



Rekenhof



Innovatief Aanbesteden



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, december 2015



Rekenhof

Innovatief Aanbesteden



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 1 december 2015
Vlaams Parlement, 37 (2015-2016) – Nr. 1

Samenvatting	5
Hoofdstuk 1	
Inleiding	11
1.1 Onderzoeksdomein	11
1.2 Onderzoeksaanpak	12
Hoofdstuk 2	
Actieplan	15
2.1 Gefaseerd actieplan Innovatief Aanbesteden	15
2.2 Procedure	16
Hoofdstuk 3	
Resultaten	19
3.1 Doelstellingen	19
3.2 Projecten	19
Hoofdstuk 4	
Knelpunten	23
4.1 Beleidsmatige omkadering	23
4.2 Goedkeuringsprocedure voor (pre)commerciële aanbesteding	27
4.3 Juridische knelpunten	32
4.3.1 Knelpunten in de procedure van precommerciële inkoop	32
4.3.2 Juridische knowhow van klassieke overheidsopdrachtenmogelijkheden	36
Hoofdstuk 5	
Rechtmatigheid van de uitgevoerde projecten	39
5.1 Innovatieplatform	39
5.2 Precommerciële aanbesteding	41
5.3 Commerciële aanbesteding	43
Hoofdstuk 6	
Algemene conclusies	45
Hoofdstuk 7	
Aanbevelingen	47
Hoofdstuk 8	
Reactie van de minister	49
Bijlage 1	
Antwoord van de Vlaamse minister van Innovatie	51

De Vlaamse overheid startte in 2008 het programma Innovatief Aanbesteden. Innovatief aanbesteden houdt in dat de overheid innovatieve oplossingen aankoopt voor socio-economische uitdagingen waarvoor geen adequate oplossing voorhanden is. Zo wil de Vlaamse overheid ook innovatie bij ondernemingen stimuleren. Terwijl de overheid dat klassiek nastreeft met financiële impulsen zoals subsidies, fiscale maatregelen, voordelige leningen of garanties, zet zij bij innovatief aanbesteden haar koopkracht in om innovatie als vragende partij te stimuleren. De Vlaamse overheid heeft daarvoor binnen het Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT) een kenniscentrum opgericht. Dat moest een specifieke methodologie ontwikkelen voor de aankoop van innovatie en het potentieel van innovatief aanbesteden zichtbaar maken in concrete cases. Het Rekenhof onderzocht de doelmatigheid van het programma en identificeerde knelpunten die de resultaten ervan beïnvloedden. Het ging ook na of de Vlaamse overheid de projecten rechtmatig afhandelde.

Het IWT ontwikkelde een methodologie die een onderscheid maakt tussen aankopen van bestaande innovatie die echter nieuw is voor de aanbestedende overheid, en aankopen van oplossingen die nog verder onderzoek en ontwikkeling vereisen. In het eerste geval kan de aankoop een klassieke aanbestedingsprocedure volgen. Voor het tweede geval werd de procedure van precommercieel aanbesteden voorgesteld. Deze procedure valt buiten de overheidsopdrachtenregelgeving en beoogt de ontwikkeling van een prototype door verschillende dienstverleners in een gefaseerd proces. Pas daarna volgt een eventuele commerciële aanbesteding.

Elk beleidsdomein werd gevraagd een contactpunt aan te duiden om de innovatieve noden te detecteren. Deze behoeftebepaling moest leiden tot een masterplan. Voor projecten met voldoende innovatieperspectieven kon een marktverkenning starten, doorgaans in de vorm van een innovatieplatform, waarop actoren van vraag- en aanbodzijde met elkaar in dialoog konden treden en dat resulteerde in een eindverslag met een beslissing over het vervolgtraject (klassiek of precommercieel).

Resultaten

Het IWT ontwikkelde een geschikte methodiek om innovaties aan te besteden. Het speelde hier een voortrekkersrol. Omdat het programma en de ontwikkelde methodiek nieuw waren, vormden zij zowel voor het IWT als voor de aanbestedende overheden in de beginfase een leerproces. De zestien projecten leidden zeven jaar na de start in vier gevallen tot een aankoop binnen het programma: drie met een klassieke overheidsopdracht en één met een precommerciële aanbesteding. Negen projecten stopten na de marktverkenning; drie van deze negen werden met een beperkter voorwerp voortgezet buiten het programma innovatief aanbesteden. Voor drie andere projecten zijn er twee precommerciële aanbestedingen lopende en is er één stopgezet bij gebrek aan inschrijvingen. Deze resultaten zijn volgens het Rekenhof onvoldoende.

Knelpunten

De Vlaamse Regering besliste Innovatief Aanbesteden horizontaal over alle beleidsdomeinen te implementeren. Via het programma moest het aankoopbeleid van de Vlaamse overheid meer worden afgestemd op middel- en lange-termijnbehoeften. Hoewel deze beslissing tot horizontale toepassing positief is, is de uitvoering van dit opzet niet geslaagd. Er is weinig sprake van een verbeterd innovatiebeleid of een meer toekomstgericht aankoopbeleid binnen

de diverse beleidsdomeinen. Daarbuiten houdt de beslissing om per beleidsdomein minimaal één project te selecteren, weinig rekening met het feit dat niet elk beleidsdomein even innovatiebehoevend en/of -ontvankelijk is. Hoewel het de bedoeling was aansluiting te zoeken bij de algemene innovatiestrategie voor Vlaanderen, vormt die, door de opgelegde projectspreiding over alle beleidsdomeinen, geen uitgangspunt van het programma. Er werd niet ingezet op prioritaire domeinen en onvoldoende gebruik gemaakt van bestaande innovatieinstellingen. Deze factoren zorgden ervoor dat niet de voor dit programma meest relevante projecten, met de grootste innovatiebehoefte en kaderend binnen een toekomstgericht innovatiebeleid, werden geselecteerd. Vaak bleken beleidsdomeinen andere redenen te hebben om een project in te dienen: de budgettaire of personele steun van het IWT of juridisch-procedurele ondersteuning.

Daarbuiten creëerden enkele laattijdige programmaverlengingen perioden van onduidelijkheid. Eind 2013 werd het actieplan niet meer verlengd. Drie nog lopende projecten zijn daarvoor voorlopig opgeschort. Hun precieze status is voor de betrokken actoren onduidelijk. Bovendien strookt het budgettaire kader niet met het beleidskader. Het programma kent elke minister maximaal 1 miljoen euro toe voor minstens één project per beleidsdomein, maar er bestaat geen een-op-een-relatie tussen ministers en beleidsdomeinen. Ten slotte stelden de aanbestedende administraties niet altijd voldoende financiële middelen ter beschikking van de projecten, wat bij zeker drie projecten mee de stopzetting of inkrimping veroorzaakte.

Ook de lange doorlooptijden, gemiddeld twee jaar tussen projectstart en marktverkenning-verslag, zijn een programmazwakte. Zij hebben diverse oorzaken: de moeizame beginfase van de projecten, de vele procedurestappen en goedkeuringsmomenten, het soms moeizame projectbeheer in het kenniscentrum, de vaak negatieve advisering door de Inspectie van Financiën en onvoldoende financiële en personele inzet van de betrokken entiteiten. Ook de soms minder kwalitatieve masterplannen zorgden wel eens voor een moeizaam projectverloop.

De precommerciële aanbesteding moet als uitzondering op de overheidsopdrachtenregelgeving aan een aantal voorwaarden voldoen. De uiteenlopende invulling ervan door de diverse betrokken actoren (IWT, Inspectie van Financiën) in de concrete dossiers, creëerde een spanningsveld en gaf aanleiding tot rechtsonzekerheid. Andere mogelijke risico's, met name risico op voorkennis of onverenigbaarheid met de Europese regelgeving inzake staatssteun, kunnen evenwel door een zorgvuldig handelen worden beperkt.

Meerdere projectmedewerkers wezen op de moeilijkheden die zij ervaren om innovatie aan te kopen binnen de overheidsopdrachtenregelgeving. Deze biedt daartoe nochtans heel wat mogelijkheden, zeker voor projecten met een beperkt O&O-gehalte. De nieuwe Europese Overheidsopdrachtenrichtlijn, die uiterlijk in april 2016 moet zijn omgezet in nationaal recht, creëert bovendien, zowel voor de aankoop van marktrijpe innovatie als van producten die nog niet op de markt aanwezig zijn, een aantal versoepelingen en mogelijkheden.

Rechtmatigheid

De georganiseerde innovatieplatformen verliepen rechtmatig, met respect voor de beginselen van behoorlijk bestuur. De uitgangspunten van het theoretisch-procedureel aankoopproces dat het IWT voor de precommerciële aankoop ontwikkelde, sluiten aan bij de essentiële aandachtspunten die de Europese Commissie vooropstelde: de precommerciële aankoop vormt

een afzonderlijke fase in het aankoopproces, die strikt gescheiden is van de commerciële aankoop. In de praktijk beantwoordden de georganiseerde precommerciële aanbestedingstrajecten echter niet altijd nauwgezet aan de Europese principes van de gefaseerde ontwikkeling en van de mededinging.

Reactie van de minister

In het antwoord van 30 oktober 2015 van de Vlaamse minister van Innovatie worden de bevindingen van het Rekenhof niet betwist. Verder licht de minister een aantal initiatieven toe die hij voorziet in het licht van de vermelding in het Regeerakkoord 2014-2019 om verder in te zetten op Innovatief Aanbesteden.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

In 2008 startte de Vlaamse overheid het programma *Innovatief Aanbesteden*. Innovatief aanbesteden is het proces waarbij de overheid innovatieve oplossingen aankoopt voor (1) socio-economische uitdagingen die haar direct aanbelangen of het algemeen belang dienen en waarvoor geen adequate oplossing voorhanden is, of (2) de verbetering van de kwaliteit en productiviteit van de publieke dienstverlening. Met dit programma wilde de Vlaamse overheid ook innovatie bij ondernemingen stimuleren. Met investeringen in onderzoek en ontwikkeling en de bijhorende innovatieve producten en diensten, wenste zij de concurrentiepositie en de productiviteitsgroei in Vlaanderen te vrijwaren. Terwijl de overheid dat klassiek nastreeft met financiële impulsen zoals subsidies, fiscale maatregelen, voordelige leningen of garanties, zet zij bij innovatief aanbesteden haar koopkracht in om innovatie als vragende partij te stimuleren. Vandaar de term *vraaggedreven* innovatiestimulering.

Hoewel het programma Innovatief Aanbesteden gebruik maakt van een specifieke en (in zekere zin) nieuwe procedure, heeft *innovatief* veeleer betrekking op de aanbestede oplossingen, en niet zozeer op het aanbestedingsproces zelf: de deelnemende ondernemingen en kennisinstellingen moeten een innovatief antwoord vinden op de vragen van de overheid.

Het programma kadert in de EU2020 langetermijnstrategie, die het belang van innovatie onderstreept. Europa beklemtoont het belang van overheidsopdrachten bij de versterking van de innovatiecapaciteit van de Unie en de verbetering van de kwaliteit en efficiëntie van de overheidsdiensten. In het bijzonder meent zij dat precommerciële overheidsopdrachten in Europa nieuwe, nog ongebruikte mogelijkheden bieden voor het gebruik van overheidsbehoeften om innovatie te stimuleren.

Het EU 2020-kerninitiatief *Innovatie-unie* vraagt de lidstaten en regio's budgetten te reserveren voor precommerciële overheidsopdrachten en overheidsopdrachten voor innovatieve producten en diensten. Zo moet Vlaanderen vanuit het oogpunt van economisch-maatschappelijke valorisatie tegen 2020 3% van zijn bruto binnenlands product aan onderzoek en ontwikkeling besteden. Horizon 2020, het EU-kaderprogramma 2014-2020 voor onderzoek en innovatie, voorziet in middelen voor, onder meer, de aanbesteding van innovaties. Zo ondersteunt Europa het project Smart@Fire, een innovatieve aanbesteding van slimme brandweeruitrustingen, waaraan het IWT meewerkt¹.

Vlaanderen heeft zich in zijn regeerakkoord 2004-2009 voorgenomen openbare aanbestedingen te zullen aanwenden om het innovatiepotentieel te stimuleren, onder meer op ecologisch

¹ Ondersteuning langs het Zevende Kaderprogramma, de voorganger van Horizon 2020.

vlak. Ook het Via-project en het Nieuw Industrieel Beleid vermeldden innovatief aanbesteden als een van de acties die de transformatie van het Vlaamse industrieel weefsel moeten faciliteren.

In 2008 stelde het IWT zijn *Actieplan Innovatief Aanbesteden 2008-2010* voor. Dat plan werkte het Vlaams regeerakkoord uit en gaf het beleid verder vorm. De Vlaamse Regering hechtte haar goedkeuring aan dit actieplan² en besliste in het IWT een kenniscentrum Innovatief Aanbesteden op te richten. Dat zou de expertise in Vlaanderen over innovatief aanbesteden centraliseren.

Ook de beleidsnota Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie (2014-2019) vermeldt innovatieondersteunend aankopen door de overheid als een strategische doelstelling.

Terwijl de audit liep, kwam het beleidsdomeinoverschrijdend initiatief *Overheidsopdrachten voor innovatie tot ontwikkeling*. Dit initiatief, waarvan de startvergadering op 3 juli 2015 plaatsvond, beoogt innovatievriendelijk aanbesteden te stimuleren en het draagvlak voor meer innovatiegericht aankopen in de overheid te verhogen. Het richt zich vooral op de inzet van het klassieke aanbestedingsinstrumentarium voor de aankoop van meer bestaande en al op de markt beschikbare innovatie, complementair met innovatief aanbesteden.

1.2 Onderzoeksaanpak

Met deze audit wil het Rekenhof het Vlaams Parlement informeren over de stand van uitvoering van het IWT-programma Innovatief Aanbesteden. Het wenst een antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre is het programma Innovatief Aanbesteden doelmatig en wat zijn de eventuele knelpunten die de resultaten van het programma beïnvloeden?
2. Werden de projecten op rechtmatige wijze afgehandeld, dat wil zeggen in overeenstemming met de intern geldende procedurevoorschriften en de toepasselijke wetgeving?

