

PROGRAMMA INNOVATIEVE OVERHEIDSOPDRACHTEN

*sneller en slimmer innoveren door de overheid*

PLAN VAN AANPAK

oktober 2016

## Inleiding

De Vlaamse Regering heeft recent het N-project 'innovatie voor een toekomst gericht transversaal beleid' gelanceerd<sup>1</sup>. Hoofddoel van het project is om voor een aantal prioritaire transitiedomeinen pilootprojecten op te starten die als 'experimenteerruimte' fungeren om vraag-gedreven innovatie-instrumenten, en in het bijzonder 'innovatief aanbesteden en overheidsopdrachten voor innovatie' verder uit te werken en te optimaliseren.

Het project ging op 1 juli 2016 van start en maakt deel uit van de doelstelling duurzame en innovatieve overheidsopdrachten van het Vlaams Plan Overheidsopdrachten dat in januari 2016 door de Vlaamse Regering<sup>2</sup> werd gelanceerd. Als eerste stap wordt een plan van aanpak uitgewerkt voortbouwend op de ervaringen van het departement EWI en van IWT inzake innovatieve overheidsopdrachten.

We spreken voortaan van het '**Programma Innovatieve Overheidsopdrachten**', dit sluit aan bij de terminologie van het Vlaams Plan Overheidsopdrachten en geeft meteen ook aan dat we naar een portfolio van projecten en acties toe werken.

Het plan van aanpak beschrijft wat innovatieve overheidsopdrachten zijn, wat het belang en het potentiële voordeel ervan is en hoe we dit instrument in de Vlaamse Overheid meer strategisch en structureel willen gaan inzetten.

De projectleider heeft het plan van aanpak voorbereid in nauwe samenwerking met het departement EWI, het departement Kanselarij en Bestuur, het agentschap Innoveren en Ondernemen en het Facilitair Bedrijf. Het plan van aanpak werd afgetoetst met het Vlaams Samenwerkingsforum Overheidsopdrachten waarin een aantal interne en externe stakeholders vertegenwoordigd zijn.

Het plan van aanpak reikt een kader aan voor de uitvoering van het programma. Het heeft een dynamisch karakter en zal verder evolueren en uitgewerkt worden in overleg met de stakeholders.

---

<sup>1</sup> VR 2016 2503 DOC.0298 en VR 2016 1706 DOC.0642

<sup>2</sup> VR 2016 2901 DOC.006/2ter – Vlaams Plan Overheidsopdrachten

## 1. De ambitie

Het 'Programma Innovatieve Overheidsopdrachten' wil de enorme koopkracht van de Vlaamse Overheid meer strategisch inzetten voor innovatie en zo bijdragen tot een performante overheid, tot competitieve ondernemingen en tot oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen.

## 2. De visie

De koopkracht van de overheid vertegenwoordigt een belangrijk economisch potentieel : voor Vlaanderen - op alle niveaus samen - jaarlijks tussen 30 en 40 miljard euro. Het aanwenden van een deel van deze middelen voor de ontwikkeling en aankoop van meer innovatieve producten en diensten biedt heel wat voordelen :

- Innovatieve overheidsopdrachten kunnen er voor zorgen dat de operationele noden en strategische langetermijn doelstellingen van de overheid slimmer en sneller worden ingevuld.
- Ondernemingen krijgen nieuwe opportuniteiten tot innovatie en versterken hun concurrentiepositie.
- De maatschappij geniet van een meer kwaliteitsvolle en efficiëntere publieke dienstverlening.

Als strategisch beleidsinstrument wordt het aankoopgedrag van de overheid tot nu toe in Vlaanderen, net zoals in de rest van Europa, nog sterk onderbenut<sup>3</sup>. De noden zijn nochtans groot. De overheid wordt geconfronteerd met belangrijke sociale, economische en ecologische uitdagingen. Transitie is vereist op diverse vlakken<sup>4</sup>.

Elementen van oplossingen zijn mogelijk reeds ontwikkeld en beschikbaar op de markt, maar werden om diverse redenen nog niet opgenomen door de overheid. In dit geval kunnen 'overheidsopdrachten voor innovatie' of 'Public Procurement for Innovation' (PPI) overwogen worden. In andere gevallen is er meer drastische vernieuwing vereist en is er nog onderzoek en ontwikkeling (O&O) nodig om tot oplossingen te komen. Hier biedt het 'precommerciële innovatief aankopen' of 'Precommercial Procurement of Innovation' (PCP) mogelijkheden. In het Vlaams Plan Overheidsopdrachten<sup>(1)</sup> is het inzetten op duurzame en innovatieve overheidsopdrachten één van de zes strategische doelstellingen.

Het programma zal zijn doel hebben bereikt wanneer beleidsmakers, overheidsmanagers en aankopers niet alleen overtuigd zijn van de mogelijke meerwaarde van innovatieve overheidsopdrachten, maar deze ook structureel hanteren als een essentieel instrument bij het realiseren van toekomstgerichte beleidsdoelstellingen en het optimaliseren van de werking en dienstverlening van de overheidsdiensten.

Voor bedrijven en kennisinstellingen is een dergelijke, ondernemende overheid een aantrekkelijke bondgenoot in het vernieuwen en uitbreiden van hun markten. Terwijl de overheid de grote uitdagingen waar voor ze staat versterkt kan aanpakken.

---

<sup>3</sup> Reinhilde Veugelers, Mixing and matching research and innovation policies in EU countries, Bruegel working paper 2015/16, december 2015

<sup>4</sup> VR 2016 2503 DOC.0258/1quater – Vlaanderen visie 2050

### 3. Leidende principes

Het structureel integreren van innovatieve overheidsopdrachten in de strategie en werking van de overheid vereist een cultuurshift. Er is meer durf nodig om te **kiezen voor vernieuwing en voor experimenten**.

Bij de uitwerking van het programma zullen behalve deze cultuurshift volgende principes sturing geven :

- **De ‘opdrachtgevende’ overheidsorganisatie staat steeds centraal:** haar visie, haar innovatieagenda, haar doelstellingen en de noden van haar klanten en gebruikers vormen het uitgangspunt van de initiatieven.
  
- **Samenwerking over de organisatiegrenzen heen is de regel.**  
Dit programma heeft nood aan een multidisciplinaire aanpak. De diverse competenties zullen via een virtueel team bij elkaar worden gebracht. Ook op project niveau zal steeds flexibel ingespeeld worden op de specifieke noden voor opvolging en aansturing. Van de betrokkenen wordt verwacht dat ze voldoende vertrouwen en mandaat vanuit hun organisatie meekrijgen.
  
- **Eenvoud in processen en snelheid in uitvoering is cruciaal.**  
Tijd is zowel voor ondernemingen als voor de overheid een schaars goed. We moeten er dus zorgvuldig mee omspringen en alle processen en procedures tot hun noodzakelijke essentie herleiden. Ook snelheid in uitvoering is belangrijk want technologieën en markten evolueren snel. Dus liever 5 projecten tijdig afgewerkt, dan 10 projecten met vertraging.
  
- **Transparantie en betrouwbaarheid.**  
Kiezen voor innovatie betekent ook risico's nemen. Falende projecten, verkeerde keuzes, ... zijn niet uit te sluiten. Daarom is het belangrijk dat de aanpak en gehanteerde methodologie steeds helder en goed afgesproken is en dat over de voorbereiding en uitvoering van projecten en selectieprocedures alle informatie algemeen beschikbaar wordt gesteld (uiteraard binnen de perken van de bescherming van intellectuele eigendom). Het algemeen en publiek belang staat steeds voorop.

Het programma ‘Innovatieve Overheidsopdrachten’ wordt als integraal onderdeel van het Vlaams Plan Overheidsopdrachten (VR 29 januari 2016) uitgevoerd. Dit betekent dat naast de specifieke doelstellingen van ‘Innovatieve overheidsopdrachten’ de globale doelstellingen en afspraken van het Vlaams Plan sturend zullen zijn bij de implementatie. Het betreft in het bijzonder :

- Professionaliseren van het aankoopbeleid van de Vlaamse Overheid
- Realiseren van end-to-end e-procurement
- Bevorderen van de deelname aan overheidsopdrachten door kmo's
- Bevorderen van integere overheidsaankopen
- Inzetten op duurzaam en innovatief aankopen
- Inzetten van overheidsopdrachten als ondersteunend instrument bij strategische projecten.

## 4. Omgevingsanalyse

### 4.1 Wat zijn 'Innovatieve overheidsopdrachten' ?

'Innovatieve overheidsopdrachten' zijn overheidsaankopen gericht op de ontwikkeling of de inzet van innovatieve oplossingen. Innovatie is hier geen doel op zich, maar helpt om betere, duurzamere en efficiëntere producten en diensten te realiseren die invulling geven aan operationele of strategische uitdagingen van de overheid.

In 2007 legde de Europese Commissie de concepten van precommercieel aankopen of 'pre-commercial procurement (PCP)' en overheidsopdrachten voor innovatie of 'Public Procurement for Innovation (PPI)' vast<sup>5</sup>. Beide concepten, die de basis vormen van 'innovatieve overheidsopdrachten', worden hierna gedefinieerd.

Het minder gebruikelijke begrip 'innovatief aanbesteden' dat gehanteerd werd in het actieplan van de Vlaamse Regering (2008-2013) wordt niet langer gebruikt.

#### Precommercieel aankopen - PCP – het aankopen van O&O

Men spreekt van precommercieel aankopen wanneer :

- de scope van de aankoop voornamelijk O&O-diensten betreft,
- de aankopende overheid en de uitvoerende onderneming(en) zowel de risico's (de kosten) als de resultaten (intellectuele eigendom) van de O&O-diensten delen,
- de processen van PCP zodanig gevoerd worden dat maximale competitie, transparantie, billijkheid en prijszetting aan marktvoorwaarden worden gegarandeerd.

