Innovative Solutions of PPI), namelijk de **concurrentiegerichte dialoog, het innovatiepartnerschap en de mededingsprocedure met onderhandeling**. Dit zijn allemaal procedures in de wetgeving overheidsopdrachten die een aanbestedende overheid toelaten om te onderhandelen met marktpartijen.

De meest voorkomende voorwerpen van innovatieve overheidsopdrachten zijn ontwerp opdrachten (inrichting publieke ruimte of een gebouw) en de ontwikkeling en aankoop van software, slimme technologieën en dataplatformen. Innovatieve overheidsopdrachten en technologische innovatie gaan vaak hand in hand.

Als we spreken over innovatieve overheidsopdrachten dan hebben we het voornamelijk over de nieuwere procedures (PCP en PPI), mogelijk gemaakt door de wetgeving overheidsopdrachten. Het is evenwel belangrijk om te benadrukken dat ook in traditionelere bestekken en procedures aandacht en ruimte voor innovatie belangrijk is.



3.

Wat doen de centrale overheden?

Europa

De Europese overheid draagt innovatieve overheidsopdrachten hoog in het vaandel. Bij de actualisering van de Europese richtlijnen inzake overheidsopdrachten in 2014 werd het kader voor overheidsopdrachten aangepast aan de behoeften van overheidsafnemers en marktdeelnemers in verband met de technologische ontwikkelingen, de economische trends en het toenemende belang dat de maatschappij hecht aan duurzame overheidsuitgaven. Europa introduceerde de innovatieve overheidsopdrachten en gelooft dat dit zorgt voor kwalitatief hoogstaandere en efficiëntere oplossingen die ecologische en sociale voordelen, een betere rentabiliteit en nieuwe zakelijke kansen voor bedrijven opleveren.

De Europese Raad is van mening dat innovatie een sleutelrol speelt in de veerkracht van de Europese economie en benadrukt dat overheidsafnemers de vraag naar innovatie moeten stimuleren. Daarom roepen zij de lidstaten op om innovatieve aanbestedingen aan te moedigen en te bevorderen, onder meer door werk te maken van ondersteuning door onderwijs, opleiding en voorlichtingscampagnes. **(1)**

Europa voorziet ook in subsidiëring, onder andere voor het netwerk van nationale competentiecentra innovatieve overheidsopdrachten en voor specifieke innovatieprogramma's.

De federale overheid

De federale overheid staat in voor de vertaling van de Europese richtlijnen naar Belgische wetgeving en heeft een informatieve website over overheidsopdrachten in het algemeen. Er is ook een commissie voor overheidsopdrachten die adviezen formuleert over de ontwerpen van Belgische regelgeving en hoe de wetgeving te interpreteren. Er is echter geen nationaal beleid of strategie om innovatieve overheidsopdrachten te stimuleren. Er is evenwel het initiatief “Government Buys Innovation” een platform dat federale overheidsdiensten samenbrengt met bedrijven om op zoek te gaan naar oplossingen voor uitdagingen die zij hebben. Dit is een aanbod dat enkel toegankelijk is voor de federale overheidsdiensten. In tegenstelling tot landen als Nederland, Italië, Duitsland, Noorwegen en Zweden,... heeft België geen nationaal competentiecentrum voor innovatief aanbesteden, dat kennisopbouw en kennisdeling rond de procedures bij álle overheden (ook lokaal) mogelijk maakt. In de benchmarkstudie die door de Europese commissie gebeurde, kwam dit als belangrijke aanbeveling voor ons land naar voren. (2)

De omzendbrief over duurzame overheidsopdrachten (3) vermeldt dat de aankoop, huur of leasing van innovatieve producten en diensten nieuwe technologieën stimuleert en bijdraagt tot een meer efficiënte en kosteneffectieve publieke dienstverlening. In dezelfde omzendbrief pleit de federale overheid er voor dat bij de marktverkenning steeds gezocht wordt naar de meest duurzame en innovatieve oplossing. De federale overheid erkent eveneens dat in het kader van de relance de overheid in hoge mate afhankelijk is van overheidsopdrachten maar heeft in het relanceplan geen specifieke plannen m.b.t. innovatieve overheidsopdrachten.