Het Rekenhof heeft gebruik gemaakt van documentenanalyse en interviews. Het voerde gesprekken met het IWT, contactpunten³ en projectverantwoordelijken, een platformmanager⁴, de afdeling Overheidsopdrachten⁵, de Inspectie van Financiën en de *policy officer pre-commercial procurement and public procurement of innovation solutions* bij de DG Informatie maatschappij en Media van de Europese Commissie.

Het Rekenhof heeft de audit op 29 juli 2014 aangekondigd bij de Vlaamse minister van Innovatie, het IWT en de voorzitter van het Vlaams Parlement.

² VR 2008 1807 DOC. 0956.

³ Niet van de beleidsdomeinen Bestuurszaken (geen ingediend project), Financiën en Begroting (geen ingediend project), Werk en Sociale Economie (functie niet meer ingevuld).

⁴ De innovatieplatformen uit het programma Innovatief Aanbesteden werden begeleid door externe consultancybureaus, de zogenaamde *platformmanagers*.

⁵ De voormalige afdeling Overheidsopdrachten van het departement Bestuurszaken maakt sedert 1 april 2015 als afdeling Aankoopcentrale en Overheidsopdrachten deel uit van het agentschap Facilitair Bedrijf. Zij verleent onder meer advies, begeleiding en ondersteuning bij overheidsopdrachten voor de Vlaamse overheid.

In het kader van de tegensprekelijke procedure legde het Rekenhof op 14 juli 2015 een voorontwerp van verslag voor aan de leidend ambtenaar van het IWT om haar de gelegenheid te bieden de feitelijke juistheid van de bevindingen na te gaan en te reageren op de voorlopige conclusies en aanbevelingen. Het Rekenhof heeft haar commentaar ontvangen op 31 augustus 2015. Het heeft de relevante opmerkingen verwerkt in het ontwerpverslag, dat vervolgens op 15 september 2015 aan de Vlaamse minister van Innovatie werd bezorgd. De minister antwoordde op 30 oktober 2015. Zijn antwoord is opgenomen als bijlage 1 en wordt kort besproken in hoofdstuk 8.

HOOFDSTUK 2

Actieplan

2.1 Gefaseerd actieplan Innovatief Aanbesteden

In 2008 keurde de Vlaamse Regering het actieplan Innovatief Aanbesteden (2008-2010) goed. Het betreft een gefaseerd actieplan. Een eerste fase zou bestaan uit capaciteitsopbouw via een aantal projecten. Een tweede fase zou vanaf 2010 de commerciële aanbestedingstrajecten uitrollen. De operationalisering van de tweede fase vereiste een nieuwe beslissing van de Vlaamse Regering, na evaluatie door het IWT.

Voor de eerste fase kreeg een nieuw kenniscentrum in het IWT 435.000 euro werkingsmiddelen op de begroting 2008. De personeelskosten ervan kwamen ten laste van het eigen referentiekrediet van het IWT. De minister bevoegd voor innovatie kreeg delegatie om maximaal tien miljoen euro (één miljoen euro per regeringslid) vast te leggen: 1,5 miljoen euro voor innovatieplatformen en 8,5 miljoen euro voor de financiering van de precommerciële fase. Dit bedrag diende te worden verdeeld over de begrotingen 2008-2010 naar gelang van de operationalisering van het actieplan. Elke minister mocht tot 1 miljoen euro vastleggen voor de cofinanciering van innovatief aanbesteden, niet in de vorm van een *provisionele* vastlegging, maar met een beslissing en een vastlegging project per project. De ministers konden deze middelen aanvullen met eigen budgetten.

Volgend op deze beslissing werd elke minister gevraagd een contactpunt aan te duiden dat verantwoordelijk zou zijn voor innovatief aanbesteden in het betrokken domein. De eerste fase (2008 tot 2010) beoogde de uittekening van de masterplannen binnen de beleidsdomeinen en de oprichting van innovatieplatformen. Ook zouden de eerste concrete precommerciële aanbestedingen worden gestart. Deze fase van het actieplan strekte er in het bijzonder toe de werkbaarheid van innovatief aanbesteden in de precommerciële fase aan te tonen. Vanaf 2010 zouden dan de commerciële aanbestedingstrajecten volgen.

In maart 2011 besliste de Vlaamse Regering het actieplan Innovatief Aanbesteden voort te zetten in 2011-2012 en de delegaties tot 10 miljoen euro aan de minister bevoegd voor Innovatie en tot 1 miljoen euro aan de Vlaamse ministers te verlengen voor deze periode. In 2013 zette een analoge beslissing het actieplan tot eind 2013 voort. Deze verlenging legde vooral de nadruk op een meer efficiënte procedure en de prioritaire afwerking van al lopende projecten. Na 2013 volgde geen formele verlenging meer. Sindsdien is het in de praktijk niet meer mogelijk nieuwe projecten in te dienen langs het programma. Alleen de lopende projecten worden verder beheerd.

2.2 Procedure

Het actieplan interpreteert innovatief aanbesteden ruim. Het beoogt een mix van innovatieprojecten die zowel oplossingen betreffen die al op de markt aanwezig zijn, maar innovatief zijn voor de aanbestedende overheid (aankopen van bestaande innovatie), als oplossingen die nog in ontwikkeling zijn (precommercieel aanbesteden):

- de aankoop van producten of diensten die nog moeten worden ontwikkeld en waarvan de ontwikkeling een hoog gehalte onderzoek en ontwikkeling vereist, volgen bij voorkeur de procedure van precommercieel aanbesteden, die buiten de overheidsopdrachtenregelgeving valt;
- de aankoop van bestaande innovatie en innovatieve producten of diensten, waarvoor integratie of adaptatie van bestaande technologie nodig is, kan de klassieke aanbestedingsprocedures volgen.

Het gehalte onderzoek en ontwikkeling bepaalt of het project eerst een precommerciële of meteen een commerciële, klassieke aanbestedingsprocedure moet volgen. Het IWT ontwikkelde concreet het volgende proces:

1. *Behoeftanalyse*

Het proces start altijd met een behoeftebepaling in het betrokken beleidsdomein, onder de coördinatie van de aangeduide contactpersoon, die de verbinding vormt tussen het departement of agentschap en het kenniscentrum Innovatief Aanbesteden.

2. *Masterplan*

Het beleidsdomein concretiseert samen met het kenniscentrum de innovatiebehoefte in een masterplan, dat de toegevoegde waarde van de innovatie aantoont. Gespecialiseerde IWT-adviseurs toetsen deze masterplannen op hun innovatiepotentieel en O&O-gehalte in een eerste evaluatiemoment.

3. *Innovatieplatform*

Als een project voldoende innovatieperspectieven biedt, mag een marktverkenning starten, doorgaans in de vorm van een innovatieplatform, bestaande uit bedrijven, de aanbestedende overheid, kennisinstellingen en het IWT. Een dergelijk platform creëert een rechtstreekse dialoog tussen vraag- en aanbodzijde en interactie met de markt. Het brengt zo kennis, inzichten en voorstellen bijeen. Een extern aangestelde projectverantwoordelijke staat in voor de begeleiding en organisatie. Het innovatieplatform moet de overheid toelaten vervolgkeuzes te maken. Op grond van het eindverslag van het innovatieplatform evalueren onafhankelijke O&O-deskundigen en adviseurs van het IWT een tweede maal het O&O-gehalte van het betrokken project.

4. *Precommerciële aanbesteding*

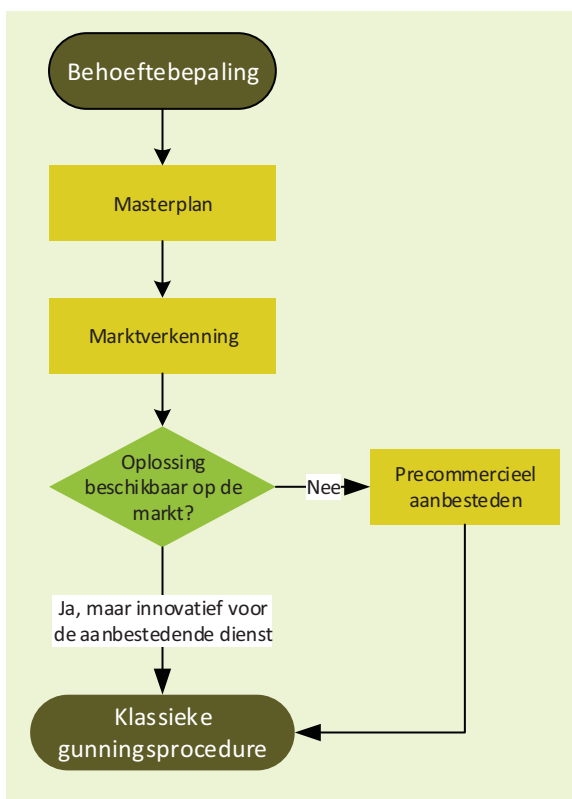
Als het innovatieplatform aantoont dat de gewenste producten of diensten al beschikbaar zijn op de markt of marktrijp zijn, kan een klassieke gunningsprocedure volgen. Als zij echter nog niet beschikbaar zijn en nog O&O vergen, kan de overheid precommercieel aanbesteden. Zij geeft dan een opdracht voor O&O, die de commerciële opdracht voorafgaat. De precommerciële aanbesteding steunt doorgaans op een uitzondering waarin de overheidsopdrachtenregelgeving voorziet. Het betreft een uitzondering voor diensten van

onderzoek en ontwikkeling waarvan de resultaten niet in hun geheel aan de aanbestedende overheid toekomen voor het gebruik ervan in de uitoefening van haar eigen werkzaamheden, of waarvan de resultaten, zelfs als zij in hun geheel aan de aanbestedende overheid toekomen, niet volledig door de aanbestedende overheid worden gefinancierd⁶.

5. Commerciële aanbesteding

Na het precommerciële aanbestedingstraject kan de overheid een commerciële aanbesteding starten op grond van de overheidsopdrachtenregelgeving (klassieke overheidsopdracht).

Figuur 1 – Procedure Innovatief Aanbesteden



⁶ Voetnoot 6, bijlage 2A van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten. Deze uitzondering werd inmiddels mutatis mutandis opgenomen in artikel 18,4° van de wet op de overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten van 15 juni 2006.

HOOFDSTUK 3

Resultaten

3.1 Doelstellingen

Het programma Innovatief Aanbesteden heeft drie doelstellingen:

1. Op korte termijn een methodologie ontwikkelen die specifiek gericht is op de aankoop van innovaties en in concrete gevallen het potentieel van innovatief aanbesteden zichtbaar maken.
2. Op langere termijn met de aankoop van innovatieve oplossingen een antwoord bieden op problemen die de overheid direct aanbelangen of het algemeen belang dienen en waarvoor geen adequate oplossing voorhanden is. Enerzijds is het de bedoeling de dienstverlenende functie van de overheid te verbeteren, anderzijds een antwoord te bieden op maatschappelijke noden en socio-economische uitdagingen (bijvoorbeeld klimaatverandering, mobiliteit en fileproblemen, efficiënter energiegebruik, vergrijzing, gezondheidszorg).
3. Als instrument in het Vlaamse innovatielandschap de groei van innovatieve ondernemingen in Vlaanderen bevorderen en zo bijdragen tot de economische welvaart. In die zin tracht het programma Innovatief Aanbesteden Vlaamse ondernemingen uit te dagen tot innovatieve oplossingen.

Tussen de tweede en derde doelstelling bestaat een mogelijk spanningsveld. Enerzijds zal de overheid meer kans maken op de meest innovatieve antwoorden op problemen, als zij de opdrachten ook actief openstelt voor internationale en buitenlandse ondernemingen en kenniscentra. Dit is zeker zo bij opdrachten met een hoge innovatiegraad. Anderzijds kan een dergelijke openstelling de kansen van Vlaamse kandidaat-deelnemers negatief beïnvloeden. Gelet op de toenemende internationalisering van de economie en het innovatielandschap zou Vlaanderen kansen missen als het voor innovatieve kennis en toepassingen geen beroep zou doen op de aanwezige expertise, ook al bevindt die zich in het buitenland. In welke mate dit spanningsveld zich effectief heeft gemanifesteerd bij de opgestarte projecten, kon niet worden vastgesteld. De aanbestedende diensten en de kenniscel Innovatief Aanbesteden trachtten in elk geval buitenlandse ondernemingen bij de opdrachten te betrekken door elke aanbesteding bekend te maken in het Europees Publicatieblad.

3.2 Projecten

Het actieplan ging uit van een ruime invulling van het begrip *innovatief aanbesteden*. Het wilde diverse projecttypes aan bod laten komen en elk project in een innovatiematrix met twee assen positioneren (tabel 1). De horizontale as rangschikt projecten volgens hun positie in de innovatiecyclus. De verticale as rangschikt ze volgens de eindgebruiker van het aan te kopen product of de aan te kopen dienst. Bij een directe aankoop is de enige eindgebruiker. Bij een coöperatieve aankoop zijn er ook toepassingsmogelijkheden in de pri-

vésector. Bij katalytische aankopen is de overheid finaal geen afnemer van de innovatie, maar treedt zij op in de plaats van andere gebruikers en organiseert zij de privévrage. Daarbij treedt ze op als marktmaker voor ondernemingen en consumenten met als doel de creatie van een nieuwe markt of de transformatie van een bestaande markt. Cruciaal is hier dat de aanbestedende overheid na de aanbesteding in een vervolgtraject de aangeleverde prototypes actief demonstreert aan mogelijke geïnteresseerden.

Tabel 1 – innovatiematrix

	Precommercieel: exploratief	Commercieel
Directe aankoop	bijvoorbeeld STON, E-book-platform	bijvoorbeeld Oogscreeener; Duurzaam bouwen
Coöperatieve aankoop	bijvoorbeeld Scholen van de toekomst	----
Katalytische aankoop	bijvoorbeeld Glastuinbouw	----

Met het programma Innovatief Aanbesteden beoogde de overheid met een goede projectenmix alle mogelijke aspecten van het instrument te verkennen en innovatie zo goed mogelijk te stimuleren. Zij achtte een evenwicht tussen exploratieve en commerciële aanbestedingen belangrijk. Te weinig exploratieve projecten wijst er immers op dat de aanbestedende overheid wellicht te weinig aandacht heeft voor de invulling van toekomstige socio-economische noden. Dat kan aanleiding geven tot een crisisbeleid, waarbij de overheid onvoorbereid oplossingen moet aanwenden. Zij kan dan worden geconfronteerd met mislukkingen, gebrekkige oplossingen en kostenverhogende vertragingen. Ook het stimuleren van nieuwe markten blijft dan uit.

