

EVALUATIE VAN HET

PROGRAMMA INNOVATIEVE OVERHEIDSOPDRACHTEN (PIO)

Managementsamenvatting

PROJECT:

2021.165

PUBLICATIENUMMER:

2021.165.2217

DATUM:

Utrecht, 30 juni 2022

AUTEURS:

dr. Frank Bongers

ir. Pieter Jan de Boer

Tessa Groot Beumer MSc

Femke van Wijk MSc

Pim Verhagen MSc



IN OPDRACHT VAN HET

DEPARTEMENT ECONOMIE WETENSCHAP & INNOVATIE

VERTROUWENLIJK

Managementsamenvatting

Achtergrond van de evaluatie

Het Programma Innovatieve Overheidsopdrachten (PIO) heeft tot doel de inkoopkracht van de Vlaamse overheid en de publieke sector (€30 tot €40 miljard per jaar) meer strategisch in te zetten voor innovatie. De huidige doelstellingen van het PIO met betrekking tot de strategische inzet van innovatieve overheidsopdrachten zijn drieledig:

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.

De Vlaamse Regering hechtte op 28 oktober 2016 haar goedkeuring aan de visienota en het eerste plan van aanpak van het PIO. De *pilootfase* liep van 1 juli 2016 tot eind 2019 en het beheer van het programma werd toevertrouwd aan een team onder leiding van de N-projectleider voor transversaal innovatiebeleid. Het pilootprogramma (en het bijhorende plan van aanpak) bouwde voort op de ervaringen van het eerdere programma Innovatief Aanbesteden (2008-2013) van het toenmalige Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT) en het initiatief Overheidsopdrachten voor Innovatie (2015) van het Departement EWI. Op 22 maart 2019 besliste de Vlaamse Regering om de pilootfase van het PIO te verlengen voor een periode van vier jaar tot eind 2023 om de dynamiek van het programma te bestendigen en de continuïteit te verzekeren van de oproepen voor projecten.

In het plan van aanpak van het PIO voor de periode 2020-2023 werd vastgelegd om een grondige externe evaluatie van het programma te voorzien in de eerste helft van 2022. Deze evaluatie diende de effectiviteit van het programma te beoordelen en de behaalde resultaten ervan in kaart te brengen zoals onder meer het bereik van de ruime doelgroep, de gecreëerde opportuniteiten voor ondernemingen, de gerealiseerde innovaties en de tevredenheid van de betrokken organisaties en stakeholders.

Het Departement EWI van de Vlaamse overheid heeft via een aanbestedingsprocedure¹ Dialogic de opdracht gegeven om deze evaluatie van het PIO uit te voeren. Deze evaluatie werd begeleid door een stuurgroep, samengesteld en voorgezeten door het Departement EWI. De rol van de stuurgroep was zowel het bewaken van de kwaliteit als de voortgang van de evaluatie, evenals erop toe te zien dat de uitvoering van de opdracht resulteert in concrete aanbevelingen die inpasbaar zijn in de regelgeving. Gedurende de evaluatie heeft Dialogic verschillende keren de aanpak en de voortgang besproken met de stuurgroep en heeft de stuurgroep zowel commentaar geleverd op de ontwerprapportage als deze tussentijds gevalideerd. Conform de evaluatiepraktijk die het Departement EWI hanteert, heeft het PIO-projectteam ook de mogelijkheid gekregen om het (door de stuurgroep gevalideerde ontwerp van) eindrapport na te kijken met het oog op de verbetering van materiële fouten. In voorliggend rapport zijn de vastgestelde materiële fouten verbeterd. De evaluatie vond plaats in de periode december 2021 – mei 2022.

¹ Overheidsopdracht getiteld "Specifieke opdrachten in het kader van de evaluatie van het Programma Innovatieve Overheidsopdrachten (PIO)", zoals beschreven in het opdrachtbestek met nummer EWI-2021-08.

Doelstelling en onderzoeksvragen van de evaluatie

De doelstelling van deze evaluatie is enerzijds het beoordelen van de effectiviteit van het programma en het in kaart brengen van de behaalde resultaten zoals het bereik van de ruime doelgroep, de gecreëerde opportuniteiten voor ondernemingen, de gerealiseerde innovaties en de tevredenheid van de betrokken organisaties en stakeholders (ex-postluik). Anderzijds heeft de evaluatie ook tot doel om te onderzoeken wat het toekomstpotentieel is van het PIO zelf en van het PIO/innovatieve overheidsopdrachten als structureel beleidsinstrument (ex-anteluik).