De aan te kopen O&O-diensten zijn toepassingsgericht. Het betreft haalbaarheidsstudies, prototype ontwikkeling tot en met de ontwikkeling van een beperkte serie van producten of diensten voor testdoeleinden. Uitgesloten zijn commerciële activiteiten zoals volume productie, customisatie en routinematige verbeteringen van bestaande producten of diensten.

Men spreekt in bepaalde gevallen van 'catalytic PCP'. Bij 'catalytic PCP' wenst de overheid de ontwikkeling en commercialisering van nieuwe producten/diensten te stimuleren omdat ze bijvoorbeeld innovatieve oplossingen bieden voor een probleem met maatschappelijk belang, maar de overheid zal niet zelf als aankoper optreden.

#### Overheidsopdrachten voor Innovatie - PPI<sup>6</sup>- het aankopen van innovatieve oplossingen

Bij overheidsopdrachten voor innovatie maakt de aanbestedende overheid gebruik van de gunningsprocedures bepaald door de wet op de overheidsopdrachten om innovatieve

---

<sup>5</sup> Communication(COM(2007) 799) from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions : pre-commercial Procurement : Driving Innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe.

<sup>6</sup> Nota aan het Voorzitterscollege : Initiatief 'overheidsopdrachten voor innovatie', VC/15/1203/DOC008.

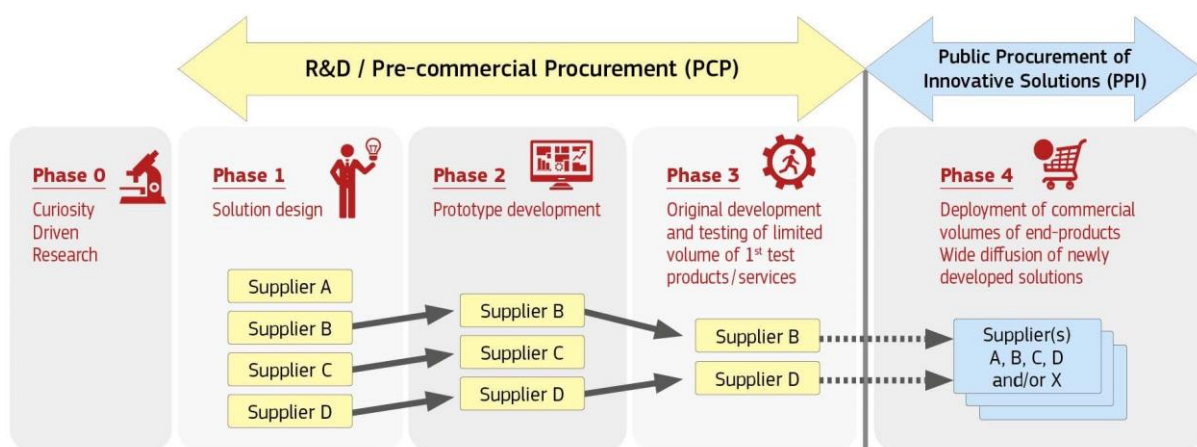
oplossingen, diensten en producten aan te kopen. We spreken hier van innovatieve oplossingen wanneer de aan te kopen nieuwe producten of diensten wel al (geheel of gedeeltelijk) ontwikkeld zijn, maar nog niet wijd verspreid zijn. De aanbestedende overheid treedt dan op als “launching customer”, “early adopter” of “first buyer” door dergelijke, recent ontwikkelde, innovatie te verwerven.

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). Maar ook het vernieuwen van de methodieken in het aankoopproces van de overheid (aankoopinnovatie), zoals innovatieve criteria of contractclausules (contractinnovatie) sluiten hierbij aan.

## Processen voor innovatieve overheidsopdrachten

Onderstaande figuur geeft het gefaseerd karakter aan van PCP-projecten en de wijze waarop ze PPI-projecten kunnen voorafgaan. Wanneer er geen voorafgaand PCP-project is zal een PPI-project ook vaak nog een beperkte doorontwikkeling of testfase omvatten.

*Figuur 1. Procesverloop van innovatieve overheidsopdrachten<sup>7</sup>*



In bijlage 1 worden de verschillende standaard stappen van PCP- en PPI-projecten vermeld. Startpunt is steeds de definiëring van de operationele of strategische behoefte van de aankopende overheidsorganisatie. Kenmerkend voor innovatieve overheidsopdrachten is dat de interacties tussen de opdrachtgevende overheid en de leveranciers veel intenser zijn dan in klassieke overheidsopdrachten.

<sup>7</sup> Communication(COM(2007) 799) from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions : pre-commercial Procurement : Driving Innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe.

## 4.2 Waarom kiezen voor innovatieve overheidsopdrachten ?

Door het opzetten van innovatieve overheidsopdrachten zal de overheid een gedeelte van zijn enorme financiële koopkracht (jaarlijks 30 à 40 miljard euro in Vlaanderen voor de hele publieke sector samen) aanwenden om volgende **doelstellingen** na te streven :

- innovaties realiseren voor specifieke uitdagingen in domeinen van maatschappelijk belang (gezondheid, energie, veiligheid, ...),
- de werking van de overheid moderniseren en de kwaliteit en efficiëntie van publieke diensten verbeteren,
- diffusie van innovaties versnellen en markten vernieuwen,
- groei en competitiviteit versterken bij ondernemingen, in het bijzonder bij kmo's.

De overheid kan ook andere innovatie-instrumenten inzetten om de vermelde doelstellingen na te streven. Als bijlage 2 is een overzicht van het huidige innovatie-instrumentarium toegevoegd. We maken daarbij onderscheid tussen aanbodgedreven instrumenten en vraaggedreven instrumenten<sup>8</sup>. De aanbodgedreven instrumenten zijn typisch gericht op de directe ondersteuning van ondernemingen en kennisinstellingen en het versterken van het aanbod aan kennis en innovatie . Via de vraaggedreven instrumenten heeft de overheid echter sleutels in handen om de vermarkting van innovatieve producten, diensten en systemen te versnellen door de vraag naar innovatie te stimuleren. Innovatieve overheidsopdrachten zijn zo een vraaggedreven instrument.

**Innovatieve overheidsopdrachten hebben ten opzichte van andere innovatie-instrumenten volgende specifieke voordelen,**

**voor overheid en maatschappij :**

- de overheid versterkt zijn kennis van de 'state of the art' door marktverkenningen en -consultaties te organiseren met bedrijven, kennisinstellingen en andere specialisten in de materie;
- de innovatieve oplossingen zijn potentieel beter en goedkoper doordat de O&O-fase van precommerciële projecten in competitie door meerdere leveranciers wordt uitgevoerd en de (technologische) risico's bij de eigenlijke aankoop verminderen dankzij de voorafgaande testfase;
- de innovatieve oplossingen sluiten beter aan bij de reële noden en uitdagingen doordat de overheid meer investeert in het concretiseren van zijn noden en sterk blijft interageren met de aanbodzijde tijdens het proces van ontwikkeling van oplossingen;
- de overheid verwerft gebruiksrechten op de resultaten van de O&O-activiteiten, wat niet zo is bij subsidies;
- innovatieve overheidsopdrachten mobiliseren middelen voor innovatie over alle beleidsdomeinen en niveaus heen;
- klanten en medewerkers van de overheid zijn meer tevreden dankzij het beter en efficiënter functioneren van de openbare diensten;
- innovatieve overheidsopdrachten dragen ook structureel bij tot een duurzame overheid.

---

<sup>8</sup> OECD, 2011, Demand-side Innovation Policies ([www/innovationpolicyplatform.org](http://www/innovationpolicyplatform.org))

#### voor ondernemingen en kennisinstellingen :

- ondernemers en kennisinstellingen krijgen via de directe contacten met de overheid een beter inzicht in de publieke innovatiebehoefte; dit biedt perspectieven op nieuwe onderzoeks- en innovatiethema's en de ontwikkeling van nieuwe markten of veelbelovende niches;
- er komen meer financiële middelen voor O&O- en testactiviteiten ter beschikking en meer mogelijkheden om samenwerkingen tussen kennisinstellingen en ondernemingen op te zetten;
- er komen nieuwe mogelijkheden om 'the valley of death' tussen productontwikkeling en commercialisering te overbruggen wanneer de overheid als launching of lead customer optreedt; dit kan ook de mogelijkheden voor export positief beïnvloeden;
- de toegang voor kmo's en starters tot de overheidsmarkten verbetert door het aankoopproces bij innovatieve overheidsopdrachten zo eenvoudig mogelijk te houden, door te kiezen voor een interactieve en gefaseerde aanpak en door minder technische specificaties op te nemen in de bestekken maar wel gewenste functionaliteiten en mogelijke varianten.

Instrumenten zijn natuurlijk nooit een doel op zich. Afhankelijk van de context en de na te streven resultaten zal men een weloverwogen keuze maken en tot een specifieke mix van maatregelen komen die zo optimaal mogelijk tegemoet komt aan de noden van de sector en de evoluties van de omgeving.

### 4.3 Het juridisch kader

Er is in 2014 een belangrijke evolutie geweest in het juridisch kader voor innovatieve overheidsopdrachten. Enerzijds is er de nieuwe Europese richtlijn 2014/24/EU voor overheidsopdrachten (voor klassieke sectoren) anderzijds is er ook de nieuwe kaderregeling inzake staatssteun (2014/C 3282). De wijzigingen hebben een aantal drempels weggenomen en bieden nu meer rechtszekerheid en stimulans om overheidsopdrachten ook strategisch in te zetten.