De diverse beleidsdomeinen toonden veel interesse voor het programma Innovatief Aanbesteden. Sinds de start van het programma in 2008 dienden zij een vijftigtal projecten in. Daarvan selecteerde het IWT er zestien, verspreid over tien beleidsdomeinen. Alleen de beleidsdomeinen Bestuurszaken⁷, Financiën en Begroting en Internationaal Vlaanderen (geen contactpunt aangesteld) initieerden geen project.

Het IWT beschouwde verscheidene van die projecten als exploratief en leidde ze naar een precommerciële aanbesteding. Andere projecten leidde het onmiddellijk naar een commerciële aanbesteding. Twee projecten startten als katalytische aankopen: het Katalytisch ecoplatform en Glastuinbouw. Diverse aankopen waren direct, andere coöperatief. Het kenniscentrum Innovatief Aanbesteden heeft echter altijd beklemtoond dat marktpartijen maar tot deelname aan een precommerciële aanbesteding neigen als zij ook andere valorisatiemogelijkheden zien buiten de overheidstoepassing.

Op 1 februari 2015 was de stand van zaken voor de zestien projecten als volgt:

- Vier projecten hebben geleid tot een aankoop binnen het programma. Slechts één project (E-book-platform) doorliep de drie fases: marktverkenning, precommerciële aanbesteding en commerciële aanbesteding. De drie andere projecten (Duurzaam bouwen, Oogscreeener, Monitoring bouwputten) leidden tot een overheidsopdracht, zonder voorafgaande precommerciële aanbesteding.

⁷ Sinds 1 april 2015 vormt het beleidsdomein Bestuurszaken (BZ) samen met het beleidsdomein Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (DAR) het nieuwe beleidsdomein Kanselarij en Bestuur.

- Voor drie projecten besliste de betrokken entiteit ze na de marktverkenning met een beperkter – in twee gevallen minder innovatief – voorwerp voort te zetten buiten het programma Innovatief Aanbesteden. Een ervan zette de betrokken dienst voort in eigen beheer (Persoonlijk OntwikkelingsPlan). Het tweede leidde tot een overheidsopdracht (Complementaire muntsystemen). Het derde (Visueel Vlaanderen) leidde ook tot een overheidsopdracht, die echter zonder inschrijvingen bleef.
- Voor twee projecten (STON en Glastuinbouw) loopt de precommerciële aanbesteding.
- Eén project (Scholen van de Toekomst) ontving geen inschrijvingen op de precommerciële aanbesteding en werd stopgezet.
- Zes projecten stopten na de fase van de marktverkenning.

Tabel 2 – Overzicht projecten

Project en beleidsdomein	Gerealiseerd?	Marktverkenning?	Precommerciële aanbesteding?	Klassieke overheidsopdracht?
1 Oogscreeener (WVG)	Ja	Ja (door Kind en Gezin zelf)	Neen	Ja
2 Duurzaam bouwen (WVG)	Ja	Ja	Neen	Ja
3 E-book-platform (CJSM)	Ja	Ja	Ja	Ja
4 Monitoring bouwputten (MOW)	Gedeeltelijk	Ja (door afdeling binnen departement MOW zelf)	Neen	Ja
5 Persoonlijk OntwikkelingsPlan (=POP) (WSE)	Gedeeltelijk	Ja	Neen	Neen
6 Complementaire muntsystemen (WSE)	Gedeeltelijk	Ja	Neen	Ja (buiten IA)
7 Scholen van de toekomst (OV)	Nee (geen offertes ontvangen)	Ja	Ja	Niet van toepassing
8 Visueel Vlaanderen (DAR)	Neen	Ja	Neen	Ja (buiten IA, stopgezet)
9 Energieneutraal bouwen zonder meerkost, (RWO)	Neen (opgeschort)	Ja	Neen	Neen
10 Innovatieve systemen, materialen en technieken voor gevelrestauratie (RWO)	Neen (opgeschort)	Ja	Neen	Neen
11 Hydrografische peilingen (MOW)	Neen (opgeschort)	Ja	Neen	Neen
12 Katalytisch ecoplatform (LNE)	Neen	Ja	Neen	Niet van toepassing
13 Infrastructuur- en Cultuurinformatiesysteem (=ICIS) (CJSM)	Neen	Ja	Neen	Neen
14 E-bike (EWI)	Neen	Ja	Neen	Neen
15 Glastuinbouw (LV)	Lopend	Ja	Ja	Niet van toepassing
16 Spraak en Taaltechnologisch Ondertitelen in het Nederlands (=STON) (EWI)	Lopend	Ja	Ja	Nog niet bekend

Zeven jaar na de start heeft het programma dus beperkte resultaten geboekt. De concrete resultaten tonen niet aan dat op langere termijn de gestelde maatschappelijke en economische doelstellingen kunnen worden vervuld. De geselecteerde projecten hebben medio 2015 onvoldoende geleid tot innovatieve oplossingen voor socio-economische uitdagingen. Zij betekenden evenmin een significante stimulans voor de Vlaamse economie. Wel heeft het IWT een methode ontwikkeld die van bij de start van een project tracht te leiden tot een bevredigende,

innovatieve oplossing. Het vervulde zodoende een voortrekkersrol. Het programma vormde dan ook een leerproces, zowel voor het IWT als voor de aanbestedende overheden.

HOOFDSTUK 4

Knelpunten

Een aantal knelpunten liggen mee aan de basis van de zwakke programmaresultaten. De kans op falen is weliswaar inherent aan innovatie, maar volgens het Rekenhof liggen ook andere redenen aan de basis van de vroegtijdige stopzetting van de projecten binnen het programma Innovatief Aanbesteden.

4.1 Beleidsmatige omkadering

Horizontaal Vlaams innovatiebeleid

De Vlaamse Regering besliste principieel Innovatief Aanbesteden horizontaal over alle beleidsdomeinen heen in te zetten. Zij wilde de innovatiecultuur in de volledige Vlaamse overheid ingang doen vinden, dus niet alleen in het beleidsveld Innovatie. Elk beleidsdomein diende een contactpunt aan te stellen⁸, dat de eigen innovatienoden in kaart moest brengen. Essentieel was dat innovatie op de beleidsagenda van alle beleidsdomeinen kwam. Door overheden ertoe aan te zetten hun concrete behoeften in kaart te brengen en ze te doen nadenken over de invulling ervan, trachtte het IWT ze ertoe aan te zetten hun aankoopbeleid meer af te stemmen op middel- en lange-termijnbehoeften, alsook innovatie in het overheidsapparaat te introduceren⁹.

Dit streven naar een horizontale toepassing is op zichzelf positief. De overheid wil daarmee een brede innovatie stimuleren. De contactpunten hebben weliswaar in de meeste beleidsdomeinen een aantal projecten voorgesteld, maar er is nauwelijks sprake van een verbeterd innovatiebeleid of een meer toekomstgericht aankoopbeleid in de beleidsdomeinen. Na de consultatieronde in de beleidsdomeinen (2008-2009), oefenden de contactpunten nog weinig activiteiten uit.

Bovendien koos de Vlaamse Regering ervoor per beleidsdomein minstens één project te selecteren¹⁰. Deze keuze had een belangrijke impact op de verdere ontwikkeling van het programma Innovatief Aanbesteden. In plaats van uit te gaan van reële innovatienoden, zochten bijna alle beleidsdomeinen, op korte termijn, projecten die in het programma konden passen. Daardoor kwamen niet de aanvankelijk beoogde projecten in het programma terecht, met name de projecten die kaderden in een systematisch en toekomstgericht innovatiebeleid. Uit de interviews bleek dat beleidsdomeinen zich ook door andere motieven lieten leiden om een project in te dienen: de budgettaire steun of bijkomende personeelscapaciteit van het

⁸ Van de dertien beleidsdomeinen deed alleen Internationaal Vlaanderen dat niet.

⁹ VR 2013 1907 DOC.0847/1.

¹⁰ Zie besluit van de Vlaamse Regering 2011 2503: in overleg (IKW (Interkabinettenwerkgroep) 6 maart 2009) werd ervoor gekozen per beleidsdomein minstens één project te selecteren.

IWT of de juridisch-procedurele hulp die ze van het kenniscentrum Innovatief Aanbesteden verwachtten.

Het was de bedoeling aansluiting te zoeken bij de algemene innovatiestrategie voor Vlaanderen. Die vormt echter door de opgelegde projectspreiding over alle beleidsdomeinen geen uitgangspunt van het programma¹¹. Het programma richtte zich bijgevolg niet op de projecten die Vlaamsbreed aan de grootste innovatiebehoefte beantwoordden. Domeinen als ecologie, vervoer, gezondheid en ICT worden in het algemeen als meer innovatieontvankelijk aanvaard¹². Het programma behandelde echter elk beleidsdomein als even innovatiebehoevend, wat betwistbaar is. De focus op de afzonderlijke beleidsdomeinen maakte het ook moeilijk beleidsdomeinoverschrijdende innovatienoden te detecteren. Nochtans beperken grote maatschappelijke problemen zich vaak niet tot één domein (bijvoorbeeld vergrijzing, klimaatveranderingen, verarming).

Slechts één project (E-bike) heeft gebruik gemaakt van een bestaand innovatieplatform (Proeftuin Elektrische Voertuigen). In Vlaanderen zijn er echter tal van platformen of instellingen (bijvoorbeeld competentiepolen, strategische onderzoekscentra) die thematisch innovatiewerk (kunnen) verrichten. De belangrijkste innovatieve projecten sluiten dan ook aan bij bestaande instellingen. Daarvan geen gebruik maken brengt een versnippering van middelen met zich mee.

Behalve innovatie, tracht de Vlaamse overheid ook duurzaamheid te stimuleren met haar overheidsopdrachten. Het actieplan Innovatief Aanbesteden vertoont echter weinig aansluiting met het actieplan Duurzame Overheidsopdrachten. Zeker in tijden van budgettaire beperkingen heeft innovatie nochtans een plaats in de zoektocht naar duurzame oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen. Het actieplan Innovatief Aanbesteden vond evenmin duidelijk aansluiting met de publiek-private samenwerking in Vlaanderen. Ook bij pps spelen innovatieve aanbestedingsprocedures en producten nochtans een belangrijke rol.

Actieplan Innovatief Aanbesteden

De Vlaamse Regering keurde de verlenging van het actieplan in 2011 en 2013 laattijdig goed. Pas op respectievelijk 25 maart 2011 en 19 juli 2013 verlengde zij het actieplan voor de periodes 2011-2012 en 2013. Daardoor kende het programma periodes met onduidelijkheid over de programmastatus, de politieke ondersteuning en de verdere evolutie.

De verlenging van het actieplan tot eind 2013¹³ stelde een optimalisering en bijsturing van het programma met een verruimde aanpak voorop. De aandacht moest onder meer gaan naar de initiatie van laagdrempelige trajecten met *quick-win*-mogelijkheden. Het IWT was immers tot het inzicht gekomen dat de meer risicovolle projecten een lage slaagkans hebben. Met deze heroriëntering leek de Vlaamse overheid meer in te zetten op de aankoop van bijna marktrijpe innovatie. Deze doelstelling kan complementair zijn aan de doelstelling nieuwe kennis en vaardigheden op grond van onderzoek en ontwikkeling aan te kopen. Als de Vlaamse overheid

¹¹ In haar beleidsbrief Innovatie (2011-2012) gaf de minister aan dat innovatief aanbesteden een belangrijk instrument is om invulling te geven aan de innovatieknooppunten die gedefinieerd zijn in de conceptnota Innovatiecentrum Vlaanderen.

¹² Zie onder meer Conceptnota Innovatiecentrum Vlaanderen en VRWI-clusters en speerpunten.

¹³ VR 2013 1907 DOC.0847/3.

ook daadwerkelijk projecten met een aanzienlijke mate van onderzoek en ontwikkeling wil stimuleren, dient echter ook deze doelstelling evenwaardig deel uit te maken van een globale, coherente strategie en aankooppolitiek. Deze meer risicovolle projecten voegen een meerwaarde aan het programma Innovatief Aanbesteden toe.

Hoewel de laatste versie van het actieplan (2013) nog stelde dat nieuwe projecten konden worden gestart, is dat niet gebeurd. Meer nog, drie lopende projecten zijn na het innovatieplatform met het verstrijken van het actieplan eind 2013 voorlopig opgeschort. De precieze status van deze projecten is voor de actoren onduidelijk. Het IWT berichtte de betrokken beleidsdomeinen dat het in 2014 geen budget meer kon vrijmaken. De betrokken diensten zijn nochtans nog altijd vragende partij om hun project verder te realiseren. Na 2013 is het programma niet meer verlengd. De vooropgestelde bijstellingen konden bijgevolg niet meer plaatsvinden en de voortzetting van de lopende projecten werd moeilijk.

Uit de opeenvolgende versies van het actieplan blijkt ook dat het programma al van bij de start achter de feiten aanliep. Het verlengingsvoorstel van maart 2011 meldde een belangrijke vertraging door de keuze voor de horizontale benadering. De aanduiding en opstart van de contactpunten verliepen moeizaam. De Vlaamse Regering wees de contactpunten pas medio 2009 finaal aan¹⁴. Verschillende beleidsdomeinen hadden tijd nodig om de mogelijkheden en opportuniteiten duidelijk te krijgen en de contactpunten te dynamiseren¹⁵. De uitrol van de projecten liep tot een jaar vertraging op ten aanzien van de ambitieuze startveronderstellingen. Aanvankelijk moesten alle innovatieplatformen gestart zijn in 2010. Omdat in 2010 slechts twee innovatieplatformen waren gestart, werd deze timing bijgesteld naar 2011. Verschillende innovatieplatformen startten uiteindelijk nog later (E-bike, STON, Katalytisch ecoplatform, Hydrografische Peilingen). Het is duidelijk dat een nieuw programma als Innovatief Aanbesteden, dat een nieuwe methodiek en aanbestedingswijze introduceerde, een introductieperiode nodig heeft.

Tabel 3⁶ – Opstart Innovatieplatform

Publicatie IP	2010	2011	2012	2013
Duurzaam bouwen ¹⁷		x		
ICIS	x			
Glastuinbouw		x		
E-book-platform	x			
Complementaire muntsystemen		x		
Visueel Vlaanderen		x		
POP		x		
STON			x	
Katalytisch ecoplatform			x	
E-bike			x	
Hydrografische Peilingen				x
Scholen van de Toekomst		x		
TOTAAL	2	6	3	1

¹⁴ VR 2011 2503.

