

////////////////////////////////////

KOPEN BIJ STARTUPS

JUNI 2019

////////////////////////////////////



De Vlaamse Adviesraad voor Innoveren en Ondernemen (VARIO) adviseert de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement over het wetenschaps-, technologie-, innovatie-, industrie-, en ondernemersbeleid. De raad doet dit zowel op eigen initiatief als op vraag. VARIO werd bij besluit opgericht door de Vlaamse Regering op 14 oktober 2016. VARIO werkt onafhankelijk van de Vlaamse Regering en de partijen in het werkveld. De voorzitter en de negen leden van VARIO zetelen in eigen naam:

Lieven Danneels (voorzitter)

Dirk Van Dyck (plaatsvervangend voorzitter)

Katrín Geyskens

Wim Haegeman

Johan Martens

Koen Vanhalst

Vanessa Vankerckhoven

Marc Van Sande

Reinhilde Veugelers

Hilde Windels

Het secretariaat is gevestigd in Brussel:

Koolstraat 35

1000 Brussel

+32 (0)2 553 24 40

vario@vlaanderen.be<https://www.vario.be>

KOPEN BIJ STARTUPS

Juni 2019

COLOFON

Ontwerp: Vlaamse Overheid/VARIO
Juni 2019

Alle publicaties zijn gratis te downloaden via www.vario.be of via <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties>

Coverfoto © www.shutterstock.com

AUTEURSRECHT

Alle auteursrechten voorbehouden. Mits de bronvermelding correct is, mogen deze uitgave of onderdelen van deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van VARIO. Een correcte bronvermelding bevat in elk geval een duidelijke vermelding van organisatienaam en naam en jaartal van de uitgave.

INHOUD

Managementsamenvatting	7
Executive summary	8
Advies	9
1. Situering	9
2. Aanbevelingen	10
2.1. VARIO verwelkomt de 3 beschreven maatregelen, mits een aantal belangrijke voorwaarden	10
2.2. Voorwaarden voor een bredere focus op ‘innovatief aanbesteden’: aanbodzijde	12
2.3. Voorwaarden voor een bredere focus op ‘innovatief aanbesteden’: vraagzijde (de overheid)	14
3. Referenties	20
4. Lijst van interviews	20
5. Lijst met afkortingen	20

MANAGEMENTSAMENVATTING

Op 9 april 2019 vroeg Vlaams minister van Economie en Innovatie Philippe Muyters VARIO om advies bij de conceptnota aan de Vlaamse Regering '*Kopen bij start-ups*'. VARIO schaart zich achter de 3 maatregelen in de conceptnota '*Kopen bij start-ups*' voor de creatie van een *level playing field* voor jonge innovatieve bedrijven, mits ook randvoorwaarden in acht worden genomen die het ambitieniveau en de impact van innovatief aanbesteden in Vlaanderen moeten verhogen.

Ten eerste aan de **aanbodzijde**, dient de focus te worden verbreed naar een open ecosysteem-benadering met een diversiteit aan innovatie-actoren. Er dient naast de innovatieve jonge bedrijven (startups en scale-ups) voldoende aandacht te gaan naar de inclusie van de meer mature innovatieve ondernemingen. Innovaties hebben over het algemeen meer kans om door te breken in innovatiesystemen die effectieve symbioses stimuleren tussen jongere en oudere bedrijven. Een open ecosysteem-benadering impliceert bovendien dat men in initiatieven ter stimulering van het aantal innovatieve aanbestedingen het belang van internationale openheid niet uit het oog verliest. Daarom maakt de Vlaamse overheid van het creëren van een *“belangrijke thuismarkt voor jonge Vlaamse ‘schaalbare’ bedrijven”*¹ beter GEEN prioritaire beleidsdoelstelling. Vlaanderen moet zich, te midden van de terugkeer van protectionisme in het globale handelsverkeer, hoeden voor een dergelijke reflex. Dat Vlaamse ‘schaalbare’ bedrijven maximaal kunnen blijven meedingen in innovatieve aanbestedingen in het buitenland, is belangrijker dan de ondersteuning van de Vlaamse thuismarkt. Als kleine, open economie is Vlaanderen voor zijn welvaart immers sterk afhankelijk van de export. Omgekeerd, kunnen buitenlandse ondernemingen het lokale ecosysteem verrijken en tevens het innovatief aanbod aan producten en diensten voor de overheid versterken.