De toelichting bij de nieuwe EU-richtlijn voor overheidsopdrachten verwijst uitvoerig naar de strategische rol die overheidsopdrachten kunnen spelen in het streven naar 'slimme, duurzame en inclusieve groei', de Europa 2020 strategie. De aankoop van innovatieve producten, werken en diensten wordt expliciet aangemoedigd. Daarom voorziet de nieuwe richtlijn meer mogelijkheden om gunningsprocedures met onderhandelingen te gebruiken die meer zekerheid bieden dat de aangeboden oplossingen ook werkelijk tegemoet komen aan de behoeften van de overheid. De nieuwe richtlijn introduceert daarnaast het concept van Innovatiepartnerschappen die binnen één gunningsprocedure de fase van precommerciële ontwikkeling (PCP) combineert met de aankoop van de ontwikkelde innovatieve producten, diensten of werken (PPI).

De nieuwe kaderregeling inzake staatssteun vermeldt voor het eerst het begrip 'precommerciële inkoop' en bepaalt aan welke voorwaarden dient te worden voldaan opdat de aankoop van O&O-diensten verenigbaar is met de interne markt.



De omzetting van de EU-richtlijn in een nieuwe Belgische wet op de overheidsopdrachten werd afgerond op 17 juni 2016 (publicatie in het Staatsblad van 14 juli 2016). Deze wet is nog niet in werking gesteld. De verwachting is dat dit in de tweede helft van 2017 zal gebeuren wanneer ook de uitvoeringsbesluiten klaar en bekend gemaakt zijn.

Concreet geeft dit voor overheidsopdrachten voor innovatie (PPI), voor precommerciële aankopen (PCP) en voor Innovatiepartnerschappen de volgende juridische basis.

### Overheidsopdrachten voor Innovatie – PPI – aankopen van innovatieve oplossingen

De aankoop van innovatieve oplossingen (producten, diensten of werken die nog niet wijd verspreid zijn op de markt) valt onder het toepassingsgebied van de EU-richtlijn voor overheidsopdrachten en de Belgische wet op de overheidsopdrachten.

Bij de keuze van de gunningsprocedure (artikel 26 van de EU-richtlijn-klassieke sectoren) zal men voor de aankoop van innovatieve producten, diensten of werken voorkeur geven aan procedures waarbij interactie tussen de leveranciers en de aanbestedende overheid mogelijk is, zoals de ‘mededingingsprocedure met onderhandeling’ en de concurrentiegerichte dialoog (artikel 29 en 30 van de EU-richtlijn). Ook voorafgaande marktconsultaties kunnen voorzien worden. Voorwaarde blijft dat dit niet leidt tot verstoring van de mededinging of schending van de beginselen van non-discriminatie en transparantie.

Om kmo's en dus ook jonge en innovatieve ondernemingen, betere toegang te verlenen tot de overheidsmarkt, spoort de Europese Commissie aan om opdrachten te verdelen in percelen en om waar mogelijk varianten toe te laten (art. 45 en 46). Ook mogen de eisen met betrekking tot financiële en economische draagkracht geen extra belemmering vormen, ze moeten in verhouding staan tot de opdracht. Verder moet men ervoor zorgen dat geen overbodige administratieve lasten ontstaan voor kmo's, bijvoorbeeld door bepaalde vereisten op te nemen in de selectiecriteria.

### Precommercieel aankopen – PCP – aankopen van O&O

Artikel 33 van de kaderregeling expliciteert dat precommercieel aankopen compatibel is met de interne markt wanneer aan volgende voorwaarden is voldaan bij het aankopen van O&O-diensten:

- a. de prijs betaald voor de O&O-diensten conform is met de marktwaarde van de voordelen die de inkopende overheid ontvangt en de risico's die de deelnemende dienstverrichter neemt;
- b. de selectieprocedure openbaar, transparant en niet-discriminerend is en gebaseerd op objectieve selectie- en gunningscriteria die vóór de biedprocedure zijn vastgesteld;
- c. de voorgenomen contractuele regelingen met een beschrijving van alle rechten en verplichtingen van de partijen – ook wat betreft de intellectuele eigendomsrechten – vóór de biedprocedure beschikbaar gesteld worden aan alle geïnteresseerde bidders;
- d. de inkoop geen van de deelnemende dienstverrichters een voorkeursbehandeling oplevert bij de levering van commerciële volumes van de eindproducten of einddiensten aan een inkomende overheid in de betrokken lidstaat;

- e. alle resultaten die geen intellectuele eigendom opleveren breed verspreid worden zodat andere ondernemingen deze kunnen reproduceren en alle intellectuele eigendom volledig toegekend wordt aan de inkopende overheid  
of  
een dienstverrichter aan wie de resultaten intellectuele eigendom opleveren, verplicht is om de inkopende overheid onbeperkte kosteloze toegang te geven tot die resultaten en om derden toegang te geven op marktvoorwaarden, bijvoorbeeld via niet –exclusieve licenties.

De aankoop van O&O-diensten volgens het in de kaderregeling beschreven precommercieel aankoopmodel, waarbij kosten en baten worden gedeeld, valt niet onder de toepassing van de Europese richtlijn voor overheidsopdrachten of de Belgische wet op overheidsopdrachten.

Artikel 14 van de Europese richtlijn voor overheidsopdrachten (voor klassieke sectoren) geeft aan dat de aankoop van O&O-diensten enkel onder het toepassingsgebied van de richtlijn valt wanneer :

- de baten uitsluitend toekomen aan de aanbestedende dienst voor gebruik ervan in de uitoefening van zijn eigen werkzaamheden, en
- de verleende dienst volledig wordt betaald door de aanbestedende dienst.

Punt 47 van de aanhef van de richtlijn herinnert er bovendien aan dat het model voor precommerciële inkoop dat opgenomen is in de Mededeling van de Commissie van 14 december 2007 over precommercieel aankopen<sup>9</sup> van kracht blijft.

Kortom, precommerciële aankopen zijn overheidsopdrachten waarvoor de strikte procedurestappen bepaald in de wet op de overheidsopdrachten niet gelden. Dit biedt aan de overheidsorganisaties meer flexibiliteit bij het inkopen van O&O-diensten op voorwaarde dat ze procedures hanteren die marktconform zijn en die transparantie, gelijke behandeling en proportionaliteit garanderen. De voorbeelden en modellen ontwikkeld door de Commissie in de mededeling van 14 december 2007 bieden hier de nodige houvast.

### Innovatie Partnerschappen (PCP & PPI in één)

De richtlijn voor overheidsopdrachten van 2014 introduceert het concept van ‘Innovatie Partnerschappen’. Bij Innovatie Partnerschappen wordt de aankoop van O&O-diensten en de aankoop van de eruit resulterende producten of diensten in één gunningsprocedure gecombineerd. Dit was onder de vorige richtlijn onmogelijk.

De toelichtingen bij de richtlijn maken echter duidelijk dat Innovatie Partnerschappen enkel gehanteerd kunnen worden wanneer ze de ontwikkeling en aankoop van unieke en gespecialiseerde producten of diensten betreffen die geen of zeer beperkte commercialiseringsmogelijkheden hebben. De voordelen van innovatie partnerschappen lijken dus beperkt ten opzichte van de gescheiden PCP en PPI procedures.

---

<sup>9</sup> Communication(COM(2007) 799) from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions : pre-commercial Procurement : Driving Innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe.

## PCP en PPI in de Belgische en Vlaamse regelgeving

De omzetting van de EU-richtlijn in een nieuwe Belgische wet op de overheidsopdrachten werd afgerond op 17 juni 2016 (publicatie in het Staatsblad van 14 juli 2016). Deze wet is nog niet in werking gesteld. De verwachting is dat dit in de tweede helft van 2017 zal gebeuren wanneer ook de uitvoeringsbesluiten klaar en bekend gemaakt zijn. Deze omzetting zal geen invloed hebben op de basisprincipes van het juridisch kader zoals hierboven beschreven.

Wat overheidsopdrachten betreft is de rol van de Vlaamse regelgeving beperkt tot bepaalde aspecten van de besluitvorming, zoals delegatie van beslissingsbevoegdheden en controle op de uitgaven. Deze zijn opgenomen in diverse Besluiten van de Vlaamse Regering.<sup>10</sup>

Het concept precommercieel aankopen (PCP) wordt in de Vlaamse regelgeving nog nergens vermeld. Dit heeft tot gevolg dat alle beslissingen inzake het toekennen van middelen bij precommercieel innovatief aankopen op het niveau van de Vlaamse Regering moeten genomen worden. Voor de periode van het actieplan Innovatief Aanbesteden '2008-2013' werd een ad hoc delegatie tot 1 miljoen euro toegekend aan de betrokken minister, mits positief advies van inspectie van financiën.

### 4.5 Evoluties buiten Vlaanderen

Vaak wordt naar het Amerikaanse SBIR programma verwezen als voorbeeld van een succesvol programma voor aankopen van O&O door de overheid. Het programma bestaat reeds sinds 1982, is voorbehouden voor kleine en middelgrote ondernemingen (in USA < 500 werknemers) en wordt thematisch aangestuurd en gefinancierd vanuit de verschillende departementen of agentschappen van de overheid. De ondernemingen ontvangen meestal subsidies (100% van de kost). Opmerkelijk is de wijze waarop de verschillende departementen van de Amerikaanse overheid er in slagen om 1 of 2 keer per jaar hun gedetecteerde noden te definiëren en bekend te maken.

Zowel in Nederland als in het Verenigd Koninkrijk heeft men het voorbeeld van SBIR onder aangepaste vorm gevolgd. Het gaat hierbij steeds om de precommerciële fase van de innovatie. Hoe succesvol de link naar een reële aankoop door de overheid is, is niet altijd duidelijk.