¹⁵ Vlaams Parlement, Handelingen Commissievergadering C77-ECog (2009-2010), Commissie voor Economie, Economische overheidsinstrumentarium, Innovatie, Wetenschapsbeleid, Werk en Sociale Economie van 6 januari 2010.

¹⁶ Tijdstip van aankondiging in het Bulletin der Aanbestedingen. Bij Hydrografische Peilingen betreft het een marktverkenning door middel van interviews, die niet voorafgaandelijk werd gepubliceerd.

¹⁷ Dit innovatieplatform vond gezamenlijk plaats voor de projecten Duurzaam bouwen (WVG), Innovatieve systemen, materialen en technieken voor gevelrestauratie (RWO) en Energieneutraal bouwen zonder meerkost (RWO).

Budgettaire kader

De horizontale benadering had ook gevolgen voor het budgettaire kader. De Vlaamse Regering voorzag in maximaal 1 miljoen euro per minister vanuit het programma (IWT), in totaal dus 10 miljoen euro. Deze verdeling loopt niet parallel met de beleidsdomeinen aangezien er geen een-op-een-relatie bestaat tussen de ministers en de beleidsdomeinen.

De onderstaande tabel toont de bestede middelen per project (toestand in februari 2015).

Tabel 4 – Bestede middelen per project

Project en beleidsdomein	Marktverkenning (IWT) ¹⁸	(Pre-) commerciële aanbesteding (IWT)	Aanbestedende overheid	Aanbesteding buiten IA ¹⁹
1 Oogscreeener		200.000	3.136.950	
2 Duurzaam bouwen	60.503	60.500		
3 E-book-platform	49.693	291.610	²⁰ 419.905	
4 Monitoring bouwputten		138.077	18.761	
5 POP	81.000			
6 Complementaire muntsystemen	56.695			304.183
7 Scholen van de toekomst	80.000			
8 Visueel Vlaanderen	66.332			
9 Energieneutraal bouwen	Zie budget Duurzaam bouwen ²¹			
10 Gevelrestauratie	Zie budget Duurzaam bouwen			
11 Hydrografische peilingen	48.000		1.500	
12 Katalytisch ecoplatform	40.505		9.680	
13 ICIS		40.500		
14 E-bike		38.350		
15 Glastuinbouw	48.000	219.320		
16 STON	21.000	470.000	²² 35.500	

Dit overzicht houdt geen rekening met de geïnvesteerde arbeidstijd bij de aanbestedende diensten, de eventuele investeringen die de aanbestedende overheid deed na de afsluiting van het project binnen het programma Innovatief Aanbesteden, de werkmiddelen van het kenniscentrum (435.000 euro) en de personeelskosten (2,5 VTE in 2013).

De implementatie van het programma als horizontaal instrument vergde een bestuurlijk draagvlak, een engagement van alle deelnemende partijen om de projecten in het programma ten volle te ondersteunen. De aanbestedende administraties moeten daarvoor de nodige financiële middelen ter beschikking stellen. Dat was voor verscheidene projecten een knelpunt. Minstens drie projecten (ICIS, E-bike en POP) stopten of beperkten hun scope om budget-

¹⁸ Bij de door IWT bestede middelen gaat het om bedragen die door IWT zijn overgemaakt aan de aanbestedende overheid om voor het project gemaakte kosten te betalen.

¹⁹ Aanbesteding die rechtstreeks volgde op het IA-traject.

²⁰ Middelen vanuit Bibnet om op basis van de bevindingen uit IA een operationele toepassing te ontwikkelen.

²¹ Het innovatieplatform werd samen georganiseerd voor drie projecten: Duurzaam bouwen, Energieneutraal bouwen zonder meerkost en Gevelrestauratie.

²² Dit is zonder de nog te besteden middelen voor de precommerciële aanbesteding.

taire redenen. Daarom nam het IWT voor de latere projecten een bepaling op in de overeenkomst²³ met de aanbestedende overheid die de intentie van de aanbestedende overheid uitdrukt om, in geval het innovatieplatform tot positieve resultaten leidt, over te gaan tot een precommerciële opdracht, een commerciële aanbesteding of een andere actie waarover met het IWT overeenstemming is bereikt. Het actieplan, zoals verlengd in 2013, beoogde de betrokkenheid van de beleidsdomeinen te versterken door duidelijke afspraken in het vooruitzicht te stellen over de financiering en het finale aankoopengagement bij de aanbestedende diensten. Cofinanciering vanuit de aanbestedende overheid van bij de start kan weliswaar de betrokkenheid bij het innovatieve project vergroten, alsook de kans dat na een precommercieel traject effectief een commerciële aanbesteding volgt. De toezegging van een eventuele finale aankoop na het precommercieel proces kent evenwel een aantal praktische bezwaren: de lengte van de procedure en de regeringslegislatuur, de onzekere uitkomst van de innovatie en budgettaire beperkingen.

4.2 Goedkeuringsprocedure voor (pre)commerciële aanbesteding

Algemeen

De goedkeuringsprocedure voor (pre)commerciële aanbesteding is niet formeel vastgelegd. De onderzochte dossiers tonen de volgende goedkeuringsstappen voor de publicatie van een (pre)commercieel bestek (de nummers verwijzen naar de gegevens in tabel 5):

- opmaak masterplan;
- evaluatie door IWT-adviseur;
- goedkeuring door het directiecomité van het IWT (1);
- opmaak overeenkomst en ondertekening door de aanbestedende overheid (2);
- goedkeuring door de minister van Innovatie;
- aanstelling van een platformmanager;
- publicatie van een PIN (Prior Information Notification of vooraankondiging in het Europees Publicatieblad) (3);
- uitvoering marktverkenningen en opmaak eindverslag (4);
- opmaak bestek;
- evaluatie door IWT-adviseur;
- goedkeuring door de minister van Innovatie;
- goedkeuring door het directiecomité van het IWT;
- advies van de Inspectie van Financiën (5);
- eventueel begrotingsakkoord (6);

Daarna volgt de precommerciële (7) of commerciële (8) aanbesteding.

Behalve de andere opgesomde knelpunten brengt deze procedure ook lange doorlooptijden mee. Veel actoren zien deze doorlooptijden als hét zwakke punt van het programma. In een interne SWOT-analyse erkende het IWT dat het proces Innovatief Aanbesteden te lang duurt en zodoende ondernemingen en kennisinstellingen afschrikt. Bij de verlenging van het actie-

²³ Bij de start van elk project binnen Innovatief Aanbesteden sluiten het IWT en de aanbestedende overheid een overeenkomst over de te volgen methodologie, het budget, de organisatie en de vertrouwelijkheid van informatie.

plan in 2013 onderstreepte het IWT zijn bedoeling de doorlooptijd in te korten door een optimalisering van de procedure. De voorgestelde aanpassingen vonden door de gebrekkige programmavoortzetting niet plaats. Ook de meeste projectmedewerkers vonden de doorlooptijd een knelpunt. Twee projecten (Complementaire muntsystemen, Visueel Vlaanderen) kenden (mede) wegens de tijdsduur en de invloed ervan op de regeringslegislatuur, een voortzetting buiten het programma Innovatief Aanbesteden.

Tabel 5 – Doorlooptijden (maand/jaar)

	Goedkeuring DC IWT (1)	Overeen- komst (2)	PIN Innovatie- platform (3)	Eind- verslag Innovatie platform (4)	Advies IF precommerciële aanbesteding (5)	Goedkeuring precommerciële aanbesteding bij begrotings- akkoord of door VI. Reg. na negatief advies IF (6)	Publicatie precommerciële aanbesteding (7)	Klassieke aanbesteding (publicatie) (8)
STON	01/12	04/12	10/12	02/13	08/13	09/13 (BA)	10/13	
Glastuinbouw	12/09	12/10	01/11	07/12	07/12	11/12 (VI. Reg)	02/13	
E-Bike	06/12	04/12	03/12	12/12	06/13	/	07/13 (stopgezet)	
E-book-platform	10/09	05/10	03/10	10/10	04/11	09/11 (BA)	11/11	07/13
Scholen van de toekomst	07/10	05/11	05/11	11/11	07/12	01/13 (BA)	03/13*	
Oogscreeener	11/09	03/10	/	/	/	/	/	2010 (OPZB ²⁴)
Duurzaam bouwen	12/09	10/11	09/11	06/12	/	/	/	2012 (OPZB)
Monitoring bouwputten	12/10	12/10	/	/	/	/	/	10/10
Complementaire muntsystemen	12/09	06/11	08/11	02/12	/	/	/	01/13 (buiten IA)
POP	12/09	12/10	10/11	02/12	/	/	/	
ICIS	10/09	07/10	10/10	03/11	/	/	/	
Katalytisch ecoplatform	12/10	02/12	09/12	06/13	/	/	/	
Visueel Vlaanderen	12/09	12/10	02/11	11/11	/	/	/	06/13 (buiten IA)
Energie neutraal Bouwen	12/09	10/11	09/11	06/12	/	Hangende		
Gevelrestauratie	12/09	10/11	09/11	06/12	/	Hangende		
Hydrografische peilingen	01/10	10/13	/	12/13**	/	Hangende		

* Geen inschrijvingen

** conferentie

Verscheidene projecten kennen een grote tijdsspanne tussen de goedkeuring van het project door het directiecomité van het IWT en de ondertekening van de overeenkomst Innovatief Aanbesteden door het IWT en de aanbestedende overheid. Gemiddeld bedraagt deze termijn ongeveer 13 maanden, met uitschieters van 18 maanden (Complementaire muntsystemen), 22 maanden (Duurzaam bouwen, Energie neutraal bouwen en Gevelrestauratie) en 45 maanden (Hydrografische peilingen).

De publicatie van de PIN voor het innovatieplatform vond meestal snel na de ondertekening van de overeenkomst plaats. Uitzonderingen daarop waren POP (10 maanden) en Katalytisch ecoplatform (7 maanden). In vijf gevallen ging de publicatie van de PIN echter vooraf aan de

²⁴ Onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking.

ondertekening van de overeenkomst, die de samenwerking tussen het IWT en de aanbestedende dienst regelt.

De opmaak van het eindverslag vond doorgaans zes tot negen maanden na de PIN-publicatie plaats, met uitzondering van Glastuinbouw (18 maanden). Het tijdsverloop tussen de start van het project en de opmaak van het eindverslag van de marktverkenning bedraagt gemiddeld twee jaar.

Bij de precommerciële opdrachten duurt het minimum 7 tot maximum 13 maanden na het eindverslag van de marktverkenning vooraleer het bestek wordt gepubliceerd. In de tussentijd moeten het advies van de Inspectie van Financiën en, eventueel, de goedkeuring van de minister van Begroting of de Vlaamse Regering worden ingewonnen.

Verschillende projecten kampen met een bijzonder lange doorlooptijd. Zo verkeert het project Glastuinbouw meer dan vijf jaar na de start nog altijd in een precommerciële aanbestedingsfase. Publicatie van een klassieke aanbesteding vond voor E-book-platform na meer dan vier jaar plaats, weliswaar inclusief een precommerciële opdracht. Bij de Scholen van de toekomst verliep tussen de opstart van het project en de publicatie van de precommerciële aanbesteding bijna drie jaar. De projecten Energieneutraal bouwen, Gevelrestauratie en Hydrografische peilingen hebben meer dan vijf jaar na de start voorlopig alleen geleid tot een eindverslag van de marktverkenning.

Deze lange doorlooptijden worden aan verschillende factoren toegeschreven: de moeizame beginfase van de projecten, de vele tussenstappen in de procedure met verscheidene formele en informele goedkeuringsmomenten, het soms moeizame projectbeheer (zie verder *Rol van het kenniscentrum*), het gebrek aan financiële en personele inzet van de betrokken entiteiten en de adviseringsfase door de Inspectie van Financiën.

Masterplan

Elk project vertrok vanuit een behoefte die de aanbestedende overheid, met ondersteuning van het kenniscentrum Innovatief Aanbesteden, in een masterplan had geformuleerd. Deze masterplannen zijn een belangrijke eerste stap in het proces naar een innovatieve aanbesteding. Idealiter vormen zij een grondig onderbouwde business-case waarmee de overheid duidelijk de lijnen uitzet en die zij tijdig en ruim communiceert. Zo kan de markt daar maximaal op inspelen. Een degelijke kosten-batenanalyse is daarbij belangrijk. Een dergelijke, weliswaar soms moeilijke analyse kan de voordelen van een innovatie duidelijk zichtbaar maken. Niet alle projecten besteedden echter genoeg aandacht aan dit aspect.

Het programma Innovatief Aanbesteden heeft de masterplannen echter minder ruim opgevat. Deze plannen beperken zich tot interne documenten, die het thema op hoofdlijnen aangeven. De diepgang en kwaliteit van de masterplannen variëren ook voor de verschillende projecten. Volgens het Rekenhof heeft dat voor een aantal projecten een moeizaam projectverloop in de hand gewerkt. Een weinig richtinggevend masterplan, dat de behoefte onduidelijk identificeert of concretiseert, toont aan de aanbestedende overheid, soms zelfs nog na het innovatieplatform, niet duidelijk in welke richting het project moet evolueren.

Marktverkenning – innovatieplatform

Alle zestien projecten kenden na de goedkeuring van het masterplan een marktverkenning, doorgaans in de vorm van een innovatieplatform. In twee gevallen organiseerde het betrokken beleidsdomein zelf de marktverkenning, buiten het programma Innovatief Aanbesteden. In een geval kende de marktverkenning de vorm van interviews.

De innovatieplatformen bestonden doorgaans uit vergaderingen over (deel)thema's van het masterplan met verscheidene stakeholders. In één geval werd de marktverkenning gezamenlijk uitgevoerd voor drie verschillende projecten²⁵. Een extern, gespecialiseerd consultancybureau, dat met een overheidsopdracht werd aangeduid, begeleidde altijd deze innovatieplatformen. Na de marktverkenning heeft de platformmanager een eindverslag opgemaakt, dat richtinggevend moest zijn voor de verder te volgen procedure.