De Vlaamse overheid

De Vlaamse overheid wil innovatie inzetten om haar koopkracht te versterken. Het Vlaams regeerakkoord verwijst herhaaldelijk naar innovatie als hefboom voor talrijke Vlaamse beleidsthema's en ook het Vlaamse relanceplan uit de ambitie om meer te investeren in innovatie. Eén van de stellingen hierbij is dat met de juiste investeringen de productiviteit en competitiviteit van onze economie aanzienlijk kan verbeteren. Aangezien ongeveer de helft van de overheidsbestedingen gaan naar overheidsopdrachten, is dit dus een belangrijk instrument om deze doelstellingen effectief te bereiken. Het inzetten op innovatieve (en duurzame) overheidsopdrachten vormt ook één van de doelstellingen van het Vlaamse plan overheidsopdrachten.

Sinds 2009 is er het Vlaamse Programma Innovatieve Overheidsopdrachten (PIO). In kader van dit programma worden jaarlijks twee oproepen gelanceerd waarbij overheden, inclusief lokale besturen, een innovatief project kunnen indienen. Geselecteerde projecten kunnen rekenen op ondersteuning, advies en cofinanciering om hun project tot een goed einde te brengen. Er is ook een Sandbox Vlaanderen, dit is vergelijkbaar met het federale Government buys innovation. Sandbox Vlaanderen biedt de Vlaamse overheid een omgeving om veilig te experimenteren met nieuwe producten en technologieën, in samenwerking met start-ups. Vanuit de Vlaamse overheid worden overheidsteams samengebracht met bedrijven en wordt begeleiding en ondersteuning voorzien voor de experimenten. De resultaten van de experimenten worden gedeeld op de website van Sandbox Vlaanderen en tijdens showcases. Tot slot heeft de Vlaamse overheid een digitaal platform 'Kopen bij start-ups' waarop overheidsdiensten hun overheidsopdrachten kunnen publiceren zodat deze bij de start-up community terecht komen.

4.

Ons standpunt

De VVSG is ervan overtuigd dat de methodiek van het innovatief aanbesteden een belangrijke hefboom is voor lokale innovatie. Er zijn veel winsten te boeken:

- Het is een hefboom om innovatieve producten en diensten aan te kopen, om innovatie te bevorderen in het lokaal bestuur.
- Je kan kansen geven aan nieuwe spelers, startups en (lokale) kmo's en hen prikkelen om met innovatieve producten aan te slag te gaan.
- Via de methodieken van innovatieve overheidsopdrachten kom je tot betere, meer gestoffeerde bestekken die leiden tot innovatievere en kwaliteitsvollere oplossingen voor de vaak complexe maatschappelijke uitdagingen of vraagstukken waar we als lokale besturen voor staan.
- Via innovatieve overheidsopdrachten kan je een antwoord bieden aan nieuwe noden of vragen waarvoor je op de bestaande markt geen kant-en-klare oplossing vindt.
- Het biedt meer kansen voor maatwerk en de ontwikkeling van producten en diensten op basis van de lokale behoeften en praktijk. Als lokaal bestuur kan je er mee over waken dat ontwikkelde toepassingen voldoende rekening houden met verschillende sociale, ethische, duurzame aspecten en belangrijke principes zoals *privacy by design*.
- Door het toepassen van de procedures, werk je nauw samen met de markt en krijg je ook beter zicht op het aanbod. Hierdoor verhoog je de innovatiekennis van medewerkers en mandatarissen in het lokaal bestuur.

Al deze elementen maken van innovatieve overheidsopdrachten een interessant beleidsinstrument. Het is een belangrijke tool om beleidsdoelstellingen te bereiken en draagt ook bij aan de algemene professionalisering van de werking van het lokaal bestuur.

De toepassing bij lokale besturen

Uit een bevraging bij 77 deelnemers van lokale besturen is gebleken dat de procedures innovatieve overheidsopdrachten nauwelijks worden gebruikt door de lokale besturen.

Slechts een beperkt deel van de lokale besturen heeft reeds één of meerdere procedures toegepast. (4) Ook de marktconsultatie, de eerste belangrijke stap in een innovatief aankoopproces gebeurt nauwelijks. (5)

Er zijn hier verschillende redenen voor:

- De procedures worden als vrij complex en tijdrovend beschouwd
- De aankopers beschikken over te weinig tijd en ruimte voor het toepassen van deze procedures
- Er is over het algemeen een gebrek aan kennis en ondersteuning over innovatieve overheidsopdrachten in het lokaal bestuur.
- We laten ons nog te veel leiden door gewoontes en grijpen hierdoor terug naar gekende procedures en traditionele bestekken.