In Nederland is men medio 2012 gestart met het programma Inkoop Innovatie Urgent (IIU) dat een boost diende te geven aan het inkopen van innovatie – complementair aan het

---

<sup>10</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering en het Besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2015 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de departementen en van de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse Overheid. Het Besluit van de Vlaamse Regering houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak van 19 januari 2001.

precommerciële SBIR. Het programma Inkoop Innovatie Urgent had als doel om een structureel kader te ontwikkelen op nationaal en regionaal niveau voor overheidsorganisaties voor innovatie. Het programma is afgerond en de ontwikkelde instrumenten werden overgedragen aan Pianoo<sup>11</sup>, het expertisecentrum aanbesteden van het Nederlandse ministerie van Economische Zaken. Rijkswaterstaat, het ministerie van Infrastructuur en Milieu was een belangrijke partner van Inkoop Innovatie Urgent. Het 'beleidskader innovatiegericht inkopen' van Rijkswaterstaat is een goed voorbeeld van structurele verankering van een innovatiestrategie in een aankoopbeleid van een overheidsorganisatie.

De Europese Commissie neemt een centrale rol op in de stimulatie van innovatieve overheidsopdrachten in de lidstaten. Ze financiert enerzijds coördinerende platformen voor uitwisseling van expertise en goede praktijken. Daarnaast initieert de Europese Commissie ook PPI en PCP projecten. PPI projecten ontvangen tot 30% steun, PCP tot 90% steun.

Met de steun van de Europese Commissie werden volgende handleidingen voor innovatieve overheidsopdrachten uitgewerkt :

- Guidance for public authorities on Public Procurement of Innovation uitgegeven door het Procurement of Innovation Platform (IWT als partner) – [www.innovation-procurement.org](http://www.innovation-procurement.org) ;
- Public Procurement as a driver of Innovation in SME's and Public Services – Guidebook series How to support SME policy from Structural Funds uitgegeven door de Europese Commissie - DG Enterprise and Industry ;
- The European Assistance for Innovation Procurement (EAFIP) toolkit – module 1,1 and 3 – [www.eafip.eu](http://www.eafip.eu) .

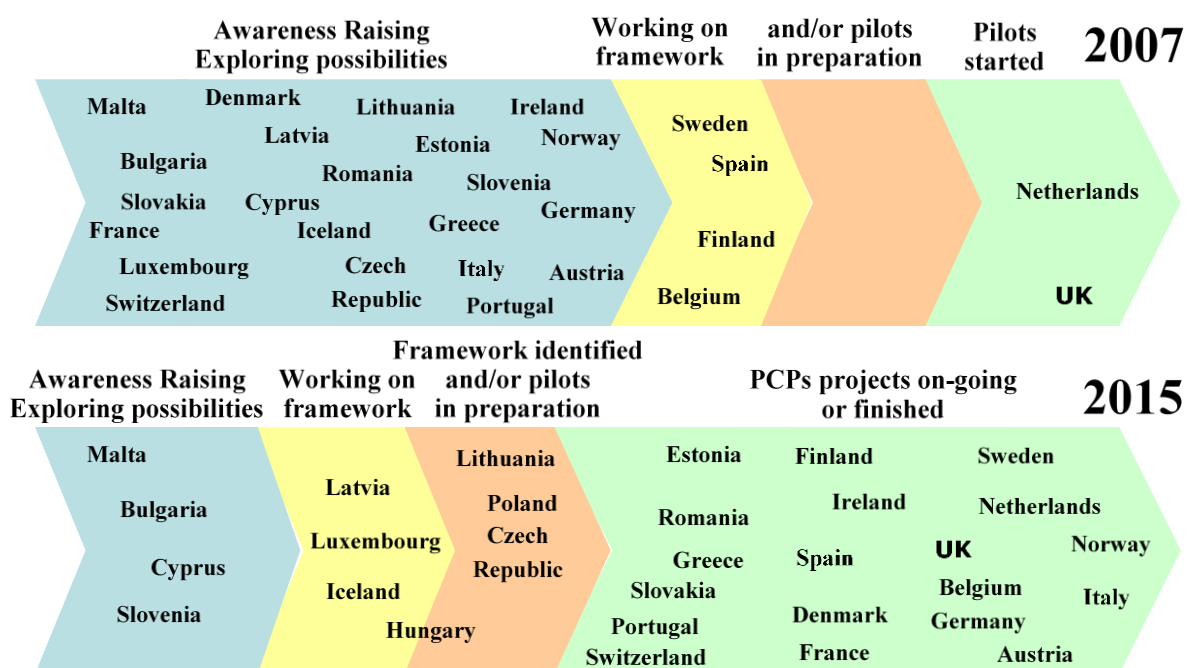
Onderstaande figuur<sup>12</sup> geeft een benchmark weer van de stand van zaken in de EU lidstaten zoals door de Europese Commissie beoordeeld. De afgelopen tien jaar zijn heel wat landen van start gegaan met de implementatie van innovatieve overheidsopdrachten en in het bijzonder PCP projecten.

---

<sup>11</sup> <https://www.pianoo.nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-duurzaam-inkopen/mvi-themas/innovatiegericht-inkopen>

<sup>12</sup> Introduction to Innovation Procurement, presentatie Lieve BOS, Europese Commissie DGConnect, workshop legal framework innovation procurement, 4 december 2015; <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/innovation-procurement-initiatives-around-europe>

Figuur 2. Benchmark van de implementatie van precommercieel aankopen in EU-lidstaten



Voorbeelden van EU-initiatieven zijn terug te vinden op <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/innovation-procurement-initiatives-around-europe>.

Thema's die aan bod komen zijn onder meer :  
voor precommerciële aankopen(PCP) :

- ontwikkeling van innovatieve modules voor verkeerscontrolecentra die betere doorstroming van verkeer, meer veiligheid en kleinere CO2 voetafdruk verzekeren en bovendien goedkoper zijn;
- ontwikkeling van geavanceerd geïntegreerd monitoringplatform voor intensieve zorg diensten van ziekenhuizen;
- ontwikkeling van snelle testen voor aanwezigheid van blauwalgen in meren en plassen.

voor overheidsopdrachten voor innovatie (PPI) :

- aankoop energie efficiënte verlichtingssystemen op basis van 'life cycle costing' criteria;
- aankoop van kost effectieve en duurzame oplossing voor geautomatiseerd ontsmettings- en wassysteem voor hospitaalbedden;
- aankoop van warmte recyclage systemen voor bestaande gebouwen.

Ook de OESO doet inspanningen om de strategische inzet van innovatieve overheidsopdrachten te promoten. De OESO presenteerde op 5 oktober 2016 een nieuw beleidskader voor de strategische inzet van overheidsopdrachten voor innovatie.

## 4.6 Stand van zaken in Vlaanderen

### Ervaringen met precommercieel aankopen

Innovatieve overheidsopdrachten zijn geen nieuw thema voor de Vlaamse Overheid. Het regeerakkoord van 2004-2009 meldde reeds de intentie om overheidsopdrachten in te zetten om het innovatiepotentieel van de industrie te versterken. Het transversale innovatiebeleidsplan van 2005-2010 spoorde alle beleidsdomeinen aan om innovatie te integreren in hun strategie. Via het Milieu- en Energie Innovatieplatform werden de eerste experimenten voor aankoop van innovatie ontwikkeld en in 2008 ging het IWT (agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie) in opdracht van de Vlaamse Regering van start met een programma voor 'Innovatief Aanbesteden'.

Het programma was breed van opzet, in principe waren alle Vlaamse beleidsdomeinen betrokken. In een eerste fase werd een methodologie ontwikkeld en werden de beleidsverantwoordelijken binnen de domeinen geïnformeerd en gesensibiliseerd over het programma en de ontwikkelde aanpak.

Het IWT richtte zich binnen het ruime begrip van 'innovatief aanbesteden' vooral tot de projecten met een belangrijk O&O gehalte, maar het programma resulteerde ook in de directe aankoop van innovatieve producten en diensten. Er werden 16 projecten<sup>13</sup> opgestart, voor alle projecten werd een marktverkenning georganiseerd. De resultaten kunnen als volgt worden samengevat :

- 3 projecten resulteerden vrij vlot in de directe aankoop van een innovatief product of dienst (oogscreening voor jonge kinderen; online monitoring van bouwputten; 'life cycle cost' voor rust- en verzorgingstehuizen);
- voor 3 andere projecten werd een volledig precommercieel O&O-traject doorlopen (energieneutrale glastuinbouw, spraak- en taal technologisch ondertitelen in het Nederlands, e-book platformen);
- voor 1 precommerciële traject werden er geen geïnteresseerde bedrijven gevonden voor de uitvoering van de precommerciële fase (scholen van de toekomst);
- 3 precommerciële trajecten werden opgeschort omdat het programma 'Innovatief Aanbesteden' in 2014 niet meer werd verlengd (hydrografische peilingen, gevelrestauratie, energieneutraal bouwen);
- 3 projecten werden verdergezet door de aanbestedende dienst zelf, buiten de kenniscel Innovatief Aanbesteden (complementair muntsysteem, persoonlijk ontwikkelingsplan, Visueel Vlaanderen);
- 3 projecten werden stopgezet na de marktverkennende fase (e-bike, informatiesysteem cultuur, katalytisch ecoplatform).

In 2015 heeft het Rekenhof een analyse<sup>14</sup> van de uitvoering van het 'Innovatief Aanbesteden' gepubliceerd. Het Rekenhof heeft daarbij een aantal knelpunten vastgesteld. Het betrof in het bijzonder de relatief zware procedures en lange doorlooptijden, onduidelijkheden bij de aanwending van de uitzondering voor O&O (onderzoek en ontwikkeling) op de

---

<sup>13</sup> [www.innovatiefaanbesteden.be](http://www.innovatiefaanbesteden.be)

<sup>14</sup> Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, Brussel, december 2015.

overheidsopdrachtenregelgeving en het feit dat niet alle entiteiten zich voldoende geëngageerd hadden om substantiële of reële innovatienoden te detecteren en middelen ter beschikking te stellen om de PCP-projecten te trekken. In dit voorstel van aanpak werd tegemoet gekomen aan de opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof.