De aanbestedende overheden beoordeelden het innovatieplatform nagenoeg unaniem als een goed instrument. Zij zien het als een unieke gelegenheid om in dialoog te treden met de ondernemingswereld en marktkennis op te doen zonder direct aankoopengagement. Deze versterkte interactie tussen de overheid, de kennisinstellingen en de bedrijfswereld om samen innovatieve oplossingen te ontwikkelen kan als één van de sterke punten van het programma gezien worden. Ook over de externe begeleiding waren de aanbestedende overheden doorgaans tevreden. Zij aanvaardden algemeen dat een open innovatieplatform leiden, een specifieke taak is, die een professionele begeleiding vergt. Sommige aanbestedende overheden zien het ook als een pluspunt dat het IWT grotendeels de aanstelling van de externe consultant op zich neemt. De verschillende overheidsdiensten maken immers vaak gebruik van dezelfde consultants en dat kan een ruime en open aanpak in de weg staan.

De aanbestedende overheden appreciëren doorgaans ook het uitgewerkte eindverslag. Dat geeft volgens hen meestal correct het verloop van de bijeenkomsten weer. Verschillende overheden gaven aan ook buiten het programma Innovatief Aanbesteden vaak gebruik te maken van het eindverslag. Een aandachtspunt is evenwel de formulering van een duidelijke conclusie met een bijhorende aanbeveling over het vervolgtraject. Bij enkele platformen bleek dan ook dat de behoefte na de marktverkenning nog niet volledig was afgebakend, hoewel dat een vereiste is om de aanbesteding te kunnen starten.

De innovatieplatformen maken gebruik van het principe van open innovatie. Dat betekent dat de deelnemende ondernemingen en kennisinstellingen openlijk kennis en informatie delen, onderling en met de overheid, zonder directe meeropbrengst. Door de soms uiteenlopende belangen van de deelnemers kan dat een moeilijke oefening zijn. Volgens de betrokken overheden had dat geen uitgesproken negatieve gevolgen voor de platformen, op een enkele keer na, die werd gekenmerkt door grote concurrentiële belangen en een kleine eventuele afzetmarkt.

²⁵ Dit waren allen projecten rond bouwtechnieken.

Precommerciële aanbesteding

De doelmatigheid van de precommerciële aanbestedingen beoordelen is moeilijk, aangezien er slechts twee zijn beëindigd (E-book-platform en Scholen van de toekomst). Een daarvan werd stopgezet omdat geen offertes werden ingediend (Scholen van de toekomst). Twee precommerciële aanbestedingen zijn nog aan de gang (STON en Glastuinbouw).

Een knelpunt in het programma vormde de advisering door de Inspectie van Financiën, in het bijzonder over de precommerciële aanbestedingen. De Vlaamse Regering achtte dat advies wegens de specifieke eigenschappen van de procedure, nodig voor elke precommerciële aanbesteding, ongeacht het bedrag van de projecten²⁶. De Inspectie van Financiën heeft echter alle projecten met een voorstel tot precommerciële aanbesteding negatief geadviseerd. Zij hanteerde vaak juridische argumenten (zie 3.3), maar soms ook doelmatigheids- en budgettaire argumenten. Alleen de precommerciële aanbesteding van het project dat de steun van de Europese Commissie had (Smart@Fire), kreeg een positief advies.

Hoewel de Vlaamse Regering het programma Innovatief Aanbesteden goedkeurde, had de Inspectie van Financiën van bij de start ervan fundamentele bezwaren. Zij uitte een aantal van deze bezwaren al in haar negatief advies over het initiële actieplan in 2008. Ook de verlenging van het actieplan in 2011 kreeg maar deels een gunstig advies, omdat resultaten tot dan ontbraken. Ook de vraag naar personele uitbreiding van het kenniscentrum heeft de inspectie negatief geadviseerd.

De negatieve adviezen hadden verschillende gevolgen. Zij leidden in de eerste plaats tot vertraging in het projectverloop (zie ook tabel 5). Het IWT trachtte de argumenten van de inspectie te weerleggen, vroeg externe en interne juridische adviezen en organiseerde overlegmomenten. Een begrotingsakkoord van de minister van Begroting heeft uiteindelijk het negatief advies van de inspectie bij drie projecten gecorrigeerd. De Vlaamse Regering keurde een vierde project goed. Een project viel stil na het negatieve advies. Ten minste een project ontwikkelde zich verder buiten Innovatief Aanbesteden om de lange goedkeuringsprocedure, inclusief het advies van de inspectie, te vermijden. Verschillende aanbestedende overheden verbaasden zich over de negatieve adviezen voor hun projecten. Zij veronderstelden dat voor de opstart van het programma voldoende draagvlak bij alle betrokken actoren was gecreëerd en verwachtten op dat vlak geen knelpunten. De problematiek heeft in het algemeen gezorgd voor een vrij negatieve reputatie van het programma Innovatief Aanbesteden, zowel bij de overheidsadministraties, als bij mogelijk geïnteresseerde ondernemingen en kenniscentra.

Rol van het kenniscentrum Innovatief Aanbesteden (IWT)

De projectverantwoordelijken gaven aan dat de rol van het kenniscentrum Innovatief Aanbesteden in de projectbegeleiding niet altijd duidelijk was. Bij verschillende projecten strookten de verwachtingen die zij van het IWT hadden niet met de ontvangen begeleiding. Bij de projectaanvang sloot de aanbestedende overheid een overeenkomst met het IWT, maar die verduidelijkte zijn rol niet en ging vooral in op de taken die van de aanbestedende overheid werden verwacht. Zo gelast de overeenkomst de aanbestedende overheid een projectverantwoordelijke aan te duiden die vertrouwd is met de methodologie van Innovatief Aanbesteden

²⁶ VR 2008 1807 DOC.0956.

en over de nodige capaciteiten beschikt om het project op gepaste wijze tot een goed einde te brengen. Volgens het kenniscentrum berust de functie van het procesmanagement echter bij hem. Meer geïnterviewden vermeldden dat dossiers vertraging opliepen door personeelsverschuivingen in het kenniscentrum. Het IWT bevestigde dat maar meldde dat de aanbestedende diensten evenmin altijd voldoende personeel inzetten. Hoewel het de bedoeling was alle kennis over innovatief aanbesteden in het kenniscentrum te centraliseren, bleek dat het kenniscentrum en de aanbestedende overheden in de praktijk ook waardevolle ervaring en kennis zochten bij andere instanties, zoals de afdeling Overheidsopdrachten.

Tabel 6 – Personeelsbezetting kenniscentrum Innovatief Aanbesteden

Periode	VTE
07/2008-02/2012	1,5
02/2012-09/2012	2
09/2012-12/2012	1,5
12/2012-06/2014	2,5
07/2014-nu	1

4.3 Juridische knelpunten

4.3.1 Knelpunten in de procedure van precommerciële inkoop

Rechtsbasis

De procedure van de precommerciële inkoop berust op een bestaande uitzondering in de overheidsopdrachtenregelgeving voor opdrachten van diensten voor onderzoek en ontwikkeling²⁷. Dergelijke diensten zijn ontheven van de toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving:

- (1) als de resultaten van de opdracht niet of niet in hun geheel aan de aanbestedende overheid toekomen voor gebruik ervan in de uitoefening van haar eigen werkzaamheden; of
- (2) als de resultaten van de opdracht wel in hun geheel toekomen aan de aanbestedende overheid, maar niet voor het geheel door deze aanbestedende overheid worden gefinancierd.

Omdat deze opdrachten een grote mate van communicatie tussen aanbestedende overheid en aanbodzijde alsook de nodige flexibiliteit vereisen, zouden de klassieke procedures niet aangewezen zijn. Bovendien zou de overheidsopdrachtenregelgeving de ontwikkeling door meer marktdeelnemers tegelijk belemmeren, terwijl dat voor dergelijke diensten precies een grote meerwaarde zou bieden.

²⁷ De Europese Commissie definieert precommerciële inkoop als: *een aanpak voor het inkopen van andere O&O-diensten dan die waarvan de resultaten in hun geheel toekomen aan de aanbestedende dienst voor gebruik ervan in de uitoefening van zijn eigen werkzaamheden, voor zover de dienstverlening volledig door de aanbestedende dienst worden beloofd en waarbij geen staatssteun wordt verleend*. In dit geval zijn de richtlijnen inzake overheidsopdrachten niet van toepassing. Ook de nota aan de Vlaamse Regering over het Vlaams Ac-tieplan Innovatief Aanbesteden (2008-2010) vermeldt: *De aankoop van nog te ontwikkelen producten of diensten wordt bij voorkeur uitgevoerd via een procedure van precommerciële aanbesteden die buiten de Europese aanbestedingsrichtlijnen valt (p. 5), alsook: Op juridisch vlak valt het pre-commerciële aanbestedingstraject onder de uitzonderingen voor Onderzoek en Ontwikkeling opgenomen in de WHO regeling, de Europese Richtlijnen en de Belgische Wetgeving (...)* (p. 12).

De vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie en de Raad van State, alsook de rechtsleer gebieden uitzonderingen op de overheidsopdrachtenregelgeving en de toepassingsvoorwaarden ervan strikt en beperkend te interpreteren. Een louter formele (fictieve) uitwisseling van de O&O-resultaten of een louter symbolische bijdrage aan de vergoeding van de dienstverlener mogen de toepassing van de regelgeving niet beletten.

Omdat de overheidsopdrachtenregelgeving niet omschrijft wat zij precies onder opdrachten voor onderzoek en ontwikkeling verstaat, heeft de Europese Commissie een aantal inhoudelijke uitgangspunten verduidelijkt²⁸. Zo preciseerde zij dat het bij precommerciële inkoop moet gaan om:

(1) *Diensten voor onderzoek en ontwikkeling:*

De totale waarde van de diensten moet in alle fasen hoger zijn dan de waarde van de producten die onder het contract vallen. In andere gevallen geldt immers het klassieke overheidsopdrachtenrecht. Het onderzoek en de ontwikkeling kunnen betrekking hebben op activiteiten van oplossingenexploratie en -ontwerp, prototyping tot de originele ontwikkeling van een beperkte hoeveelheid eerste producten of diensten in de vorm van een testserie.

(2) *Het delen van de risico's en voordelen volgens marktvoorwaarden:*

Bij precommerciële inkoop reserveert de overheidsinkoper de O&O-resultaten niet uitsluitend voor eigen gebruik. De overheden en de industrie delen de risico's en de voordelen van het O&O dat nodig is voor de ontwikkeling van nieuwe innovatieve oplossingen die beter presteren dan wat op de markt beschikbaar is.

(3) *Concurrerende inkoop om zo staatssteun uit te sluiten:*

Door de organisatie van de risico-voordeelverdeling en het hele inkoopproces op een wijze die maximale concurrentie, transparantie, openheid, eerlijkheid en tarifiering tegen marktvoorwaarden waarborgt, kan de overheidsinkoper vaststellen wat de best mogelijke oplossingen zijn die de markt te bieden heeft.

Toepassing van de uitzonderingsbepaling voor O&O-diensten

De diverse betrokken actoren gaven voor het gebruik van de procedure van de precommerciële aanbesteding in de concrete dossiers een uiteenlopende invulling aan het begrip O&O en de toepassingsvoorwaarden van de uitzonderingsregel. Zij deden dat elk vanuit hun specifieke rol en standpunt. Dat creëerde een spanningsveld en gaf aanleiding tot rechtsonzekerheid. In haar negatieve adviezen stelde de Inspectie van Financiën vaak in vraag of de betrokken projecten aan de toepassingsvoorwaarden voor de uitzondering op de overheidsopdrachtenregelgeving voldeden. Ondanks de positieve beoordeling door de technische experts van het IWT op dit punt, toonde de inspectie zich onder meer kritisch over het O&O-karakter van de voorgestelde projecten. Zij stelde meermaals de kans op mislukking of de lange uitvoeringstermijn in vraag, doorgaans beschouwd als kenmerken van O&O-opdrachten.

De vigerende overheidsopdrachtenregelgeving bevat geen definitie van O&O. Ook de toepassing van de officiële OESO-definitie, de zogenaamde Frascati-definitie, waarnaar zowel het IWT als de Inspectie van Financiën verwijzen, leidde niet tot een eenduidige interpretatie.

²⁸ COM (2007) 799 definitief. Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Precommerciële inkoop: aansturen van innovatie voor het waarborgen van duurzame hoogkwalitatieve overheidsdiensten in Europa, 2007.

Gelet op het technisch-wetenschappelijk karakter ervan, wenst het Rekenhof geen oordeel te vellen over het innovatieve karakter van de concrete projecten.

In de veronderstelling dat het toch om O&O-opdrachten zou gaan, achtte de Inspectie van Financiën de overige toepassingsvoorwaarden van de uitzonderingsbepaling in een aantal gevallen niet vervuld, zoals de voorwaarde van de resultatendeling en de eventuele cofinancieringsregeling. Hoewel de oproepen voor O&O-voorstellen daarover wel degelijk bepalingen bevatte, beschouwde de Inspectie van Financiën die als onvoldoende transparant of onderbouwd²⁹. In deze gevallen vormden de operationalisering en motivering van de toepassingsvoorwaarden een belemmerende factor. Mogelijk speelde het daarbij een belangrijke rol dat aanbestedende overheden traditioneel niet vertrouwd zijn met het delen van intellectuele eigendomsrechten. In 2012 bevestigde een SWOT-analyse van het IWT dat onder meer het aspect van de intellectuele eigendomsrechten transparanter kon worden uitgewerkt.

In een aantal voor advies voorgelegde dossiers, beriep het kenniscentrum Innovatief Aanbesteden zich op de uitzonderingsbepaling voor O&O-diensten, maar paste het toch de overheidsopdrachtenregelgeving nagenoeg volledig toe³⁰. Met deze keuze ontnam de administratie zichzelf de flexibiliteit en bewegingsvrijheid die de uitzondering op de overheidsopdrachten in beginsel biedt. De voormalige afdeling Overheidsopdrachten van het departement Bestuurszaken merkte in die zin op: (...) *Deze keuze holt het interpretatieverschil met de Inspectie van Financiën grotendeels uit. U stelt dat de regelgeving niet van toepassing is, maar past ze de facto zo goed als volledig toe. De Inspectie van Financiën meent dat er geen sprake is van een O&O-opdracht en dat de regelgeving bijgevolg moet toegepast worden. Het resultaat van beide standpunten komt grotendeels op hetzelfde neer, maar levert wel een negatief advies op. (...)*³¹. Deze problematiek deed zich niet meer voor in de later ingediende dossiers.