De onderzoeksvragen hebben betrekking op:

- Beleidsplanning en –realisatie, werking, aansturing en governance van het PIO.
- Resultaten en impact van het PIO.
- Het PIO als onderdeel van het systeem.
- SWOT-analyse van het PIO.
- Toekomstpotentieel en -scenario's van het PIO.

Het ex-anteluik van de evaluatie is een even belangrijk deel van de evaluatie als het ex-postluik.

Aanpak van de evaluatie op hoofdlijnen

Om op de meest gepaste wijze een onderbouwd antwoord te kunnen geven op de evaluatievragen, is gebruik gemaakt van diverse onderzoeksmethoden (zowel kwantitatief als kwalitatief van aard), waaronder een deskstudie (inclusief een inhoudelijke en financiële analyse en een analyse van de ex-post- en ex-ante-zelfevaluaties die het PIO als voorbereiding van deze evaluatie heeft opgesteld), een interviewronde onder 52 personen die (rechtstreeks) betrokken zijn bij het PIO, een portfolio-analyse op basis van alle PIO-projecten sinds 2016, een internationale benchmark met het Competence Center for Sustainable and Innovative Public Procurement (KEINO, Finland), het Public Procurement Promoting Innovation Service Center (PPPI, Oostenrijk) en het Centre for the Development of Industrial Technology (CDTI, Spanje), twee toekomstdialogen, nl. met het PIO en met beleidsmakers van de Vlaamse overheid, en een online bevraging onder publieke organisaties die een innovatief aanbestedingstraject hebben uitgevoerd dat begeleid/medegefinancierd werd/wordt door het PIO en een online bevraging onder organisaties die ingeschreven zijn op de PIO-nieuwsbrief.

Belangrijkste conclusies van de evaluatie

1. Het PIO kent een heldere en logische missie en daarvan afgeleide strategische doelstellingen die verwacht mogen worden bij een programma voor innovatieve overheidsopdrachten. De missie en doelstellingen zijn tussen de eerste en tweede pilootfase nauwelijks veranderd. Ook richting de toekomst worden de huidige strategische doelstellingen - volgens ons terecht - aangehouden door het PIO. Tegelijk zijn de strategische doelstellingen dusdanig 'groot', dat de impact van het PIO hierop altijd (zeer) gering zal zijn.
2. Het PIO is een goed onderbouwd beleidsinstrument, want er zijn voldoende argumenten die een dergelijke overheidsinterventie onderbouwen en legitimeren, ook in Vlaanderen. Dit instrument geeft overheden onder meer beter zicht op mogelijke innovatieve oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen (en de bijdrage die bedrijven daaraan kunnen leveren), stimuleert overheden als launching customer om hun marktkoopkracht in te schakelen en stimuleert innovaties bij het kmo.