Een belangrijk en ook succesvol initiatief van de IWT-Kenniscel was het Europese project Smart@fire<sup>15</sup>. Samen met partners uit het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Frankrijk, Duitsland, Hongarije en verschillende Belgische stakeholders werd een precommercieel traject opgezet om slimme beschermssystemen voor brandweerlui te ontwikkelen.

## Overheidsopdrachten voor innovatie

Het departement EWI heeft in maart en september 2015 nota's aan het Voorzitterscollege<sup>16</sup> voorgelegd met een analyse van de evoluties in PPI 'overheidsopdrachten voor innovatie' en het belang ervan voor overheid, ondernemingen en maatschappij. Dit initiatief resulteerde reeds in het Charter 'Overheidsopdrachten voor Innovatie' dat door minister Muyters en een aantal leidend ambtenaren van de Vlaamse Overheid op 3 juli 2015 werd ondertekend en waarin men zich engageert om bewuster met overheidsopdrachten om te gaan en inspanningen te leveren om minstens 3% van het budget dat besteed wordt aan overheidsopdrachten te voorzien om innovatieve werken, leveringen of diensten te verwerven. De nadruk ligt hier op het verlagen van drempels zodat bijvoorbeeld aanbieders van bestaande innovatieve oplossingen of jonge startende bedrijven, zonder de vaak vereiste trackrecord toch volwaardig kunnen intekenen op aankoopprocedures van de overheid.

## Gemeenten en steden

Ook Vlaamse steden zoals onder meer Antwerpen en Gent hebben initiatieven genomen en participeren in verschillende projecten, ook in Europees verband. De Stad Antwerpen (met partners Digipolis, i-Minds, Kopenhagen, 21C en coördinator Helsinki) neemt deel aan het precommercieel EU-project 'SELECTforcities'. Dit project wil het 'Smart City' perspectief dichterbij brengen door nieuwe digitale oplossingen te ontwikkelen die het mogelijk maken voor een stad om te fungeren als testomgeving voor innovatieve tools van het 'Internet of Everything'.

De Stad Gent heeft vooraleer schoonmaakproducten aan te kopen een testfase ingelast om de effectiviteit van recent ontwikkelde probiotische schoonmaakproducten na te gaan. Op deze manier werkt de schoonmaakdienst niet alleen duurzaam (voor de omgeving én voor de werknemers) maar ondersteunt het ook de ontwikkeling van nieuwe oplossingen in een traditionele sector.

De VVSG (vereniging voor steden en gemeenten) neemt een ondersteunende en stimulerende rol op. De OVAM kent subsidies toe aan steden en gemeenten voor de uitvoering van projecten die onder meer leiden tot innovatieve investeringen voor een duurzaam materialenbeheer.

---

<sup>15</sup> [www.smartatfire.eu](http://www.smartatfire.eu)

<sup>16</sup> VC/15/12.03/DOC.008 en VC/15/10.09/DOC043)

## 5. Doelstellingen

Het programma 'innovatieve overheidsopdrachten' wil bijdragen tot strategische doelstellingen zoals daar zijn :

1. de werking van de overheid moderniseren en de kwaliteit en efficiëntie van publieke diensten verbeteren,
2. de groei en competitiviteit van ondernemingen, in het bijzonder bij kmo's, versterken door diffusie van innovaties te versnellen en markten te vernieuwen,
3. innovaties te realiseren voor specifieke uitdagingen in domeinen van maatschappelijk belang (gezondheid, energie, veiligheid, ...),

Om deze te realiseren streven we volgende operationele doelstellingen na :

### OD1. Uitbouwen van een kennisplatform 'innovatieve overheidsopdrachten'

Het programma 'innovatieve overheidsopdrachten' heeft vooral een katalyserende rol en moet ervoor zorgen dat er sneller en beter geïnnoveerd wordt bij de overheid. Het initiatief ligt in principe bij de 'vragende' organisaties. Opdat niet elke organisatie opnieuw 'het warm water' zou moeten uitvinden is het nodig om alle beschikbare informatie en kennis inzake innovatieve overheidsopdrachten op het niveau van de Vlaamse overheid bijeen te brengen, verder uit te bouwen en actief ter beschikking te stellen van de overheidsorganisaties. Het organiseren van een helpdesk, het geven van opleidingen, het ontwikkelen van toolkits en handleidingen, modeldocumenten en het begeleiden van projecten zijn activiteiten die hieraan bijdragen. We ontwikkelen en verspreiden een beleidskader en een gids die overheidsorganisaties in staat stelt innovatieve overheidsopdrachten in te zetten als structureel beleidsinstrument.

Om de 'know how' verder te verdiepen, schakelt het kennisplatform zich in in de diverse Europese netwerken voor uitwisseling van goede praktijken inzake innovatieve overheidsopdrachten en leert het van de ervaringen van benchmarklanden zoals bijvoorbeeld Nederland, Zweden, Verenigd Koninkrijk of Duitsland.

### OD2. 3 % van aankoopbudget besteden aan innovatieve producten, diensten en processen (PPI)

In het Charter 'Overheidsopdrachten voor Innovatie' engageren een aantal leidend ambtenaren zich om inspanningen te leveren om minstens 3 % van hun jaarlijks aankoopbudget te besteden aan innovatieve producten, diensten en processen.

Er zijn momenteel geen betrouwbare gegevens beschikbaar over het aandeel innovatieve producten of diensten bij de overheidsaankopen. Het e-delta contractmanagementsysteem zal ingezet worden om aan deze informatienoden tegemoet te komen. Voor de afbakening en definiëring van het begrip innovatie, hanteren we het kader goedgekeurd door het Voorzitterscollege op 10 september 2015.



Belangrijker dan het absolute aandeel van innovatie te kennen is echter een positieve tendens te creëren. Het nieuwe regelgevende kader voor overheidsopdrachten biedt meer mogelijkheden voor innovatie. Overheidsorganisaties en in het bijzonder aankopers en hun management dienen hierover geïnformeerd en gesensibiliseerd te worden. Samen met hen zullen we aanbevelingen, richtlijnen, aangepaste modeldocumenten en processen ontwikkelen die meer kansen bieden aan innovatieve aankopen. Hier gaan we in principe voor een brede aanpak gericht op het geheel van Vlaamse overheidsorganisaties. In de mate waarin nog O&O-activiteiten opgenomen zijn in de opdracht (bijvoorbeeld voor testfase van innovatieve producten) kunnen we cofinanciering vanuit het beleidsdomein innovatie voorzien.

### OD3. Samenstellen van projectportfolio van precommerciële innovatieprojecten (PCP)

Voor het beantwoorden aan bepaalde uitdagingen en transities zijn nog onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten nodig. Hier biedt het nieuwe systeem van precommerciële projecten (PCP) mogelijkheden. De ervaring met het opzetten van dergelijke, toch meestal complexe, projecten is in het geheel van de Vlaamse Overheid nog maar beperkt aanwezig. Daarom is het nodig om een portfolio op te bouwen van een aantal PCP-projecten die als voorbeeld en inspiratie kunnen dienen voor de overige overheidsorganisaties. We nemen de geslaagde PCP-projecten uit de periode 2009-2013 hierin op. Op basis van de eerdere ervaringen verbeteren we het kader om dergelijke pilootprojecten op te zetten en uit te voeren. Als stimulans voorzien we vanuit het innovatiebeleid 50% cofinanciering voor deze piloot projecten.

### OD4. Stimuleren van de deelname aan Europese PPI en PCP projecten

De Europese Commissie is een stuwende kracht in het hele gebeuren rond innovatieve overheidsopdrachten. Ze levert niet alleen veel inspanningen om kennis en ervaringen beschikbaar te stellen maar financiert ook heel wat PPI en PCP projecten via Horizon 2020. We dienen de deelname door Vlaamse organisaties te versterken, deze projecten bieden niet alleen bijkomende middelen maar ook unieke opportuniteiten om toe te treden tot sterk vernieuwende netwerken met interessante buitenlandse partners actief op toekomstige Europese markten. We zullen ook beter gebruik maken van Europese fondsen zoals ESIF (European Structural and Investment Fund) en EFSI (European Fund for Strategic Investments), ... voor de realisatie van Vlaamse PCP en PPI projecten.

## 6. Belangrijkste risico's

### 6.1 Ontbreken van gedragen innovatie agenda's bij overheidsorganisaties en beleid

Zoals eerder gesteld staan de aankopende overheidsorganisaties centraal bij het opstarten van innovatieve overheidsopdrachten. Niet alle overheidsorganisaties hebben echter een duidelijke visie op innovatie voor hun sector of beleidsthema of hebben voldoende expertise en middelen beschikbaar om een concrete innovatie-agenda op te stellen en uit te voeren. Voor hen is het van belang om alvorens van start te gaan met innovatieve overheidsopdrachten, en in het bijzonder met precommerciële trajecten, hieraan te werken.

De afspraken in het kader van de verdere concretisering en implementatie van de Visienota 2050 met de aanstelling van transitie-managers en de opmaak van transitie-actieplannen bieden voor ten minste zeven prioritaire domeinen een nieuw stimulerend kader. Ook het VRWI rapport Toekomstverkenningen 2025 kan een bijdrage leveren aan de lange termijn road maps voor bepaalde domeinen.

### 6.2 Beperkt draagvlak bij stakeholders

Om het programma een goede kans op succes te geven is het essentieel om een goed draagvlak te hebben bij alle stakeholders (zie bijlage 3). Het beleid, het management en de aankopers moeten overtuigd zijn van de opportuniteiten die innovatieve overheidsopdrachten meebrengen.

Voldoende draagvlak is essentieel om voldoende middelen (mensen en budgetten) te mobiliseren zowel voor de programmacoördinatie en ondersteuning als op het projectniveau.