Ten tweede, aan de **vraagzijde**, wordt er in Vlaanderen door de publieke actoren op de verschillende beleidsniveaus jaarlijks 30 tot 40 miljard aan overheidsaankopen besteed². Om de impact van dergelijke overheidsaankopen te verhogen d.m.v. innovatief aanbesteden, is er nood aan een integrale governance-aanpak met voldoende kritische massa, slimme KPI's en een innovatie-stimulerende wetgeving en algemene attitude. Deze aanpak moet op een meer systematische manier innovatie als aankoopcriterium bij een breder spectrum aan beleidsdomeinen en andere overheidsactoren stimuleren. Het project '*Kopen bij start-ups*' dient hierin te worden geïntegreerd. VARIO schuift Finland naar voor als *best practice* met een geïntegreerd governance-model, op dit moment het best scorende Europese land in innovatief aanbesteden.

¹ Zie conceptnota “Kopen bij start-ups”

² Overheidsaankopen in Vlaanderen zijn te onderscheiden van de aankopen door de Vlaamse overheid: ook de federale aanbestedingen met uitwerking in Vlaanderen zijn bijvoorbeeld opgenomen in dit bedrag.

EXECUTIVE SUMMARY

On 9 April 2019, the Flemish Minister of Economy and Innovation, Philippe Muyters, asked VARIO for advice on the concept note to the Flemish Government *'Buying from start-ups'*. **VARIO supports the 3 measures in the concept note *'Buying from start-ups'* for the creation of a level playing field for young innovative companies, IF certain conditions are met that should increase the level of ambition and the impact of innovative procurement in Flanders.**

Firstly, on the **supply side**, the focus should be broadened to an open ecosystem approach with a diversity of innovative actors. In addition to the innovative young companies (startups and scale-ups), sufficient attention should be paid to the inclusion of the more mature innovative companies. Innovations are generally more likely to blossom in innovation systems that stimulate effective symbiosis between younger and older companies. An open ecosystem approach also implies that initiatives to stimulate the number of innovative tenders do not lose sight of the importance of international openness. That is why the Flemish government should NOT prioritize the policy objective "*creating an important home market for young Flemish 'scalable' companies*"³. In the midst of the return of protectionism in global trade, Flanders must guard against such a reflex. The continuation of the possibilities Flemish 'scalable' companies have to compete in innovative tenders abroad, is more important than support for the Flemish home market. After all, as a small, open economy, Flanders is heavily dependent on exports for its prosperity. Next to that, foreign companies can enrich the local ecosystem, as well as expanding the range of innovative products and services available for government purchases.

Secondly, on the **demand side**, 30 to 40 billion euros is spent annually on public procurement in Flanders by the public actors at the various policy levels. To increase the impact of such purchases by augmenting the level of innovative procurement, an integrated governance approach is needed with sufficient critical mass, smart KPIs and innovation-stimulating legislation and culture. This approach should more systematically stimulate innovation as a procurement criterion for a wider range of policy areas and public actors. The project *'Buying from start-ups'* should be integrated into this. VARIO puts Finland forward as a best practice with regards to the implementation of an integrated governance model. It is currently the best scoring European country in innovative procurement.

³ Concept note *'Buying from start-ups'*

⁵ Deze projectgroep is een samenwerking tussen de beleidsdomeinen Kanselarij en Bestuur (Departement Kanselarij en Bestuur, het Facilitair Bedrijf en Informatie Vlaanderen) en Economie, Wetenschap en Innovatie (Agentschap Innoveren & Ondernemen en Departement Economie, Wetenschap en Innovatie) en wordt

2. AANBEVELINGEN

2.1. VARIO verwelkomt de 3 beschreven maatregelen, mits een aantal belangrijke voorwaarden

De maatregelen voor een level playing field voor startups zijn zeer nuttig en nodig...