- Een innovatieve aanbestedingsprocedure wordt in sommige gevallen als risicovol beschouwd. Je gaat immers samen met de markt op zoek naar een oplossing voor een bepaalde uitdaging of probleem maar weet op voorhand niet altijd of die oplossing er effectief zal komen en hoe deze er dan concreet zal uitzien. Bovendien heeft men schrik voor rechtelijke geschillen of klachten van andere bedrijven aan wie geen overheidsopdracht werd toegewezen. Deze schrik wordt echter vaak ingegeven door een gebrek aan kennis en ervaring met de procedures.

Doordat de procedures te weinig gekend en in gebruik zijn, laten we als lokale besturen mogelijks kansen liggen. De lokale besturen hebben daarom nood aan ondersteuning om de procedures innovatieve overheidsopdrachten te kunnen implementeren in de praktijk.

Uit de bevraging bij de lokale besturen is gebleken dat er nood is aan bruikbare handvatten en sjablonen, uitwisseling met andere lokale besturen over ervaringen en goede praktijken en aan workshops en trainingen aan de hand van uitgewerkte casussen. (6) Aangezien innovatieve overheidsopdrachten ook bijzonder juridisch complex zijn, en in sommige gevallen ook risicovol, is er ook nood aan advies op maat en begeleiding. (7)

Het huidig ondersteuningsaanbod

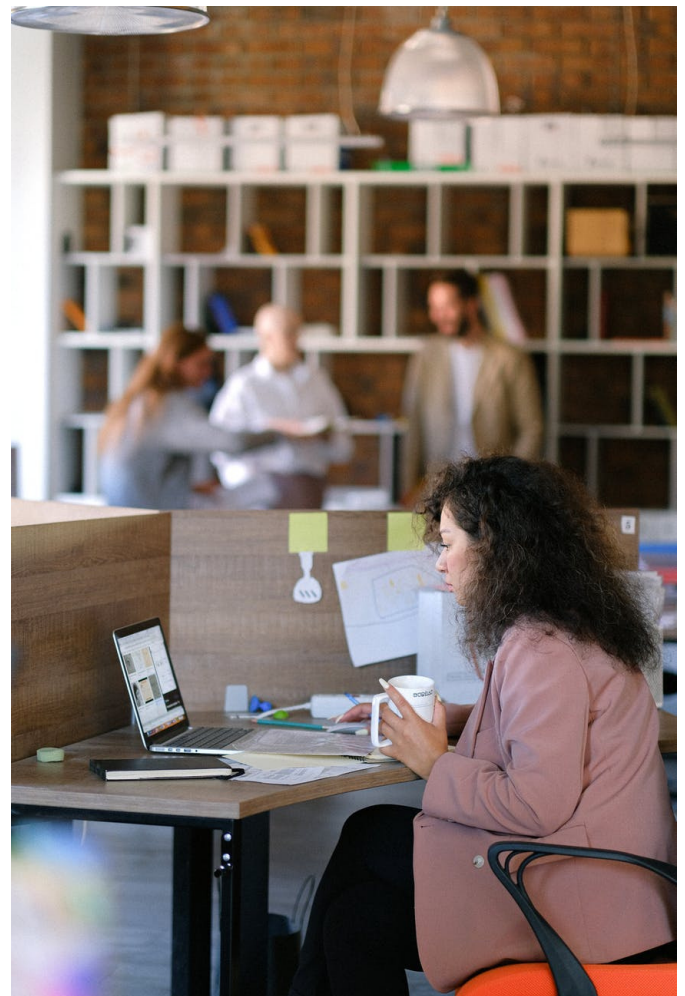
Het Vlaamse Programma Innovatieve Overheidsopdrachten is nog te weinig gekend bij de lokale besturen. **(8)** De lokale besturen die in het verleden op steun konden rekenen van PIO – dat zijn er momenteel 6- blijken na een korte rondvraag- over het algemeen zeker tevreden over dit aanbod.

De VVSG staat dus zeker positief ten opzichte van dit initiatief en het werk dat door het team PIO in de schoot van het departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI) gebeurt. We stellen evenwel vast dat het Programma Innovatieve Overheidsopdrachten niet bijdraagt aan de voornaamste ondersteuningsnoden bij de lokale besturen.

Het Programma Innovatieve Overheidsopdrachten is een gesloten ondersteuningsaanbod. Enkel als een project wordt goedgekeurd, kan je rekenen op ondersteuning. De lat wordt, begrijpelijkerwijze, vrij hoog gelegd bij de jurering van de projecten. Het budget is beperkt en er worden steeds meer projecten ingediend. De lokale besturen begrijpen dat niet alle projecten cofinanciering kunnen krijgen binnen het voorziene budget.