Daarom zal het programma zoveel mogelijk samen met de diverse belanghebbenden worden voorbereid. Bij de uitvoering zullen we een systematische interactie opzetten zodat de stakeholders kunnen aangeven welke drempels en problemen zij ondervinden met innovatieve overheidsopdrachten en we bijsturingen van het programma kunnen doorvoeren. Ook de externe stakeholders, bedrijfsorganisaties, ondernemingen en kennisinstellingen moeten goed geïnformeerd over de mogelijkheden en nauw betrokken worden bij de aanpak van innovatieve overheidsopdrachten.

We zullen hierbij voortbouwen op het initiatief van juli 2015 van het departement EWI waarbij tijdens de infosessie 'overheidsopdrachten voor innovatie' een aantal leidend ambtenaren zich engageerden via de ondertekening van een Charter om bewuster om te gaan met overheidsopdrachten en inspanningen te leveren om minstens 3% van het jaarlijks budget voor overheidsopdrachten te voorzien om innovatieve werken, leveringen of diensten aan te kopen.

## 7. Geplande acties

### 7.1 Kern-acties

#### OD1. Uitbouwen van een kennisplatform 'innovatieve overheidsopdrachten'

1. Ontwikkelen en verspreiden van richtlijnen en specifieke modeldocumenten
2. Integreren PCP/PPI in bestaande centraal aanspreekpunt overheidsopdrachten
3. Opmaken en verspreiden van gids PPI /PCP voor aankopers , voor kmo's,
4. Aanbod aan opleiding ontwikkelen
5. Deelnemen aan Europese kennisplatformen
6. Uitwisselen van ervaringen in bilaterale context, bv. Nederland, VK, ...

#### OD2. 3% van aankoopbudget besteden aan innovatieve producten, diensten en processen (PPI)

7. Samenwerking met netwerk aankopers en aankoopcentrales en hun management opzetten
8. Ontwikkelen van aangepast proces voor overheidsopdrachten voor innovatie (PPI)
9. Projectportfolio met goede voorbeelden binnen Vlaamse overheid opmaken
10. Workshops voor ervaringsuitwisseling inzake PPI organiseren

#### OD3. Samenstellen van projectportfolio van precommerciële innovatieprojecten (PCP)

11. Samenwerking met leidend ambtenaren, transitie managers en innovatieverantwoordelijken binnen Vlaamse overheid opzetten om innovatienoden in kaart te brengen
12. Opportuniteiten voor samenwerking met overige transversale programma's nagaan : zoals radicaal digitaal, bouwmeester, PPS, ....clusters, proeftuinen, ....
13. Doelmatig maar vereenvoudigd proces voor precommerciële projecten (PCP) ontwikkelen
14. Open oproep voor blijk van interesse organiseren (en kader voor selectie) voor opstart pilootprojecten
15. Pilootprojecten voorbereiden en begeleiden (voor organisatie marktverkenning, voor definiëring vraag, inschakeling expertise, voor opmaak bestek, voor selectie uitvoerders, ...)

#### OD4. Stimuleren van de deelname aan Europese PPI en PCP projecten

16. Monitoren van mogelijkheden voor deelname aan Europese netwerken en mogelijkheden voor Europese financiering van projecten (Horizon 2020, ESIF, EFSI, ...) ; gericht informeren van potentiële deelnemers al dan niet via intermediaire partnerorganisaties

## 7.2 Prioritaire ondersteunende acties

17. Noodzakelijke structuren voor uitvoering van programma opzetten
18. PCP aanpak integreren in Vlaamse regelgeving, onder meer wat delegatieregeling betreft
19. Interne en externe communicatie- en promotiestrategie ontwikkelen en uitvoeren
20. In samenwerking met e-delta het aandeel innovatie in aankoop monitoren
21. Partnerschappen met externe stakeholders uitbouwen

## 7.3 Quick Win

In samenspraak met de betrokken aankopende overheidsorganisaties onderzoeken of de projecten die eind 2013 'on hold' werden gezet op zinvolle wijze verder kunnen uitgevoerd worden. Dit betreft de projecten 'hydrografische peilingen', 'gevelrestauratie', en 'energieneutraal bouwen'.

## 7.4 Actie fiches

Als bijlage 4 is een sjabloon toegevoegd dat kan helpen bij het verder concretiseren en plannen van de acties. Deze verdere uitwerking zal gebeuren door de leden van het programmateam van zodra dit is samengesteld.

## 8. Implementatie

### 8.1 Scope en duur

Het programma loopt van 1 juli 2016 tot eind 2019.

Het programma richt zich op alle beleidsdomeinen en alle organisaties van de Vlaamse Overheid<sup>17</sup>. We streven ook de samenwerking met andere entiteiten uit de publieke sector na. In het bijzonder de steden en gemeenten, maar ook ziekenhuizen en aankoopcentrales uit de sociale sector, kunnen belangrijke partners zijn in het realiseren van het programma.

In eerste instantie zal het programma vooral de prioritaire transitiedomeinen vermeld in de Visienota 2050 (Energie, Zorg, Industrie 4.0, Circulaire economie, Wonen,...) actief betrekken en in het bijzonder de domeinen en organisaties die reeds beschikken over een concrete innovatieagenda waarbij overheidsopdrachten voor innovatie en precommerciële O&O-trajecten een rol kunnen spelen bij de implementatie ervan.

In een tweede fase wordt de aanpak, op basis van de opgedane ervaring, verder uitgerold over het geheel van de Vlaamse Overheid en de ruimere publieke sector.

### 8.2 Integratie in het Vlaams Plan Overheidsopdrachten

#### De doelstelling duurzame en innovatieve overheidsopdrachten

Het programma 'Innovatieve overheidsopdrachten' maakt integraal deel uit van het overkoepelende Vlaams Plan Overheidsopdrachten. Het aanmoedigen van **innovatieve** overheidsopdrachten en het aanmoedigen van **duurzame** overheidsopdrachten vallen binnen het Vlaams Plan Overheidsopdrachten<sup>18</sup> samen onder één doelstelling.

We stemmen de aanpak van het programma 'innovatieve overheidsopdrachten' steeds af op de acties 'duurzame overheidsopdrachten' en **pakken aspecten zoals communicatie, promotie, kennisbeheer, monitoring gezamenlijk aan**. Dat we bij innovatieve aankopen ook steeds streven naar de meest duurzame oplossingen, spreekt voor zich.

#### Governance

De belangrijkste governance-structuur van het Vlaams Plan Overheidsopdrachten, en dus ook van het programma Innovatieve Overheidsopdrachten, is het Vlaams Samenwerkingsforum voor Overheidsopdrachten.

---

<sup>17</sup> ESR-lijst Kanselarij en Bestuur: <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-deelstaatoverheid-esr>

<sup>18</sup> VR 2016 2901 DOC.006/2ter – Vlaams Plan Overheidsopdrachten

**Het Vlaams Samenwerkingsforum** voor Overheidsopdrachten neemt de rol op van stuurgroep van het Vlaams Plan Overheidsopdrachten. Het is samengesteld<sup>19</sup> uit vertegenwoordigingen van de Vlaamse Overheid, lokale besturen, bedrijfssectoren en academische wereld.

De voorzitter, vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid en hun plaatsvervangers komen minstens voor elke bijeenkomst van het Samenwerkingsforum bijeen. Zij vormen **het uitgebreid Bureau** en staan in voor de voorbereiding van de bijeenkomsten van het Samenwerkingsforum.

Momenteel zijn er verschillende werkgroepen actief onder de koepel van het Samenwerkingsforum en het Vlaams Plan Overheidsopdrachten. In principe wordt dit flexibel ingevuld door structurele en ad hoc werkgroepen. Voor de begeleiding van de implementatie van het globale Vlaams Plan Overheidsopdrachten staat een **reflectiegroep** in waar afgestemd wordt met vertegenwoordigers van alle beleidsdomeinen van de Vlaamse Overheid voor de invulling van het Vlaams beleid inzake overheidsopdrachten.

In het Vlaams Plan Overheidsopdrachten werd de **Task Force duurzame en innovatieve** overheidsopdrachten in het leven geroepen. Deze Task Force organiseert het overleg met de belangrijkste aankopende organisaties van de Vlaamse Overheid op een meer operationeel niveau, ter ondersteuning van de acties voor het bevorderen van duurzame en innovatieve overheidsopdrachten.

Voortaan zal de N-projectleider 'Transversaal innovatiebeleid' (of plaatsvervanger) deelnemen aan de activiteiten van het Vlaams Samenwerkingsforum Overheidsopdrachten, het uitgebreid Bureau, de 'reflectiewerkgroep' en de Task Force 'duurzame en innovatieve overheidsopdrachten'.

### Het kennisnetwerk overheidsopdrachten

Om de kennis rond overheidsopdrachten binnen de Vlaamse Overheid te bundelen en te delen is het kennisnetwerk overheidsopdrachten opgestart. Alle medewerkers van de Vlaamse Overheid kunnen deelnemen. Het is een belangrijk platform voor de realisatie van de doelstellingen van het Vlaams Plan Overheidsopdrachten en dus ook voor het programma Innovatieve Overheidsopdrachten.

## 8.3 Implementatie van het programma Innovatieve Overheidsopdrachten

Voor de implementatie van het programma is er nood aan een programmateam en aan specifieke klankbordgroep. We rekenen ook op de inzet van innovatie-expertise vanuit het Agentschap Innoveren en Ondernemen en voldoende beschikbaarheid van menskracht bij de aankopende organisaties waarmee we samenwerken.