3. Het PIO is erin geslaagd om tegemoet te komen aan de meeste van de aandachtspunten uit de beknopte EWI-evaluatie (2019). De bekendheid van het PIO bij publieke organisaties, andere dan de Vlaamse overheid, lokale/provinciale overheidsinstanties en intercommunales, is echter nog onvoldoende.
4. Het PIO functioneert als een relatief kleine en vlakke autonome organisatie (één projectleider en vijf adviseurs; sinds 2020 €3,7 miljoen als jaarbudget aan projectmiddelen), die wat betreft omvang in balans is met de te bereiken operationele doelstellingen en uit te voeren activiteiten. Tegelijkertijd betekent een relatief klein programma ook dat er niet gemakkelijk nieuwe taken kunnen aan toegevoegd worden en bij een grotere vraag naar projectbegeleiding andere taken stil komen te liggen.
5. Het PIO is tevens beleidsmatig stevig verankerd in de opeenvolgende jaarondernehmensplannen en beleidsnota's in het beleidsdomein economie, wetenschap en innovatie. De ambities rondom innovatieve overheidsopdrachten, de positionering daarvan in het breder innovatiebeleid en de uitwerking ervan in het instrument PIO krijgen uitgebreide aandacht.
6. Het PIO beschikt over voldoende financiële middelen om haar ambities en doelstellingen te realiseren. Uit de financiële analyse blijkt dat het PIO haar jaarlijks budget voor cofinanciering niet opmaakt. Redenen daarvoor zijn dat er een vertraging zit in de toekenning van een aanvraag en de uiteindelijke betaling, dat innovatieve aanbestedingstrajecten langer duren dan gepland, dat de gemiddelde omvang van de projecten kleiner uitvalt dan oorspronkelijk ingeschat en dat (vooral in de laatste jaren) de aandacht voor innovatieve overheidsopdrachten verminderde als gevolg van de coronacrisis.
7. Het PIO leert partijen vooral een grondige voorbereiding van een innovatieve opdracht onder de vorm van o.a. een behoefteanalyse, marktanalyse, marktconsultatie en het bepalen van een doordachte aankoopstrategie te zien als iets waardevols. Door deze aanpak krijgt innovatie een plaats in een overheidsopdracht. Binnen de PIO-projecten draagt het PIO in belangrijke mate bij aan het succes, maar die bijdrage blijft beperkt tot de projecten, en heeft tot op heden nauwelijks een bredere werking. De additionaliteit van het PIO blijft dus vooral beperkt tot het ondersteunen van een aantal innovatieve overheidsopdrachten die anders niet zouden zijn uitgezet.
8. Het PIO is een redelijk uniek strategisch instrument om innovatie bij overheidsorganisaties te stimuleren, omdat het één van de weinige instrumenten is die zich op innovatie bij overheden richt.
9. Het PIO trekt in gelijke mate entiteiten aan uit de publieke sector die geen of in geringe mate ervaring hebben met innovatieve overheidsopdrachten als entiteiten die in enige of in grote mate ervaringen hebben met deze opdrachten.
10. Het PIO heeft haar doelgroepenbereik en bekendheid vergroot in de periode 2017-2021, maar vanwege het ontbreken van referentiecijfers (bv. aantal inkopers bij Vlaamse overheden of aantal bedrijven) is het doelgroepenbereik (en de veranderingen daarin) niet exact te bepalen.
11. Het PIO kan rekenen op sterke waardering voor haar begeleiding in het gehele PIO-traject (van aanvraag tot en met aanbesteding). De PIO-klienten benoemen de toegankelijkheid/laagdrempeligheid, klantgerichtheid, betrokkenheid en begeleiding van het PIO als meest gewaardeerde punten.

12. Het PIO slaagt er vooral in om de eerste operationele doelstelling te behalen ('Versterken van de portfolio van voorbeeldprojecten door meer diverse en strategische projecten aan te trekken'). Dat heeft alles te maken met de focus van het PIO op de individuele projecten, wat ten koste is gegaan van het ontplooiën van allerlei andere project-overstijgende activiteiten. Bij drukte hebben de projecten altijd voorrang gehad; met een beperkt team vallen andere zaken dan snel af. Andere doelstellingen hebben dus minder aandacht gekregen. De thematische spreiding van de PIO-projectportfolio is onvoldoende. Dat geldt ook voor de zichtbaarheid van de strategische projecten binnen de PIO-portfolio.
13. Het PIO kent activiteiten die beogen bij te dragen aan het realiseren van strategische doelstellingen (moderniseren werking van de overheid, verbeteren kwaliteit en efficiëntie van publieke diensten, versterken van de groei en competitiviteit van ondernemingen en realiseren van innovaties specifieke uitdagingen in domeinen van maatschappelijk belang). Doelbereiking wordt echter bemoeilijkt, omdat (1) deze doelen deels buiten haar invloedssfeer liggen (doelbereiking is sterk afhankelijk van andere overheidsorganisaties en bedrijven); (2) het PIO wat betreft mensen en middelen een relatief klein programma is; (3) omdat het aantal afgeronde PIO-projecten beperkt is (n=16).
14. Het PIO kijkt wat betreft de doeleinden en werking niet veel af van buitenlandse zusterorganisaties. Er ligt iets meer nadruk op de begeleiding van individuele IO-projecten. Buitenlandse zusterorganisaties ontwikkelen – soms vanwege een grotere capaciteit of specifieke noden – andere activiteiten om innovatieve overheidsopdrachten te stimuleren. Daarbij valt op dat de werking van de competentiecentra steviger is ingebed in het breder beleid, waarbij structureler dan in Vlaanderen wordt gewerkt aan een IO-cultuur onder overheidsorganisaties. Er worden ook beleidsactiviteiten uitgevoerd naast de competentiecentra. Het Finse KEINO is onderdeel van een geheel pakket aan maatregelen dat bijvoorbeeld gericht is op het direct stimuleren of verplichten van overheidsorganisaties om aan de slag te gaan met het IO-beleid, innovatie, etc. Zo wordt ook de vraagkant van de IO-dienstverlening gestimuleerd, waardoor meer vraag ontstaat naar ondersteuning en advisering.
15. Het PIO beschikt over een sterk toekomstpotentieel. Innovatieve overheidsopdrachten zijn nog niet structureel ingebed in de beleidsvoering van de Vlaamse publieke sector. Een aantal publieke organisaties heeft weinig of geen ervaring met innovatieve overheidsopdrachten of heeft door beperkte innovatie- en inkoopcapaciteit nood aan extra (financiële) ondersteuning van het PIO. Een voortzetting van het PIO draagt er ook aan bij dat opgebouwde kennis en netwerken overeind blijven staan (het PIO als hét kenniscentrum innovatieve overheidsopdrachten), nieuwe projecten kunnen worden gestart en dat meer overheden gesensibiliseerd worden om overheidsopdrachten niet als een administratieve last te zien, maar als een strategisch beleidsinstrument.
16. Het PIO heeft nu en in de toekomst meerwaarde omdat het één van de weinige overheidsinstrumenten is dat zich rechtstreeks richt op innovatie door overheden. De meeste andere instrumenten in het innovatiebeleid richten zich op bedrijven en kennisinstellingen.
17. Het PIO heeft toekomstbestendige ambities en doelstellingen. Een eventuele uitbreiding, bijvoorbeeld in de vorm van een explicietere bijdrage aan het (transversaal) innovatiebeleid of een coördinerende rol onder vergelijkbare initiatieven, vergt een aanpassing van het mandaat en de middelen.