De 3 voorgestelde maatregelen binnen het programma 'Kopen bij start-ups' zijn bijzonder zinvol om startups meer bij overheidsaanbestedingen te betrekken.

Innovatieve overheidsopdrachten houden immers voor deze ondernemingen het potentieel in om als springplank te fungeren voor toegang tot de grotere (internationale) markten. Bovendien verschillen de noden van ondernemingen naargelang de levensfase (zie Tabel 1).

Tabel 1: Noden van bedrijven verschillen in functie van de levensfase

	EERSTE GROEIFASE (of jongere leeftijd)	LATERE GROEIFASE (of oudere leeftijd)
NODEN	• <i>(Vooraf) organische, interne groei</i> • <i>Kleinere omvang (aantal werknemers en omzet)</i> • <i>Meer radicale innovaties</i> • <i>Dienen nog reputatie op te bouwen</i> • <i>Beperkte organisatorische routine</i> • <i>Beperkt vermogen om klantenportefeuilles op te bouwen</i> • <i>Hoger risicoprofiel</i> • <i>Ondervinden meer problemen om vruchten te plukken van innovaties</i> • <i>Eerder beperkte financieringsbehoefte</i> • <i>Moeilijkere toegang tot financiering</i>	• <i>Organische, interne én externe groei door overnames of acquisities</i> • <i>Grotere omvang (aantal werknemers en omzet)</i> • <i>Incrementele én radicale innovaties</i> • <i>Gevestigde (industriële) reputatie</i> • <i>Organisatorische routine</i> • <i>Verminderd vermogen om nieuwe technologieën te incorporeren</i> • <i>Grotere financieringsbehoefte</i> • <i>Vlottere toegang tot financiering of interne financiering</i>

Bron: VARIO-advies 4 "Innovatieve hoge groeibedrijven met impact" (d.d. november 2018)

Kenmerkend voor jonge innovatieve groeiers is dat ze nog een reputatie te verwerven hebben, dat ze een beperkter vermogen hebben om klantenportefeuilles op te bouwen, dat ze over een beperktere organisatorische routine beschikken,... Daarom is er voor dergelijke ondernemingen bij overheidsaanbestedingen vaak geen 'level playing field'.

VARIO schaart zich dan ook achter de conceptnota 'Kopen bij start-ups', om de toegang tot overheidsopdrachten voor jonge innovatieve ondernemingen, en kmo's met een gelijkaardige problematiek, te waarborgen en aldus een 'level playing field' voor verschillende types van ondernemingen te garanderen.

In zijn recente Memorandum 2019-2024 verwees VARIO al naar de rol die de overheid kan spelen als *first buyer* voor jonge schaalbare bedrijven: *“Treed nog meer op als ‘first buyer’. Met de overheid als belangrijke referentieklant biedt dit aan Vlaamse ondernemers geloofwaardigheid bij het winnen van het vertrouwen van andere grote potentiële klanten. Gedraag je ook als een correcte betaler. Dat is immers cruciaal voor de financiële draagkracht van ondernemingen.”*

... maar moeten kaderen in een bredere ambitie van het opdrijven van ‘INNOVATIEF AANBESTEDEN’

Als dit initiatief niet gekaderd wordt in een bredere ambitie van het opdrijven van innovatief aanbesteden, zal het effect echter ondermaats zijn⁶.

De Vlaamse overheid beschikt via innovatieve aanbestedingen immers over een potentieel erg krachtige hefboom om de economie – op een marktconforme manier - dynamischer en innovatiever te maken. De omvangrijke budgetten voor overheidsaankopen kunnen als katalysator dienen voor de vernieuwing (cfr. proces van creatieve destructie) en de bloei van het Vlaamse innovatieve ecosysteem. Overheden zijn immers belangrijke investeringsactoren: in Vlaanderen wordt door de overheidsentiteiten op de verschillende beleidsniveaus jaarlijks ruim 30 tot 40 miljard besteed aan overheidsaankopen⁷.