Hoewel het programma Innovatief Aanbesteden zich sterk richt op de precommerciële aanbesteding³², heeft het mogelijk niet altijd de projecten aangetrokken waarvoor de precommerciële aanbesteding bijzonder geschikt en relevant was. Een vergelijkende studie op last van de Europese Commissie van soortgelijke programma's in een aantal Europese lidstaten, wees uit dat aanbestedende overheden doorgaans projecten met *incrementele* innovatie indienen, dat

²⁹ Andere adviserende instanties oordeelden in dezelfde zin. In één geval bekritiseerde de afdeling overheidsopdrachten dat de overheid de kwalificatie van de O&O-opdracht liet afhangen van de vraag of de in te dienen offertes O&O zouden bevatten (advies Scholen van de toekomst). Ook een externe adviesverlener lijkt deze visie in minstens één dossier te bevestigen. In het dossier E-bike kwam een externe juridische dienstverlener tot de vaststelling dat het aanbeveling verdiende in de kwalificatie van de opdracht als O&O-opdracht die buiten de toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving viel, nader te concretiseren waarom de onderzoeksresultaten niet exclusief aan de overheid toekwamen en waarin de financiering door de private partner bestond.

³⁰ De oproep tot het indienen van voorstellen voor onderzoek en ontwikkeling in het dossier Scholen van de toekomst vermeldt bijvoorbeeld: *In de context van Innovatief Aanbesteden wordt naar dit soort overheidsopdracht verwezen met de term precommerciële aanbesteding. Een precommerciële aanbesteding valt, als uitzondering vermeld in de wet overheidsopdrachten, buiten de bepalingen van deze wet (wet 24 december 1993 bijlage 2a voetnoot 6), hetgeen in principe toelaat een eigen procedure te volgen rekening houdend met het transparantie en gelijkheidsbeginsel. Toch verkiezen we in dit geval een procedure equivalent aan de onderhandelingsprocedure met bekendmaking te volgen, evenwel met dit verschil dat de procedure als een één-stapsprocedure wordt uitgevoerd.*

In het dossier E-book-platform bekritiseerde de IF in haar negatief advies de inconsistentie van het inroepen van de niet-toepasselijkheid van de wetgeving overheidsopdrachten voor het uitzonderlijk geval van een O&O-opdracht om vervolgens toch de bepalingen van een uitvoeringsbesluit van deze wet toepasselijk te maken.

³¹ Advies A-2012-0228 d.d. 17 augustus 2012 in het dossier Scholen van de toekomst.

³² Het opzet van de eerste fase van het programma is met name de werkbaarheid van innovatief aanbesteden in de precommerciële fase aan te tonen (Actieplan 2008, p. 9).

wil zeggen projecten die voortbouwen op al bestaande kennis. Omdat zij slechts over beperkte financiële middelen beschikken, wensen zij niet in te zetten op projecten met grote risico's, ook al is het uiteindelijke project dan minder gesofisticeerd³³. De studie wees ook op het gebrek aan gecoördineerde planning op middellange of lange termijn over wenselijke evoluties en uitdagingen in de betrokken sectoren. De interviews met projectverantwoordelijken en een innovatieplatformmanager bevestigden dat niet alle Vlaamse projectvoorstellen van groot innovatief of strategisch belang waren³⁴ en dat het innovatief karakter op het ogenblik van aanbesteding soms al achterhaald was (Scholen van de toekomst + 1 perceel E-book).

De aanvraag tot verlenging van het actieplan in 2013³⁵ erkende dit pijnpunt en stelde ter bijsturing ervan een verruimde aanpak en een gedifferentieerde projectbehandeling voor. Het projectverloop zou meer het O&O-gehalte van het betrokken project weerspiegelen. Er zou ook worden gewerkt aan het opstellen van standaarddocumenten voor de aanbestedingen, inclusief voor de korte trajecten, en aan het garanderen van meer rechtszekerheid. Door de niet-verlenging van het actieplan na 2013 bleef de concretisering of de finalisering van de voorstellen uit.

Verbod op concurrentievervalsing

Een ander juridisch punt betreft het verbod op concurrentievervalsing in de overheidsopdrachtenregelgeving³⁶. Het is inherent aan het programma Innovatief Aanbesteden dat de ondernemingen die deelnamen aan het innovatieplatform of de precommerciële aanbesteding, ook willen mededingen in de latere commercialiseringsfase van de innovatieve oplossing. De deelname aan de eerste fasen kan in die fase dan aanleiding geven tot voorkennis, die de mededinging kan vervalsen en met toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving tot uitsluiting kan leiden.

Of er sprake kan zijn van mededingingsbeperkende voorkennis, moet geval per geval worden beoordeeld. Het vermoeden van voorkennis kan altijd worden weerlegd. De overheid kan het risico in elk geval inperken door voorzorgsmaatregelen te treffen. Zo stelt zij het best alle informatie maximaal ter beschikking aan de geïnteresseerden in de volgende fase (weliswaar met respect voor de vertrouwelijkheid van confidentiële bedrijfsinformatie). Ze dient ze ook voldoende tijd te geven om zich die informatie eigen te maken en te bestuderen. Verder moet zij erover waken de bestekken op neutrale wijze te formuleren en niet op maat te schrijven van

³³ De studie betrof wel ICT-gerelateerde sectoren: *Opportunities for public technology procurement in ICT-related sectors in Europe*, finaal rapport, 2008, titel 4.3 en conclusies.

³⁴ Zie ook de interne SWOT-analyse van het IWT.

³⁵ Nota aan de Vlaamse Regering, VR 20131907 DOC. 0847/1.

³⁶ Artikel 78 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken, inmiddels vervangen door artikel 64 van het koninklijk besluit Plaatsing overheidsopdrachten klassieke sectoren van 15 juli 2011 dat luidt: §1. *De kandidaat of inschrijver wordt uitgesloten van de toegang tot de gunningsprocedure van de opdracht, indien hij belast werd met het onderzoek, de beproeving, de studie of de ontwikkeling van die opdracht indien hij door die prestaties een voordeel geniet dat de normale mededingingsvoorwaarden verhindert of vervalst. Niettemin vraagt de aanbestedende overheid, alvorens zijn aanvraag tot deelneming of offerte om die reden uit te sluiten, aan de kandidaat of inschrijver per aangetekende brief om schriftelijk de afdoende verantwoording te bezorgen waarmee hij kan aantonen geen voordeel als bedoeld in het vorige lid te genieten. Dit voorschrift geldt niet wanneer die verantwoording bij de aanvraag tot deelneming of de offerte werd gevoegd. De verantwoording is enkel ontvankelijk indien ze aan de aanbestedende overheid wordt overgelegd binnen twaalf kalenderdagen te rekenen vanaf de dag die volgt op de verzending van de aangetekende brief of binnen de daarin eventueel bepaalde langere termijn.*

een van de ondernemingen die deelnamen aan een eerdere fase. Hoewel het risico op voor-kennis het innovatief aanbestedingsproces volgens het Rekenhof niet op algemene wijze in de weg hoeft te staan, is met andere woorden wel vereist dat dit risico in elk individueel geval door de bovengenoemde maatregelen wordt ingeperkt.

Verenigbaarheid met Europese regelgeving inzake staatssteun

Ten slotte rijst de vraag naar de verenigbaarheid met de Europese regelgeving inzake staatssteun. Om niet als verboden staatssteun te worden beschouwd, vereist een precommercieel traject een concurrerende inkoop. Het delen van de risico's en de voordelen moet tegen marktvoorwaarden plaatsvinden en voor de geleverde diensten mag geen prijs worden betaald die hoger is dan de marktprijs. De overheid moet de risico-voordeelverdeling en het hele inkoopproces zo organiseren dat zij maximale concurrentie, transparantie, openheid, eerlijkheid en tarifiering tegen marktvoorwaarden waarborgt. Zo kan de overheidsinkoper vaststellen wat de best mogelijke oplossingen zijn die de markt te bieden heeft. De staatssteunverdenking valt doorgaans weg als, enerzijds, de aanbestedingsdocumenten de contractvoorwaarden vooraf vastleggen en de opdrachtaankondiging alle rechten en plichten van de partijen helder omschrijft en, anderzijds, de aanbesteding op concurrerende en transparante wijze verloopt³⁷.

De nieuwe communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling heeft deze principes inmiddels bevestigd. Zij verwijst uitdrukkelijk naar de mogelijkheid van precommerciële inkoop en verduidelijkt onder welke voorwaarden de Europese Commissie de aankoop van O&O-diensten niet als staatssteun zal beschouwen. Als deze voorwaarden worden gerespecteerd, hoeft zich op dit punt geen probleem te stellen (zie echter punt 5.2).

4.3.2 Juridische knowhow van klassieke overheidsopdrachtenmogelijkheden

Verscheidene projectmedewerkers wezen op de moeilijkheden die zij ervaren bij de aankoop van innovatie langs de klassieke overheidsopdrachtenregelgeving. In minstens drie dossiers erkenden zij dat het gebrek aan kennis over de juridisch-procedurele wijze waarop ze de aankoopprocedure konden starten, en de expertise die zij op dit punt van het kenniscentrum Innovatief aanbesteden dachten te zullen ontvangen, medebepalend waren voor de projectindiening in het kader van het programma Innovatief Aanbesteden (Oogscreeener, Monitoring bouwputten en Energieneutraal bouwen zonder meerkost). Uiteindelijk leidde een tussenkomst van de afdeling Overheidsopdrachten voor de eerste twee van deze projecten tot een succesvolle beëindiging met een overheidsopdracht. Ook voor het derde project, dat bij het stellen van dit auditverslag *on hold* stond, leidde extern juridisch advies tot de intentie de opdracht voort te zetten met een klassieke ontwerpenwedstrijd. Niet zozeer het gebrek aan mogelijkheden in de klassieke overheidsopdrachtenregelgeving leek het probleem maar wel het gebrek aan kennis of ervaring over de concrete toepassing ervan.

De rechtsleer en diverse studies tonen aan dat het klassieke overheidsopdrachtencontentieux, zeker voor projecten met een vrij beperkt O&O-gehalte, tal van mogelijkheden biedt voor

³⁷ SEC(2007)1668. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Precommerciële inkoop: aansturen van innovatie voor het waarborgen van duurzame hoogkwalitatieve overheidsdiensten in Europa. Voorbeeld van een mogelijke aanpak voor het inkopen van O&O-diensten waarbij de risico's en voordelen onder marktvoorwaarden worden gedeeld, dat wil zeggen precommerciële inkoop, p. 10.

innovatieaankopen. Zo bestaat de mogelijkheid technische specificaties te formuleren als prestatie-eisen of functionele eisen. Ook de opname in de opdrachtdocumenten van vrije of facultatieve varianten biedt de inschrijver de ruimte om ook bij klassieke gunningsprocedures alternatieve en innovatieve oplossingen voor te stellen. De formulering van de gunningscriteria kan eveneens een rol spelen. Van een aantal elementen uit de methodiek die het kenniscentrum Innovatief Aanbesteden ontwikkelde, zoals de marktverkenning en het principe om met meer dienstverleners te contracteren, konden aanbestedende overheden in de praktijk ook vroeger al gebruik maken. Intussen heeft de regelgeving de geldigheid van deze elementen ook formeel erkend, wat ze een sterker juridisch statuut verleent.

Ook voor projecten met een groter O&O-gehalte biedt de klassieke overheidsopdrachtenregelgeving mogelijkheden. Een vergelijkende studie op Europees niveau³⁸ vermeldt dat Zweden de ontwerpenwedstrijd, eventueel gevolgd door een (pre)commerciële aanbesteding, succesvol heeft toegepast in *katalytisch* aanbesteden. Ook een combinatie van diverse op-eenvolgende, beperktere gunningsprocedures kan tot resultaten leiden. Voor projecten die op termijn commercieel interessant of rendabel worden geacht, is er de *forward commitment procurement*. Die is geen gunningsprocedure op zichzelf, maar wordt gebruikt in combinatie met een klassieke gunningsprocedure. Zij houdt in dat de aanbestedende overheid de markt op concrete wijze informeert over een toekomstige behoefte of nood en de termijn waarbinnen zij die graag ingevuld wil zien. De aanbestedende overheid uit dan een voorafgaandelijk engagement tot aankoop van een oplossing die voldoet aan de omschreven prestatievereisten. Het vooruitzicht van een voldoende grote potentiële afzetmarkt moet de markt stimuleren te investeren en in te zetten op de ontwikkeling van een oplossing. De rol van de aanbestedende overheid is in dit geval minder actief dan bij de precommerciële aanbesteding. De overheid legt het initiatief tot de ontwikkeling van een oplossing en een mogelijke innovatie hier immers volledig bij de markt.

Op Europees niveau zet de nieuwe Overheidsopdrachtenrichtlijn 2014/24/EU, die uiterlijk op 18 april 2016 in nationaal recht moet zijn omgezet, duidelijk in op een beter gebruik van overheidsopdrachten voor strategische, maatschappelijke doelen, waaronder innovatie. Zij creëert voor de toekomst bijkomende versoepelingen en mogelijkheden voor de aankoop van zowel marktrijpe innovatie als van producten die nog niet op de markt zijn. Zo introduceerde zij het begrip *levenscycluskosten* en breidde zij de mogelijkheid uit de onderhandelingsprocedure of de concurrentiegerichte dialoog te gebruiken in situaties waarin de andere procedures niet tot bevredigende aanbestedingsresultaten leiden. Deze procedures zullen dus in principe mogelijk zijn voor alle aankopen van werken, leveringen en diensten die niet *off the shelf* (kant en klaar) beschikbaar zijn.

De nieuwe richtlijn introduceert ook een nieuwe gunningsprocedure: het innovatiepartnerschap. Dat is gericht op de ontwikkeling van innovatieve producten, diensten of werken en de aankoop van de daaruit voortvloeiende resultaten, mits die voldoen aan de prestatieniveaus die de aanbestedende diensten en de deelnemers hebben afgesproken en mits zij onder de opgelegde maximumkosten blijven. Het is nog niet duidelijk in hoeverre deze gunningsprocedure in de praktijk meerwaarde zal bieden.

³⁸ Exploring public procurement as a strategic innovation policy mix instrument, EU Project OMC-PTP.