18. Het PIO stuurt momenteel op een te groot aantal indicatoren (23 input-, proces-, output- en outcome-indicatoren). Het verzamelen van scores op deze indicatoren geeft extra werklast en het opvolgen daarvan geeft extra sturingslast. Hoewel het voor de interne bedrijfsvoering nuttig kan zijn deze indicatoren te verzamelen, zou het voor de externe verantwoording en de sturing op hoofdlijnen slimmer zijn het aantal indicatoren voor de toekomst toe te beperken.
19. Het PIO kan in de toekomst haar samenwerking met doelgroepen, partners, vergelijkbare initiatieven en Het Facilitair Bedrijf (dat de trekkersrol heeft in de coördinatie en aansturing van het beleid van de Vlaamse overheid inzake overheidsopdrachten) verdiepen. Ook volstaat de huidige positionering bij het Departement EWI en VLAIO voor de toekomst. Deze inbedding benadrukt dat het PIO eerst en vooral een instrument is in het innovatiebeleid (en dan pas in het inkoopbeleid). Voor het optimaliseren van de werking en impact zijn mogelijk wel een aantal verbeterpunten relevant (zie aanbevelingen).
20. Het PIO heeft volgens ons vier toekomstscenario's. Ons vertrekpunt voor elk scenario is de huidige constellatie van het PIO, aangezien zij momenteel het beleidsinstrument is in dit domein en er mede naar aanleiding van deze evaluatie een beslissing volgt over haar toekomst. Binnen elk scenario zijn nog accenten mogelijk.
 - o Scenario 1: Het PIO continueert als een structureel beleidsinstrument. Dit scenario verankert het instrument structureel in het inkoop- en innovatielandschap.
 - o Scenario 2: Het PIO continueert als een pilootprogramma. Dit scenario betekent een voortzetting van de huidige situatie.
 - o Scenario 3: Het PIO integreert met vergelijkbare initiatieven in één koepelorganisatie.
 - o Scenario 4: Het PIO dooft uit. Dit scenario betekent een einde van de steun voor het programma.

Aanbevelingen aan het PIO

Deze aanbevelingen passen het best in een scenario waarin beslist wordt het programma voort te zetten.

1. Probeer de portfolio van projecten te verbreden door: (1) de thematische werking te verbreden (nu vooral digitalisering); (2) meer entiteiten met geen/weinig ervaring met innovatieve overheidsopdrachten te betrekken; en (3) nog meer bekendheid te verwerven bij publieke organisaties, andere dan de Vlaamse overheid, lokale/provinciale overheidsinstanties en intercommunales.
2. Zet de strategische projecten uit de PIO-projectportfolio beter in de verf. Investeer in het verwerven van een of enkele (grotere) bijkomende strategische projecten met een bredere uitstraling.
3. Stimuleer waar mogelijk het tempo van en de afronding van innovatieve overheidsopdrachten door de aanbestedende overheden. Dit verkort de doorlooptijd van projecten, leidt tot meer afgeronde projecten, ververs de portfolio en resulteert in meer opportuniteiten voor opschaling van innovatieve oplossingen.
4. Ga na of enkele aanpassingen in de ondersteuning (van aanvraag tot en met aanbesteding) de werking en impact van het PIO kunnen verhogen, zoals onder meer betere communicatie over wat er van aanbestedende overheden wordt verwacht

(tijd, mensen en middelen), over de totstandkoming van de evaluatie- en selectiebeslissing en over de rol van de externe consultant. Het aantal van twee oproepen per jaar is goed. Eventueel kan een extra oproep plaatsvinden omtrent een specifiek thema.