Om een projectdossier te kunnen voorbereiden is het echter nodig dat een lokaal bestuur goed zicht heeft op innovatieve overheidsopdrachten en innovatie in het algemeen. En die kennis is, zoals reeds gesteld, nog onvoldoende aanwezig. De geleerde lessen uit de afgeronde projecten worden ook niet of te weinig gedeeld.

De lokale besturen hebben nood aan een Vlaams ondersteuningsaanbod dat zich eerder focust op het proces van innovatief aanbesteden, eerder dan het innovatieve karakter van het voorwerp van de aankopen. Er is nood aan een ondersteuningsaanbod dat inzet op het mogelijk maken van kennisopbouw en experimenten. **(9)**



Wat doet de VVSG?

Als koepelorganisatie van de lokale besturen leveren we inspanningen om innovatieve technieken en methodieken, zoals innovatieve overheidsopdrachten, kenbaar te maken bij onze leden. We nemen hiertoe verschillende initiatieven:

- Op de pagina “Innovatie en digitale transformatie” op onze webstek verzamelen we informatie, goede praktijken, publicaties en tools over het onderwerp
- Al jarenlang is er een collegagroep overheidsopdrachten in de schoot van de VVSG die aankopers samenbrengt voor kennisdeling
- We engageren ons om jaarlijks minstens één vormingsinitiatief te nemen over het thema. Vorig jaar organiseerden we een webinar over open innovatie en challengedreven innovatie. Op 1 juli organiseren we een webinar over innovatieve overheidsopdrachten, waarbij we enkele praktijken maar ook het Vlaamse programma aan bod laten komen. De opnames van de webinars worden nadien ter beschikking gesteld van alle lokale besturen op de site.

Ondersteuning van de lokale besturen: voorstellen aan de centrale overheden

Omdat de centrale overheden hun ambities zouden kunnen waarmaken, is het essentieel om ook te investeren in de lokale innovatie en de randvoorwaarden die dit mogelijk maken bij de lokale besturen. De lokale besturen zijn grote aankopers in Vlaanderen en nemen een aanzienlijk deel van de totale overheidsinvesteringen voor hun rekening. De Vlaamse lokale besturen kopen jaarlijks 1,5 miljard euro aan goederen en diensten aan. Hierbij zijn de werken nog niet meegerekend.

De VVSG vraagt daarom aan de centrale overheden om de lokale besturen te ondersteunen rond dit thema. We doen drie concrete voorstellen.



1) Steunpunt innovatieve overheidsopdrachten voor lokale besturen

Er is nood aan een open ondersteuningsaanbod dat actief bijdraagt aan het verhogen van de kennis van innovatieve overheidsopdrachten en de toepassing van deze procedures bij de lokale besturen. De VVSG pleitte reeds eerder bij het kabinet van minister-president Jambon voor een kenniscentrum overheidsopdrachten voor lokale besturen. Er is duidelijk nood aan een gespecialiseerd steunpunt en ondersteuningsaanbod die minstens de volgende acties opneemt:

- Een helpdesk voor de lokale besturen voor eerstelijnsadvies en juridisch advies bij innovatieve overheidsopdrachten;
- Het verzamelen, vertalen op maat van lokale besturen en toegankelijk maken van informatie en praktijkvoorbeelden;
- Het uitwerken van instrumenten, sjablonen en stappenplannen die meteen inzetbaar zijn in de lokale besturen;
- Het organiseren, faciliteren en inhoudelijk voeden van lerende netwerken / leertrajecten / collegagroepen om onderlinge kennisdeling en ervaringsuitwisseling te stimuleren.

- Het organiseren van infosessies, vormingen, studiedagen en -bezoeken.

De doelstelling moet zijn om de kennis en de toepassing van de innovatieve overheidsopdrachten aanzienlijk te verhogen bij de lokale besturen en om innovatie te stimuleren.

De VVSG pleit hier voor een initiatief, in samenwerking met Vlaanderen, maar dat maximaal vanuit de lokale besturen kan worden aangestuurd, zodat de opgezette ondersteuningsacties voldoende aansluiten bij de behoeften van de lokale besturen, en dat zij mee prioriteiten kunnen bepalen. Om het draagvlak voor innovatieve overheidsopdrachten bij de lokale besturen te vergroten, is een sterke lokale aansturing essentieel. We pleiten dan ook voor een ondersteuningsaanbod in de schoot van de VVSG, in nauwe samenwerking met het Vlaams programma Innovatieve overheidsopdrachten en de federale overheid.