De nieuwe regelgevende instrumenten bieden nu dus ook binnen het klassieke kader een grotere bewegingsruimte en flexibiliteit. Na hun omzetting in nationaal recht zullen zij mogelijk een aantal van de moeilijkheden die eigen zijn aan een beroep op de uitzonderingsprocedure, kunnen opheffen.

HOOFDSTUK 5

Rechtmatigheid van de uitgevoerde projecten

Het aankoopproces dat het kenniscentrum Innovatief Aanbesteden heeft ontwikkeld, omvat drie fasen: de marktverkenning in de vorm van een innovatieplatform, de precommerciële fase en de commerciële aanbesteding.

5.1 Innovatieplatform

Ongeacht zijn juridische kwalificatie als *technische dialoog* of *marktverkenning*, maakt het innovatieplatform geen overheidsopdracht uit³⁹. De organisatie ervan dient echter te beantwoorden aan de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder transparantie, gelijkheid en mededinging. Het innovatieplatform mag geïnteresseerden dus niet op subjectieve wijze of op onredelijke gronden weren. Het moet ze gelijk behandelen en de procedure moet transparant zijn. In geen geval mag het innovatieplatform leiden tot een ongeoorloofd concurrentievoordeel voor een deelnemende partij. Doorgaans wordt deze voorwaarde vervuld geacht, als de overheid alle relevante informatie die is uitgewisseld op of ingevolge het innovatieplatform, ook ter beschikking stelt van geïnteresseerden in een volgende fase en als zij voldoende tijd biedt om zich deze informatie eigen te maken voordat zij de inschrijvingen of offertes afsluit.

Inmiddels erkent artikel 5 van het koninklijk besluit van 15 juli 2011 formeel de geldigheid van de praktijk waarbij de aanbestedende overheden de evolutie van de producten en technieken op de markt volgen. Deze marktverkenning moet plaatsvinden vóór het uitschrijven van de gunningsprocedure en mag niet leiden tot enige vorm van vooronderhandelingen met bepaalde ondernemingen. Evenmin mag een dergelijke marktverkenning tot een verhindering of vertekening van de mededinging leiden. Dat kan het geval kan zijn als de technische specificaties van een overheidsopdracht een fabricaat of een techniek zouden vermelden die specifiek betrekking heeft op een bepaalde onderneming (zie verder). In se legt dit artikel geen andere voorwaarden op dan de algemene beginselen van gelijkheid, transparantie en mededinging.

³⁹ De nota aan de Vlaamse Regering VR 2008 1807 vermeldt dat de marktconsultatie niet verward mag worden met de technische dialoog in de zin van de 8^e overweging van Richtlijn 2004/18/EG, aangezien die een één-op-één-relatie tussen leverancier en aanbestedende dienst vooropstelt. De rechtsleer beschrijft de technische dialoog soms als een specifieke vorm van marktverkenning, gericht op het definiëren van de technische specificaties. Artikel 5 van het koninklijk besluit van 15 juli 2011, dat deze overweging omzet in nationaal recht, heeft in algemene termen betrekking op de marktverkenning. Aangezien de randvoorwaarden in se dezelfde zijn, met name het respect voor de algemene beginselen van gelijkheid en mededinging, blijft dit vermeende onderscheid zonder gevolgen (Zie in deze zin ook Exploring public procurement as a strategic innovation policy mix instrument, EU Project OMC-PTC, p. 50).

De georganiseerde innovatieplatformen gingen altijd de precommerciële of commerciële aanbesteding vooraf. Op één na waren alle innovatieplatformen die plaatsvonden in samenwerking met het IWT⁴⁰, het voorwerp van een officiële publicatie in het Bulletin der Aanbestedingen en het supplement bij het Europees Publicatieblad. In het dossier waarin de marktverkenning niet voorafgaandelijk werd bekendgemaakt, had die niet de vorm van een innovatieplatform, maar van individuele interviews⁴¹. Deze vooraankondigingen hebben het voor elke geïnteresseerde marktdeelnemer mogelijk gemaakt op de hoogte te zijn. De overheid verstreekte in alle gevallen voldoende informatie over de werking en aanpak van het innovatieplatform en vermeldde de kanalen waar geïnteresseerden eventueel bijkomende informatie en de modaliteiten voor deelname (registratie) konden bekomen.

De innovatieplatformen stonden op gelijke wijze open voor alle geïnteresseerden, ondernemingen, kennisinstellingen, onafhankelijke experts, overheden en andere betrokken organisaties. Deelname vereiste alleen een eenvoudige registratie op de website van Innovatief Aanbesteden. Het IWT hield zich het recht voor bepaalde geïnteresseerden van deelname uit te sluiten. Het gaat om geïnteresseerden die actief zijn in domeinen die manifest geen verband houden met de voor het project relevante beleidsdomeinen, die onvoldoende betrouwbaar zijn of van wie de deelname zou leiden tot onredelijke vertragingen in het verloop van de marktverkenning. Het kenniscentrum Innovatief Aanbesteden heeft dat recht geobjectiveerd met een verwijzing naar de bepaling in de overheidsopdrachtenregelgeving over het toegangsrecht en de uitsluitingsgronden. Het IWT diende geen gebruik te maken van deze mogelijkheid.

De derde en laatste stap in het registratieproces betreft de principes voor deelname aan een project. In deze stap herhaalt een *leidraad voor toetreding en deelname aan een informatieplatform* onder meer het voorwerp en de doelstellingen van innovatief aanbesteden en zet hij de procedurele aspecten uiteen. De geïnteresseerde kan zich maar registreren als hij daarmee uitdrukkelijk akkoord gaat.

Het IWT heeft alle innovatieplatformen begeleid, samen met een extern aangeduide platformmanager, gespecialiseerd in de betrokken materie. De begeleiding door een neutrale, externe dienstverlener moest de objectieve en gelijke behandeling tijdens het innovatieplatform bevorderen.

Het IWT publiceerde eindrapporten met de resultaten van de marktverkenningen op zijn website. Ook vond altijd een openbare, afsluitende sessie plaats, waarop het de resultaten van het informatieplatform toelichtte. De informatie werd dus volledig en maximaal ter beschikking gesteld van de geïnteresseerden in de (pre)commerciële aankoopfase.

De organisatie van de innovatieplatformen beantwoordde aan de vermelde vereisten. De innovatieplatformen verliepen dan ook rechtmatig.

⁴⁰ In twee dossiers (Oogscreenen en Monitoring bouwputten) hadden de betrokken entiteiten, voorafgaand aan de opstart van het programma Innovatief Aanbesteden, zelf al een marktverkenning georganiseerd.

⁴¹ In dit dossier stelde de overheid de resultaten van de marktverkenning officieel voor op een conferentie.

5.2 Precommerciële aanbesteding

Beginselen van behoorlijk bestuur

De procedure van de precommerciële inkoop voor O&O-diensten berust op een uitzondering op de overheidsopdrachtenregelgeving⁴², maar de organisator ervan moet wel de beginselen van behoorlijk bestuur respecteren, in het bijzonder transparantie, gelijkheid en mededinging. Het IWT heeft alle voorgenomen precommerciële aanbestedingsprocedures transparant gepubliceerd in het Bulletin der Aanbestedingen en in het supplement bij het Europees Publicatieblad. Zij stonden op gelijke wijze open voor elke geïnteresseerde marktdeelnemer. De publicaties van de precommerciële aanbestedingen en de oproepen tot indiening van voorstellen verwezen naar het proces en de werkwijze van het innovatieplatform en bevatten een hyperlink naar het eindverslag of een verwijzing naar de website van het kenniscentrum Innovatief Aanbesteden. In minstens één geval werd de inschrijvingstermijn verlengd op vraag van geïnteresseerde marktdeelnemers⁴³. Het IWT heeft de voorzorgsmaatregelen om voorkennis uit te sluiten dus gerespecteerd.

Gefaseerd proces met concurrerende ontwikkeling

In een aantal werkdocumenten gaf de Europese Commissie een voorbeeld van een mogelijke aanpak (procedurele methodiek) voor de inkoop van O&O-diensten die strookt met het bestaande rechtskader. Hoewel de commissie uitdrukkelijk vermeldde dat ook andere benaderingen rechtmatig konden zijn, formuleerde zij een aantal duidelijke uitgangspunten of richtlijnen. Zo acht zij een stapsgewijs proces essentieel, met evaluaties na elke fase en een duidelijke afscheiding tussen de O&O-fase en de commerciële fase. Zij deelde de precommerciële inkoop in de volgende, opeenvolgende fasen in: oplossingenexploratie, prototyping en eerste testproducten⁴⁴. Het aantal fasen is aanpasbaar, naargelang de complexiteit van het project. Elk van de drie fasen kan in subfasen uiteenvallen. Deze aanpak biedt de mogelijkheid meer concurrerende ondernemingen om alternatieve voorstellen te vragen voor de oplossing van een specifiek probleem van openbaar belang. In tussentijdse evaluaties na het ontwerp van de oplossingen en de ontwikkeling van prototypes, kan de overheid geleidelijk de ondernemingen met de best concurrerende oplossingen selecteren. In de laatste O&O-fase van het precommerciële inkooptraject moeten ten minste twee ondernemingen overblijven. Dat moet garanderen dat zich in de toekomst een concurrerende markt zal voordoen, met mogelijkheden voor afname bij meer verkopers.

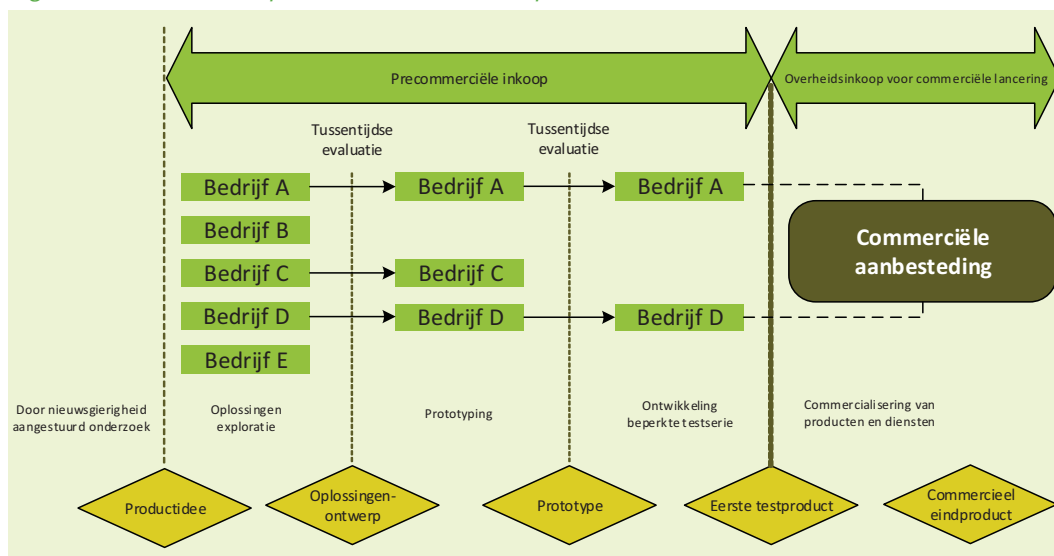
⁴² Het uitgangspunt hierbij is dat de totale waarde van de diensten in alle fasen hoger is dan de waarde van de producten die onder het contract vallen. In ander gevallen geldt immers het klassieke overheidsopdrachtenrecht.

⁴³ Glastuinbouw.

⁴⁴ SEC(2007) 1668. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Precommerciële inkoop: aansturen van innovatie voor het waarborgen van duurzame hoogkwalitatieve overheidsdiensten in Europa. Voorbeeld van een mogelijke aanpak voor het inkopen van O&O-diensten waarbij de risico's en voordelen onder marktvoorwaarden worden gedeeld, dat wil zeggen precommerciële inkoop.

Dit proces kan schematisch als volgt worden voorgesteld⁴⁵:

Figuur 2 – Procedure precommerciële inkoop



Het theoretisch-procedureel aankoopproces dat het IWT heeft ontwikkeld, sluit aan bij deze aandachtspunten: de precommerciële aankoop vormt een afzonderlijke fase in het aankoopproces, die strikt gescheiden is van de commerciële aankoop. In de praktijk beantwoordden de precommerciële aanbestedingstrajecten echter niet altijd nauwgezet aan de principes van ontwikkeling in fasen en mededinging. Behalve het Europese project (Smart@fire), voorzag slechts één project (Hydrografische peilingen) uitdrukkelijk in een duidelijke fasering van de precommerciële inkoop⁴⁶. De precommerciële fase van dit project bevond zich bij het stellen van dit auditrapport *on hold*.

Slechts één van de vier effectief georganiseerde precommerciële aanbestedingen, hield in de laatste O&O-fase van het precommerciële inkooptraject minstens twee ondernemingen over⁴⁷. De aangehaalde achterliggende redenen daarvoor waren de inkorting van de doorlooptijd en financieel-budgettaire motieven. De beperking van de mededinging houdt echter risico's in. Zij beperkt in eerste instantie de kans op succes van de precommerciële inkoopfase. Bovendien raakt zij rechtstreeks de problematiek van de verboden staatssteun. Ten slotte zal zij in de commerciële fase tot een beperking van de mededinging leiden. De werkwijze

⁴⁵ Eigen voorstelling op grond van de voorstelling door de Europese Commissie (SEC(2007) 1668).

⁴⁶ Het project voorzag in de uitwerking van een methodiek (proof of principle), de ontwikkeling van een prototype (proof of concept) en het testen van de toepasbaarheid. Het hield de intentie in maximum drie voorstellen te selecteren in fase 1 en maximaal twee voorstellen te selecteren in fase twee. De uitnodiging tot inschrijving in de dossiers Scholen van de toekomst, E-book-platform en Glastuinbouw vermeldde geen duidelijk onderscheiden fases voor de ontwikkeling van de gevraagde prototypes. Zij vermeldden wel dat bij de opmaak aandacht zou gaan naar de bepaling van voldoende gespreide intermediaire resultaten in het projectplan. De uitnodiging tot inschrijving in het dossier E-bike voorzag in twee fasen: de fase van conceptvoorstellen en de fase van onderzoek en ontwikkeling.