5. Investeer in de doorontwikkeling van het PIO als het kenniscentrum voor innovatieve overheidsopdrachten door opgedane kennis en ervaring, aanpak en instrumenten en netwerken goed vast te leggen, te ontsluiten en proactief te vermarkten.
6. Sta open voor het ontwikkelen van andere activiteiten die ook (of beter) kunnen bijdragen aan het behalen van de doelstellingen. Leer hiervoor van buitenlandse initiatieven.
7. Vergroot de juridische expertise in het PIO-team.
8. Verminder het aantal indicatoren voor sturing, ga na of de indicatoren geïntegreerd kunnen worden in het eDelta-contractmanagementsysteem en leg de nadruk op de output en outcome van het PIO, bijvoorbeeld:
 - a. Toegekende cofinanciering per jaar (bestaande indicator).
 - b. Aantal ingediende en geselecteerde projecten per oproep en totaal (bestaande indicator).
 - c. Aantal gepubliceerde bestekken per jaar en totaal (bestaande indicator).
 - d. Aantal en aard van ondernemingen die offertes indienen en uitvoeren (bestaande indicator).
 - e. Doorlooptijd van innovatieve opdrachten met en zonder het PIO (nieuwe indicator).
 - f. Aantal innovatieve opdrachten dat zonder het PIO innovatief is aanbesteed (nieuwe indicator).
 - g. Aantal uitgevoerde innovatieve opdrachten binnen het PIO (bestaande indicator).
 - h. Aantal geïmplementeerde innovatieve oplossingen op basis van PIO-projecten (bestaande indicator).

Aanbevelingen aan de Vlaamse overheid

9. Houd de huidige missie en de drie strategische doelstellingen van het PIO intact en onderschrijf daarbij dat de eerste doelstelling ("De werking van de overheid verbeteren, de kwaliteit en efficiëntie van publieke diensten verbeteren") primeert.
10. Neem een beslissing over de toekomstige status van het programma waarbij het PIO bij voorkeur de status van structureel programma verwerft (in plaats van een tijdelijk pilootprogramma). Zoals dat geldt voor elke reguliere werking of activiteit van een overheidsinstantie, kunnen de werking en activiteiten van dit structureel programma op gezette tijdstippen worden geëvalueerd en bijgestuurd waar nodig.
11. Houd het aantal taken en opdrachten voor het PIO ongeveer hetzelfde gegeven de huidige personele en financiële omvang van het programma. Ga in overleg met het PIO na welke mogelijkheden er zijn om de rol als kenniscentrum inzake innovatieve overheidsopdrachten te verstevigen.

12. Behoud de huidige organisatorische inbedding van het PIO in het beleidsdomein economie, wetenschap en innovatie (dichtbij VLAIO en het Departement EWI), want dat garandeert dat het PIO eerst en vooral een innovatie-instrument is.
13. Verdiep waar opportuun de samenwerking met aanverwante initiatieven zoals Digitaal Vlaanderen, Sandbox Vlaanderen en het InnovatieNetwerk Overheid, bijvoorbeeld om dienstverlening aan (innoverende) overheden te bundelen, gebruik te maken van elkaars bekendheid en netwerken, onderling door te verwijzen en als ambassadeur voor elkaar op te treden.
14. Stimuleer dat entiteiten in de publieke sector meer inspanningen leveren ten aanzien van innovatief inkopen, bijvoorbeeld door innovatief inkopen onderdeel te maken van de reguliere werkplannen (het PIO kan dit niet alleen).
15. Zorg dat waar gewenst en mogelijk het PIO ingeschakeld kan worden om bij te dragen aan het (transversaal) innovatiebeleid en pas hier eventueel het PIO-mandaat voor aan.

VERTROUWELIJK

Contact:

Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (0)30 215 05 80
www.dialogic.nl