2) Expertenpool voor diepgaand juridisch advies op maat en begeleiding

Aangezien innovatieve overheidsopdrachten ook bijzonder juridisch complex zijn, en in sommige gevallen ook risicovol, is er ook nood aan advies op maat en begeleiding. Voor sommige procedures – zoals het pre-commercieel aankopen buiten de wetgeving overheidsopdrachten om – is diepgaande juridische expertise over de materie onontbeerlijk. Dit is kennis die niet bij de lokale besturen aanwezig is maar waar gespecialiseerde consultancy-en advocatenkantoren zeker een belangrijke rol kunnen in opnemen.

De Vlaamse overheid kan hier in ondersteunen door in een pool van experts: gespecialiseerde bureaus en consultants te voorzien, waar de lokale besturen (idealiter via cofinanciering) beroep kunnen op doen voor individuele begeleiding of diepgaand juridisch advies.



3) Faciliteer experiment en samenwerking met start-ups en bedrijven

Een belangrijke eerste stap bij innovatieve overheidsopdrachten is de marktconsultatie. Door contacten met innovatieve bedrijven en start-ups kan je tot frisse ideeën en nieuwe concepten komen voor jouw vraag. Het vergt echter veel tijd en energie van een lokaal bestuur om de markt en het aanbod grondig te leren kennen.

Bij nieuwe technologieën of producten zijn ook (beleids)experimenten aangewezen alvorens, al dan niet, over te gaan tot een aankoop.

Zowel op Vlaams niveau (Startbox Vlaanderen) als bij de federale overheid (Government buys Innovation) zijn er initiatieven om experimenten mogelijk te maken met/voor de eigen entiteiten. Voor de lokale besturen is er op vandaag geen gelijkaardig aanbod.

De VVSG pleit daarom voor een innovatielab voor de lokale besturen. Beide initiatieven van de centrale overheden leveren wel (beperkte) inspanning om de geleerde lessen uit hun experimenten te delen via de website. De noden en vragen van de lokale besturen voor innovatieve producten verschillen echter vaak van deze van de centrale overheden, waardoor een initiatief die vertrekt vanuit de noden en vragen van de lokale besturen is aangewezen.

Bovendien is de VVSG ervan overtuigd dat een innovatielab voor lokale besturen kan bijdragen aan een vergaande samenwerking en co-creatie tussen de lokale besturen, de bedrijven, en idealiter ook kennisinstellingen die mee hun kennis en expertise inbrengen in de experimenten. Door het opzetten van experimenten en de contacten met bedrijven en start-ups, krijgen de lokale besturen beter zicht op de markt en het aanbod en verhoogt hun innovatiekennis. Idealiter leiden de experimenten ook tot een overheidsopdracht en/of raamcontract voor de lokale besturen (al dan niet via het Poolstokalias-initiatief) **(10)** zodat opschaling en implementatie mogelijk wordt.

Aangezien innovatie een Vlaamse bevoegdheid is, vragen wij aan de Vlaamse overheid om de mogelijkheid te onderzoeken om het programma Sandbox Vlaanderen te verbreden naar de lokale besturen, rekening houdende met de bovenvermelde voorwaarden, of om een gelijkaardig initiatief te starten voor de lokale besturen. Het zal sowieso belangrijk zijn om het ontstane netwerk en de expertise bij de Vlaamse en federale platformen te benutten en dit in maximale samenwerking te organiseren.

De VVSG ziet ook opportuniteiten in het 'Kopen bij startups'- platform van de Vlaamse overheid maar vraagt om voldoende te blijven investeren in de bekendmaking, de communicatie en werking rond dit platform aangezien er vaak geen opdrachten op het platform staan.

Meer info en bronnen

(1) Conclusies van de Raad: overheidsinvesteringen via overheidsopdrachten: duurzaam herstel en een nieuwe impuls voor een veerkrachtige economie van de EU, 25 november 2020

(2) Belgium, country profile. The strategic use of public procurement for innovation in the digital economy smart 2016/0040, 2020

(3) Na16 MEI 2014. — Omzendbrief. — Integratie van duurzame ontwikkeling, met inbegrip van sociale clausules en maatregelen ten voordele van kleine en middelgrote ondernemingen, in het kader van overheidsopdrachten geplaatst door federale aanbestedende instanties.

(4) (5) (6) (7) (8) (9) [Innovatieve overheidsopdrachten in de Vlaamse lokale besturen: resultaten van de bevraging](#)

(10) Project 71 van het Vlaamse relanceplan “Vlaamse Veerkracht”

Voor meer informatie, surf naar

<https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/innovatieve-aankopen> of contacteer het Team Innovatie en Digitale Transformatie via nathalie.dumarey@vvsg.be.