⁴⁷ Dit was het geval in het project Glastuinbouw. Ook in het Europese project Smart@fire bleven vier consortia over. De oproep tot indiening van voorstellen in het project E-book vermeldde dat *een tot meerdere (maximum drie) begunstigden kunnen eenzelfde opdracht voor diensten van onderzoek en ontwikkeling toegewezen krijgen. Dit heeft tot doel meerdere oplossingsrichtingen te verkennen om aldus de slaagkans op een innovatieve oplossing te maximaliseren*. Uiteindelijk werd echter maar één voorstel per perceel aanvaard. De oproep tot indiening van voorstellen in het project STON formuleerde de intentie de opdracht per perceel aan maximaal twee indieners toe te wijzen. Om financiële redenen werd uiteindelijk slechts één voorstel gekozen.

druist overigens in tegen de uitgangspunten die het IWT in diverse documenten voorstaat. Zo vermeldt zijn concept van innovatief aanbesteden voor Vlaanderen uitdrukkelijk dat er *geen sprake is van staatssteun als een openbare aanbestedingsprocedure wordt gevolgd omdat er ‘in concurrentie’ een nieuwe technologie wordt ontwikkeld*⁴⁸.

5.3 Commerciële aanbesteding⁴⁹

Tot midden 2015 volgde in slechts één geval na de precommerciële aanbesteding ook effectief een commerciële aanbesteding (E-book-platform). Het betrof een onderhandelingsprocedure met bekendmaking op nationaal niveau (Bulletin der Aanbestedingen) voor diensten in de vorm van een resultaatverbintenis. Hoewel twee marktdeelnemers interesse hadden, diende alleen de dienstverlener een offerte in die deel uitmaakte van het consortium dat eerder in het kader van de precommerciële opdracht het prototype ontwikkelde. Dat is evenwel niet noodzakelijk te wijten aan het bestaan van mededingingsbeperkende voorkennis in hoofde van deze dienstverlener. Andere mogelijke oorzaken zijn de zeer korte inschrijvingstermijn en het gebrek aan meer dienstverleners in de precommerciële fase.

⁴⁸ Bijlage bij de nota aan de Vlaamse Regering VR 2008 1807 DOC.0956 – Actieplan Innovatief Aanbesteden (2008-2010). Ook de Toelichting bij het proces Innovatief Aanbesteden vermeldt: *Tijdens de pre-commerciële fase wordt de O&O-opdracht gegund aan minstens 2 uitvoerders (of consortia van uitvoerders) om een “lock-in” situatie te voorkomen.*

⁴⁹ Het Rekenhof ging alleen na of het voortraject aanleiding gaf tot onrechtmatigheden in de commerciële procedure.

HOOFDSTUK 6

Algemene conclusies

Doelmatigheid

Het programma Innovatief Aanbesteden had de verdienste dat het de idee O&O te stimuleren met het aankoopproces, in Vlaanderen introduceerde. Het deed de Vlaamse administraties ook nadenken over hoe innovatie een antwoord kan bieden op hun beleidsdoelstellingen. Het kenniscentrum Innovatief Aanbesteden ontwikkelde een degelijke procedure en methodiek. Toch is het programma Innovatief Aanbesteden weinig doelmatig gebleken. Midden 2015 hebben slechts vier van de zestien projecten binnen het programma tot een innovatieaankoop geleid. Negen projecten stopten na de marktverkenning, waarvan er drie met een beperkter voorwerp door de betrokken entiteiten werden voortgezet buiten het programma. Voor één project werd de precommerciële aanbesteding stopgezet bij gebrek aan interesse. Voor twee andere projecten loopt een precommerciële aanbesteding. Deze resultaten zijn volgens het Rekenhof onvoldoende. De geselecteerde projecten hebben onvoldoende innovatieve oplossingen voor belangrijke socio-economische uitdagingen opgeleverd. Zij betekenden evenmin een significante stimulans voor de Vlaamse economie en van een verbeterd innovatiebeleid in de beleidsdomeinen door het programma is amper sprake.

Diverse knelpunten liggen aan de basis van de ondermaatse programmaresultaten:

- De uitgangskeuze het programma horizontaal over alle beleidsdomeinen toe te passen om overall een innovatiecultuur te stimuleren was positief, maar kende een minder geslaagde operationalisering. Er is onvoldoende sprake van een verbeterd innovatiebeleid in de verschillende beleidsdomeinen. De verplichting per beleidsdomein minimaal één project te selecteren hield weinig rekening met de specifieke innovatiebehoeften van elk beleidsdomein, de algemene Vlaamse innovatiestrategie en de vele, al bestaande innovatieplatformen. In het programma kwamen daardoor niet altijd de meest relevante of strategische projecten terecht die kaderden in een toekomstgericht innovatiebeleid.
- De betrokken entiteiten hebben niet voor alle projecten voldoende budget of personeel vrijgemaakt.
- De projecten kenden lange doorlooptijden. Mogelijke oorzaken hiervan zijn de vaak moeizame opstart van de projecten, de zware goedkeuringsprocedure, de werking van de kenniscel Innovatief Aanbesteden, onvoldoende inzet van personele en financiële middelen, verwikkelingen met betrekking tot de adviezen van de Inspectie van Financiën.
- De innovatiebehoefte die de beleidsdomeinen vertaalden in een masterplan en verder ontwikkelden tijdens de marktverkenning, hield bij gebrek aan duidelijkheid en urgentie niet altijd een substantiële vraag in.
- Een belangrijk programmaonderdeel, de procedure van de precommerciële inkoop, steunt op een voorwaardelijke uitzondering op de overheidsopdrachtenregelgeving, die door de

uiteenlopende invulling in de concrete dossiers een spanningsveld creëerde en aanleiding gaf tot rechtsonzekerheid.

De negatieve spiraal waarin het programma door deze knelpunten terecht kwam leidde tot de stopzetting of uittreding van een aantal projecten en uiteindelijk tot de beslissing het actieplan eind 2013, ondanks bijsturingsvoorstellen, niet meer te verlengen. Door die beslissing zijn drie nog lopende projecten opgeschort.

Rechtmatigheid

De marktverkenningen en precommerciële aanbestedingen kenden een voldoende ruime bekendmaking en stonden op gelijke wijze open voor alle geïnteresseerden. Zij respecteerden de beginselen van transparantie, gelijkheid en mededinging.

Het aankoopproces dat het IWT ontwikkelde, sluit bovendien aan bij de gefaseerde aanpak met concurrerende ontwikkeling die de Europese Commissie voorstaat voor de inkoop van O&O. De praktische uitwerking ervan in de projecten bleek echter niet optimaal. De mededinging in het precommerciële traject bleef beperkt. Of de precommerciële aanbestedingen aanleiding geven tot mededingingsbeperkende voorkennis in de daaropvolgende commerciële aanbestedingen kan het Rekenhof niet beoordelen, aangezien slechts één project beide fasen doorliep.

HOOFDSTUK 7

Aanbevelingen

- Het programma Innovatief Aanbesteden richt zich bij voorkeur op de aankoop van nieuw te ontwikkelen innovatie die ingebed is in het Vlaamse innovatiebeleid. De programma-projecten dienen voort te vloeien uit een systematisch innovatiebeleid met vooraf vastgelegde speerpunten en in te spelen op reële overheidsbehoeften. Waar mogelijk worden bestaande innovatiestructuren en andere beleidsinstrumenten gebruikt.
- Bij het uittekenen van een dergelijk programma moet maximaal rekening worden gehouden met de nieuwe mogelijkheden en recente ontwikkelingen in de overheidsopdrachtenregelgeving.
- De beleidsdomeinen dienen op permanente en structurele wijze een strategisch innovatiebeleid te voeren. Zij moeten hun innovatiebehoeften op middellange en lange termijn bepalen. In geval van voortzetting van het programma verdient het aanbeveling dat de beleidsdomeinen op vrijwillige basis in het programma passende projecten indienen en daarvoor voldoende middelen ter beschikking stellen.
- Aan deze projecten moet een duidelijke en grondige voorbereiding voorafgaan, die uitgaat van concrete en substantiële overheidsbehoeften en uitdagingen, op basis van een degelijk masterplan, met een kosten-batenanalyse.
- De marktverkenning onder de vorm van een innovatieplatform en de procedure voor precommerciële inkoop die het IWT heeft uitgewerkt voor de aankoop van nieuwe innovatie die onderzoek en ontwikkeling vergt, kunnen een waardevol instrument blijven. Het gebruik van de uitzondering op de overheidsopdrachtenregelgeving bij een precommerciële aanbesteding en alle toepassingsvoorwaarden moeten deugdelijk gemotiveerd worden.
- Als het programma wordt voortgezet, verdient het aanbeveling de goedkeuringsprocedure te vereenvoudigen en de doorlooptijden van het traject in te perken.
- Voor de drie voorlopig opgeschorte projecten binnen het programma Innovatief Aanbesteden (Hydrografische peilingen, Gevelrestauratie, Energieneutraal bouwen zonder meerkost) dient op korte termijn een beslissing te worden genomen over de verdere acties.
- In een ruimer kader, kan de Vlaamse overheid baat hebben bij een integraal en coherent aankoopbeleid, dat zowel innovatievriendelijk aankopen inhoudt, als aankopen van nieuwe innovatie. De beleidsdomeinen kunnen zelf instaan voor de aankoop van marktrijpe of bestaande innovatie. Zij dienen zich daarbij voldoende bewust te zijn van de mogelijkheden die het huidige en toekomstige klassieke aanbestedingsinstrumentarium biedt. Eventueel kan de Vlaamse overheid in dit kader zorgen voor meer informatie en vorming.

HOOFDSTUK 8

Reactie van de minister

Op 30 oktober 2015 heeft de Vlaamse minister van Innovatie zijn reactie op het ontwerp van auditrapport bezorgd.

De bevindingen van het Rekenhof worden niet betwist. Verder verwees de minister in zijn antwoord naar het Regeerakkoord 2014-2019 dat verder wil inzetten op *Innovatief Aanbesteden* en licht hij in hoofdzaak een aantal initiatieven toe die hij wil nemen.

Zo zal hij voorstellen een projectleider op N-niveau aan te duiden die moet bijdragen tot een integraal en coherent aankoopbeleid, dat zowel innovatievriendelijk aankopen inhoudt als aankopen van nieuwe innovatie. In een eerste fase zal hij een nieuw actieplan uitwerken dat finaal moet resulteren in de opstart, uitvoering en opvolging van concrete projecten *Innovatief Aanbesteden* binnen de Vlaamse overheid. Dat project zou van start gaan met ingang van 1 januari 2016.

Bijlage

Antwoord van
de Vlaamse minister
van Innovatie

Brussel, 30 oktober 2015

Betreft: antwoord op schrijven "Audit Innovatief Aanbesteden"

Geachte

Vooreerst wil ik het Rekenhof bedanken voor de grondige analyse van de implementatie van het programma Innovatief Aanbesteden.

Zoals u weet is ook in het Regeerakkoord 2014-2019 een afspraak gemaakt om verder in te zetten op "innovatief aanbesteden": "We ontwikkelen een ambitieus en vernieuwend plan voor innovatief aankopen en aanbesteden. We ondersteunen hiermee de vermarkting van innovatie en groeikansen, in het bijzonder bij KMO's. We leggen aan de beleidsdomeinen een minimumnorm op en benutten zo de rol van de overheid als early adopter."

Inmiddels werd in dit verband een "charter rond overheidsopdrachten voor innovatie" voorbereid en goedgekeurd, dat nu verder geïmplementeerd zal worden binnen de verschillende beleidsdomeinen.

Het is daarom van groot belang om inderdaad lessen te kunnen trekken uit de werking van de afgelopen jaren.

Ik ga hieronder graag even in op de aanbevelingen die u formuleert op het einde van het rapport:

- Het is juist dat inbedding bij het Vlaams innovatiebeleid nodig is, maar we dienen ook goed te omschrijven wat dit betekent. Een ander punt van kritiek betreft immers het feit dat de verplichting om in elk beleidsdomein een project te selecteren niet adequaat was. Aankoopbeleid blijft als eerste doel hebben om te voorzien in behoeften van de overheid of in het algemeen belang. Het hoofddoel is dus niet het stimuleren van O&O.
- Door praktijk op te bouwen rond innovatief aanbesteden kan echter ingespeeld worden op het ontwikkelen van oplossingen die haalbaar zijn, maar waar wellicht enkel een overheid(saankoper) in staat is om (gelet op het risico) de markt te helpen creëren (first adopter). Dit veronderstelt echter inderdaad dat er binnen de Vlaamse overheid voldoende capaciteit wordt opgebouwd om dergelijke innovatieve oplossingen te helpen concipieren.
- Dergelijke capaciteit zal zich situeren op het niveau van de juridisch/financiële expertise enerzijds en op het niveau van de inhoudelijke kennis anderzijds. Voor dit laatste worden de grote transversale thema's zoals opgenomen in de VISIE 2050 nota van de Vlaamse Regering richtinggevend.
- Om hier in de komende periode op een effectieve manier op in te spelen zal ik voorstellen om een projectleider op N-niveau aan te duiden die moet bijdragen tot een integraal en coherent aankoopbeleid, dat zowel innovatievriendelijk aankopen inhoudt, als aankopen van nieuwe innovatie.
- In een eerste fase van het project wordt een actieplan uitgewerkt onder andere op basis van volgende elementen :
 - o Internationale benchmarking en goede praktijken vertalen naar vernieuwde Vlaamse aanpak, rekening houdend met 'lessons learned' uit periode 2009-2014;
 - o Voldoende draagvlak creëren bij de diverse stakeholders;

- o Juridisch kader helder maken en mogelijkheden van vernieuwd Europees en federaal kader (wellicht vanaf april 2016 beschikbaar?) maximaal invullen;
- o Betrokkenheid van kmo's en clusters verzekeren;
- o Vertalen van EU-initiatieven naar opportuniteiten voor Vlaamse participanten;
- o Monitoring en impactanalyse-systemen uitbouwen;
- Het actieplan zal vervolgens aan de Vlaamse Regering worden voorgelegd met het oog op het vastleggen van de middelen om dit plan te realiseren.
- Het actieplan dient finaal te resulteren in de opstart, uitvoering en opvolging van concrete projecten Innovatief Aanbesteden binnen de Vlaamse Overheid.

Het is mijn bedoeling om dit project van start te laten gaan met ingang van 1 januari 2016.

Met achtingsvolle groeten,

Philippe Muyters,

Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be