---

<sup>19</sup> VR 2012 2610 DOC.1092/1BIS – Samenwerkingsforum Overheidsopdrachten

## Het Programmateam

Voor de uitvoering van het programma wordt een team samengesteld dat volgende taken opneemt :

### *Projectleider 'transversaal innovatiebeleid' (1 VTE – dep EWI) :*

- strategieontwikkeling en implementatie,
- aansturing van het projectteam,
- dagelijks beheer
- externe relaties
- rapportering

### *Coördinator programmateam (0.5 VTE – dep EWI)*

- ondersteuning beheer, coördinatie en opvolging van de acties
- organisatie werkgroep Innovatie
- samenwerking en integratie in centraal contactpunt overheidsopdrachten HFB
- samenwerking en afstemming met het globaal plan overheidsopdrachten
- ontwikkeling monitoring programma i.h.b. aandeel innovatieve opdrachten

### *Adviseurs Innovatieve Overheidsopdrachten (PPI en PCP) (2,0 VTE)*

- opportuniteiten opzoeken voor het versterken van innovatie binnen het administratief proces voor overheidsopdrachten; identificeren en wegwerken van drempels en hindernissen;
- in samenwerking met het netwerk van aankopers en aankoopcentrale richtlijnen en tools ontwikkelen om overheidsopdrachten voor innovatie te promoten die aansluiten bij de korte en lange termijn (transitie)doelstellingen van de overheidsorganisaties in het bijzonder binnen de prioritaire transitiedomeinen;
- prospectie van innovatienoden en doelstellingen van overheidsorganisaties voor precommerciële pilootprojecten in het bijzonder binnen de prioritaire transitiedomeinen ;
- lean maar doelmatig proces voor precommerciële trajecten uittekenen;
- begeleiden van marktverkenningen /innovatieplatformen
- begeleiden van precommerciële projecten;
- organiseren van opleidingen innovatieve overheidsopdrachten, workshops en overige kennisuitwisselingen inzake innovatieve overheidsopdrachten
- opvolgen van ontwikkelingen en promoten van deelname aan PPI/PCP initiatieven in Europese context.

### *Communicatie en promotie (0,1 VTE – dep EWI):*

- In samenwerking met de communicatieverantwoordelijken van KB en HFB de uitbesteding van de communicatie (strategie en activiteiten) begeleiden.

### *Juridische ondersteuning (0,1 VTE – dep EWI):*

- In samenwerking met de juridische experts van de afdeling overheidsopdrachten :
  - o de aanpassing van Vlaamse regelgeving voorbereiden,
  - o ad hoc juridische vragen (laten) behandelen

### *Administratief en financieel beheer (0,2 VTE – dep EWI):*

- beheer van budget
- algemene ondersteuning

Voor logistieke ondersteuning, bijv. bij de organisatie van evenementen wordt ad hoc beroep gedaan op de ondersteunende diensten van de afdeling AZO van het departement EWI.

De totale inzet bedraagt dus circa 2,9 VTE voor de implementatie op programmaniveau, naast de reeds aangestelde N-projectleider. De ondersteunende en coördinerende functies (0,9 VTE) worden door het departement EWI ingevuld, na interne herschikking van taken.

De vermelde functies voor **adviseur Innovatieve Overheidsopdrachten** worden ingevuld na een interne oproep binnen het beleidsdomein EWI en via RADAR dat openstaat voor tijdelijke rekrutering van talent voor de gehele Vlaamse Overheid. De interne werving wordt gespreid in de tijd. 1 VTE wordt aangetrokken van bij de opstart van het programma, een tweede VTE in 2017 afhankelijk van het aantal te lanceren projecten.

De functies kunnen over verschillende mensen verspreid worden, met 0,5 VTE als minimale inzet per persoon. De betrokken mensen (max. 4) blijven verbonden aan hun organisatie van oorsprong en vormen dus samen met de projectleider en andere EWI-teamleden, een 'virtueel' team. Deze aanpak versterkt het transversaal, organisatie overschrijdend karakter van het programma. De adviseurs worden sectorgericht ingezet (bijv. energie, zorg, mobiliteit, digitalisering etc.) We zoeken hier echter niet de grote specialisten, maar wel mensen die dynamisch zijn, openstaan voor vernieuwing, die een aanstekelijk enthousiasme hebben en oplossingsgericht en flexibel kunnen samenwerken.

Om de teamgeest te bevorderen en de samenwerking efficiënt te laten verlopen is het aangewezen om, toch tenminste deeltijds, samen in dezelfde fysieke omgeving te werken.

### Inzet extra innovatie-expertise door Agentschap Innoveren en Ondernemen

#### *Voor advies en begeleiding*

De vragende overheidsorganisaties nemen het initiatief tot innovatieve aankooptrajecten, ze staan ook in voor de projectaansturing. Vanuit het programma 'innovatieve overheidsopdrachten' wordt advies en begeleiding aangeboden. Hiervoor zal beroep gedaan worden op de mensen van het programmateam, ad hoc aangevuld met innovatie experts van het Agentschap Innoveren en Ondernemen en voor complexe projecten ook met externe experts. Voor zowel PPI als PCP-projecten zal deze expertise een meerwaarde bieden in de voorbereidingsfase (cfr. Bijlage 1 – processen) voor onder meer de analyse van de haalbaarheid van het voorstel, 'state of the art' van het domein, ontwikkeling business case, marktconsultatie,... Ook bij het verder doorlopen van het traject (opstellen offertevragen, evaluatie en selectie van voorstellen, begeleiding bij de uitvoering) zal innovatie expertise nodig zijn. Verwacht kan worden dat voor de PPI projecten de nood aan advies en begeleiding vanuit het programmateam en vanuit het agentschap relatief beperkt blijft in tijd en inzet. Voor de precommerciële projecten kan dit wel oplopen.

#### *Voor toekenning cofinanciering*

Voor de aankoop van O&O en testactiviteiten wordt cofinanciering vanuit het Hermes-fonds voorzien. Het proces hiervoor moet nog uitgetekend worden maar een advies van afdeling Innovatie van het Agentschap Innoveren en Ondernemen over O&O gehalte en kwaliteit van de voorgestelde activiteiten zal nodig zijn.



*Totale inzet van VLAIO-innovatie adviseurs*

voor advies, begeleiding en cofinanciering : voorlopig geraamd op 0,5 VTE.

### Inzet extra menskracht bij aankopende overheidsorganisaties

De implementatie van dit programma heeft ook impact op de inzet van **medewerkers van de aankopende overheidsorganisaties**. Voor de samenwerking in het kader van het programma, het deelnemen aan kennisuitwisselingen, het aanpassen van de aanpak, het uitvoeren van marktverkenningen en de lancering en opvolging van innovatieve aankooptrajecten moet voldoende capaciteit ter beschikking zijn.

Idealiter wordt elk PCP-project begeleid door een projectteam met volgende aanwezige expertise naast de projectcoördinator :

- expert innovatie (VLAIO en/of extern)
- expert uit sector/domein/thema
- expert PCP (adviseur programmteam)

### Werkgroep innovatieve overheidsopdrachten

De werkgroep innovatieve overheidsopdrachten helpt het programmteam om opportuniteiten te detecteren voor innovatieve overheidsopdrachten en om drempels tot innovatieve overheidsopdrachten in het ruimere werkveld te benoemen en weg te werken. De werkgroep is complementair aan de Task Force duurzame en innovatieve overheidsopdrachten die voor de interne afstemming en coördinatie instaat binnen de Vlaamse overheid.

De voorgestelde samenstelling van de werkgroep innovatieve overheidsopdrachten, onder voorzitterschap van de N-projectleider is :

*Vertegenwoordiging beleidsdomein EWI, beleidsdomein KB en beleidsdomein MOW :*

- Erwin Dewallef, departement EWI, Programma Innovatieve Overheidsopdrachten
- Leo Van de Loock, VLAIO, transitie manager Industrie 4.0,
- XXX, VLAIO, expert kmo-beleid,
- XXX, MOW, expert Innovatieve overheidsopdrachten
- Frederik Claerbout, departement Kanselarij en Bestuur,
- Bart Zoete, het Facilitair Bedrijf, wnd. Afdelingshoofd, afdeling Aankoopcentrale en Overheidsopdrachten

*Vertegenwoordiging prioritaire transitiedomeinen*

- 2 of 3 transitie managers : deze vormen de link naar het transitieplatform Visie 2050

*Vertegenwoordiging aanbodzijde (Kennisinstellingen, SOCs, clusters, bedrijfswereld )*

- 3 of 4 experten : ook deze vormen de link naar hun specifieke netwerken

Deze werkgroep is een informele werkgroep, de samenstelling kan wijzigen in de loop van de tijd volgens de noden van het programma.

## 8.4 Budget

### Middelen voor cofinanciering en begeleiding via het Hermes-fonds

Het programma Innovatieve overheidsopdrachten voorziet cofinanciering van O&O-activiteiten in precommerciële projecten en cofinanciering van validatie-testfases van overheidsopdrachten voor innovatie. De ambitie van het programma 'innovatieve overheidsopdrachten' is om jaarlijks een 10-tal 'overheidsopdrachten voor innovatie' en een 5-tal 'precommerciële projecten' met een volledig O&O-traject, te lanceren.

De cofinanciering vanuit het innovatiebeleidsdomein draagt 50% van de kosten van de O&O-activiteiten die door de publieke, aankopende partijen, worden gedragen. Hiervoor zijn extra middelen (vastleggingsmachtiging) voorzien vanaf 2017.

Voor de voorbereidende fase van de pilootprojecten van het programma waarvoor externe expertise wordt ingehuurd.

	<b>Gevraagde vastleggingsmachtigingen voor nieuwe engagementen - in euro</b>
Voor cofinanciering van validatie/testfases in PPI projecten	10x 50.000 = 500.000
Voor cofinanciering van O&O activiteiten in PCP projecten	5 x 850.000 = 4.250.000
Inhuren expertise communicatie, juridische aangelegenheden, begeleiding marktconsultaties	100.000
Organisatie workshops, marktconsultaties	150.000
<b>Totaal middelen</b>	<b>5.000.000</b>

Deze vastleggingsmachtiging is ingeschreven op de begroting van het Hermes-fonds. Nood aan betaalkredieten zal in 2017 nog beperkt zijn, en wordt nu geraamd op maximaal 20% van de vastlegging, of 1.000.000 euro.

### Middelen voor werking

De kost voor de recurrente werking van het programmateam is voorzien op de begroting van het departement EWI (50.000 euro op EBO-1EAG2ZZ-WT).

## Personeelskosten binnen beschikbare refertekredieten

Het programma 'Innovatieve Overheidsopdrachten' wordt onder leiding van de N-projectleider getrokken door een programmteam .

Het programmteam bestaat uit 3,9 VTE, samengesteld uit :

1 VTE – departement EWI – N-projectleider

0,9 VTE – departement EWI (0,4 VTE ondersteuning + 0,5 VTE coördinatie)

2 VTE – te bepalen (2 VTE adviseurs innovatieve overheidsopdrachten).

De kost voor het programmteam wordt verdeeld over het departement EWI en het VLAIO/Hermesfonds. Het departement EWI draagt binnen de beschikbare refertekredieten de kost voor de N-projectleider en voor de coördinerende en ondersteunende functies.

## **9. Monitoring en Rapportering**

De Vlaamse overheid bouwt momenteel aan een geïntegreerde en geautomatiseerde monitoring van overheidsopdrachten. Het e-Delta contractmanagementsysteem zal hiervoor verder ontwikkeld worden. Voor de automatisering van de opvolging van het aandeel van het aankoopbudget dat besteed wordt aan innovatieve opdrachten, belangrijke kwantitatieve indicator voor dit programma, zullen de nodige mechanismen ingebouwd worden. Er moeten heldere afspraken gemaakt worden voor de identificatie van 'innovatieve overheidsopdrachten' in het systeem. Dit maakt deel uit van één van de prioritaire ondersteunende acties van dit plan van aanpak.

Jaarlijks maakt het Vlaams Samenwerkingsforum Overheidsopdrachten een overzicht van de vooruitgang gerealiseerd door de beleidsdomeinen in het kader van de strategische doelstellingen van het Vlaams Plan Overheidsopdrachten. De rapportering over de stand van zaken van de uitvoering van het programma 'Innovatieve overheidsopdrachten' zal hierin worden opgenomen. In overleg met de bevoegde minister en met het Samenwerkingsforum Overheidsopdrachten kunnen op basis van de rapportering bijstellingen van het programma doorgevoerd worden.

## Bijlage 1 : processen

In de EAFIP toolkit onderscheidt men in PCP/PPI projecten volgende stappen :

### **1. Voorbereidende fase** (2-8 maanden, maar sterk afhankelijk van specifieke case)

Behoeftedefiniëring → Op basis van beleidsdoelstelling, transitieagenda, vereiste tot kwaliteits- of efficiëntieverbetering, oplossing acuut probleem, ...

Validering → Betrekken van eindgebruikers, analyse alternatieven, ....

Haalbaarheidsanalyse → State of art domein, IPR analyse, regelgeving, business case, .

Open markt consultatie → Dialoog kennisinstellingen, ondernemingen, overheid

Is er oplossing op of dichtbij de markt ? JA → Overheidsopdracht voor innovatie PPI

NEEN → Precommerciële innovatieve aankoop PCP

### **2. Precommercieel project- PCP** (2 à 4 jaar, maar sterk afhankelijk van complexiteit van case)

Offertevraag opmaken en bekendmaken

Evaluatie van voorstellen en contractafsluiting

Uitvoering Fase 1 R&D-project (ontwikkelen oplossing)

Evaluatie Fase 2 voorstellen

Uitvoering Fase 2 R&D-project (ontwikkelen prototype)

Evaluatie Fase 3 voorstellen

Uitvoering Fase 3 R&D project (testfase testproducten of -diensten)

### **3. Overheidsopdracht voor innovatie – PPI** (2 à 3 jaar afhankelijk van specifieke case)

Vooraankondiging overheidsopdracht

Analyse reactie op vooraankondiging

Offertevraag

Evaluatie van voorstellen en contractafsluiting

Uitrol van oplossing

Evaluatie van uitrol in reële omstandigheden

## Bijlage 2

### Situering ten aanzien van andere innovatie-instrumenten

In het schema<sup>20</sup> van bijlage 2 wordt het huidige innovatie-instrumentarium van de Vlaamse Overheid weergegeven. Dit is een vereenvoudigde weergave van de realiteit. Federale en Europese initiatieven zijn er niet in opgenomen. Ook de maatregelen voor het fundamenteel onderzoek dat de basis vormt van het innovatie-systeem zijn niet vermeld.

De afbakening tussen aanbod- en vraag-gedreven instrumenten is in de praktijk ook minder scherp dan het schema suggereert. In verschillende aanbod-gedreven programma's zijn elementen van vraagsturing ingebouwd. Een voorbeeld hiervan is het Strategisch BasisOnderzoek met maatschappelijke finaliteit waarin via een stuurgroep overheidsinstanties of andere non profit actoren worden betrokken bij de projectopzet. Maar ook het Landbouw en Tetra programma hebben in zekere mate vraag-gedreven kenmerken.

Het schema geeft de belangrijke rol aan van alle beleidsdomeinen in het stimuleren van innovatie. De verschillende domeinen hebben heel wat sleutels in handen om vermarkting van innovatieve producten, diensten en systemen te stimuleren en te versnellen. Met sommige van die hefboomen moet men wel extra aandachtig omspringen. Ze hebben een dubbel karakter: zo kunnen het regelgevend kader en de afspraken inzake standaarden zowel een positieve rol vervullen als een belemmering naar innovatie toe zijn<sup>21</sup>.

Uitgangspunt van het inzetten van vraag-gedreven instrumenten zijn steeds de visie en de strategische doelstellingen die de overheid binnen bepaalde domeinen en sectoren wenst te bereiken. De instrumenten zijn nooit een doel op zich, afhankelijk van de context en de na te streven resultaten zal men een weloverwogen keuze maken en tot een specifieke mix van maatregelen komen die vooruitloopt op de evoluties van de markt.

---

<sup>20</sup> Het schema is geïnspireerd door : NESTA, UK Science & Innovation Network, The Innovation Toolkit, August 2015

<sup>21</sup> Better regulation for innovation-driven investment at EU-level, DG research and innovation, Commission staff working document.

Figuur bijlage 2

## VLAAMSE OVERHEID - INNOVATIE BELEIDSMIX

		AANBOD GEDREVEN INSTRUMENTEN	INNOVATIEWAARDEKETEN	VRAAG GEDREVEN INSTRUMENTEN		
DEPARTEMENT EN AGENTSCHAPPEN ECONOMIE, WETENSCHAP EN INNOVATIE		industrieel onderzoeksfonds	marktverkenning			ALLE BELEIDSDOMEINEN
		strategisch basisonderzoek	basisonderzoek			
		innovatie- en Baekelandmandaten	haalbaarheid	precommercieel aankopen		
		dotatie SOC's	ontwikkeling/design	Proeftuinen Bouw, Zorg,...		
		O&O-bedrijfssteun	prototypes	wetenschappelijke instellingen VO		
		groeisubsidie	testing	prijzen/wedstrijden		
		Tetra, landbouw	validering	demonstratieprojecten		
		VIS-innovatievolgers	implementatie/productie	(milieu-)regulering		
		clusters	distributie	standaarden		
		kmo-portefeuille: advies en opleiding	marketing	overheidsopdrachten voor innovatie en duurzaamheid		
		investeringssteun	redesign	PPS		
		risicokapitaal		tax incentives/subsidie consumenten		
				ecologiesteun		
		innovatie-omgeving				

### Bijlage 3 : De stakeholders

De belangrijkste stakeholders zijn aan de vraagzijde :

- Aankopers en verantwoordelijken van de aankoopcentrale,
- Het management van de agentschappen en departementen,
- Transitimanagers Visie 2050
- Het Voorzitterscollege,
- De inspectie van Financiën
- Individuele ministers en minister begroting
- Vlaamse regering
- Maatschappelijke actoren (sociale partners/ verenigde verenigingen/VVSG)

Aan de aanbodzijde :

- Ondernemingen
- Bedrijfsorganisaties
- Clusters
- SOC's : I-Minds, Flanders Make, IMEC, VITO, VIB
- Universiteiten en hogescholen
- VLIR/VLHORA
- Wetenschappelijke instellingen

In de ruimere omgeving :

- Europese Commissie
- OESO

Bijlage 4 : Actie fiches

<b>Actie</b>	<b>naam</b>	
<b>Operationele doelstelling plan van aanpak</b>		
<b>Trekker</b> <i>(dagelijkse leiding van het project)</i>		
<b>partners</b>	<i>(teamleden)</i>	<i>(rollen)</i>
<b>Uitgangspunten</b> <i>(Probleem en scope)</i>		
<b>Doelstellingen</b> <i>(Verwacht resultaat en voordelen)</i>		
<b>Op te leveren resultaten</b> <i>(concrete werkprodukten)</i>		
<b>Belanghebbenden</b> <i>(betrokken partijen)</i>		
<b>Kritieke succes-factoren &amp; Risico's</b> <i>(suggesties maatregelen om deze in te perken)</i>		
<b>Projectaanpak Stappenplan &amp; mijlpalen</b> <i>(met fasering en concrete data)</i>		
<b>Monitoring en Evaluatie</b> <i>(Opvolgen en bijsturen)</i>		
<b>Communicatie</b> <i>(andere, bijv. naar externe partijen)</i>		
<b>Vereiste inzet van mensen</b> <i>(in mensdagen)</i>		
<b>Budgettaire weerslag</b>		