Anderzijds biedt innovatief aanbesteden de overheid ook extra opportuniteiten om innovatieve technologieën te verwerven (e.g. Edquist & Zabala-Iturriagagoitia, 2012). Op die manier kan het programma de dienstverlening en efficiëntie van de overheid een boost geven.

VARIO pleit daarom voor een overkoepelende Vlaamse strategie, die zich niet enkel specifiek richt op het verhogen van de aanbestedingen bij startups, maar ook op het stimuleren van (het aantal en de omvang van) innovatieve aanbestedingen.

In het volgende tekstdeel lichten we de noodzakelijke voorwaarden voor dit bredere kader van innovatief aanbesteden toe. Daarbij maken we een onderscheid tussen respectievelijk voorwaarden aan de aanbod- en de vraagzijde.

⁶ Met 'innovatief aanbesteden' bedoelen we dan zowel "Innovatiegericht inkopen" als "innovatief inkopen (of aanbesteden)" in strikte zin. (De Coninck en collega's, 2017a). 'Innovatief aanbesteden' wordt in dit advies dus als koepelbegrip gebruikt voor respectievelijk het WAT en het HOE van de aankopen. Daarbij zijn er op de dimensie van het WAT verschillende mogelijkheden wat betreft de afstand tot de markt: het kan zowel de aankoop van reeds op de markt beschikbare producten of diensten betreffen, als precommerciële aankopen (PCP).

De maatregelen in de nota 'Kopen bij start-ups' tonen goed de verwevenheid aan van beide dimensies (WAT en HOE): door verbeteringen aan het aanbestedingsproces (bv. de maatregel gericht op het instrumentarium) wil men in het programma komen tot een hogere deelname van startups, én daaruit volgend tot een hoger innovatief gehalte van overheidsaankopen.

⁷ <http://www.innovatieveoverheidsopdrachten.be/het-programma-innovatieve-overheidsopdrachten>

2.2. Voorwaarden voor een bredere focus op ‘innovatief aanbesteden’: aanbodzijde

2.2.1. Verbreiding naar een open ecosysteem-benadering

AANBESTEDINGEN BIJ JONGE INNOVATIEVE BEDRIJVEN VERDIENEN AANDACHT, MAAR MEER MATURE ONDERNEMINGEN MOGEN NIET UIT HET OOG VERLOREN WORDEN.

De specifieke focus van het project ‘*Kopen bij start-ups*’ op jonge innovatieve bedrijven is niet onlogisch. Zoals reeds geschetst houden innovatieve overheidsopdrachten voor deze ondernemingen het potentieel in om als springplank te fungeren voor toegang tot de grotere (internationale) markten. Bovendien verschillen de noden van ondernemingen naargelang de levensfase (zie Tabel 1 hiervoor).

VARIO stelt met genoeg vast dat de conceptnota voor het programma ‘Kopen bij start-ups’ de doelgroep uitbreidt naar “kmo’s met een soortgelijke problematiek” (als de startups). Hoewel de geïnterviewde overheidsactoren het vrij unaniem eens zijn over de voordelen voor de overheid van samenwerking met startups⁸, is de quasi automatische koppeling in de conceptnota tussen enerzijds aanbesteden bij startups en anderzijds inkopen van innovatie misleidend. Ook meer mature bedrijven en bij uitbreiding grote multinationals, kunnen de overheid innovatieve oplossingen aandragen (en doen dat ook). Het feit dat Digipolis als specifiek vermelde *best practice*, ondanks zijn focus op startups, de meer mature bedrijven niet uitsluit (De Coninck & collega’s, 2017b), illustreert dit⁹.

VARIO roept dan ook op om consequent het perspectief bij de opzet van nieuwe initiatieven te verbreden, en telkens een ecosysteem-denkkader te hanteren. Dat kan zich bv. uiten in het opzetten van initiatieven om de belangstelling voor en toegang tot overheidsaanbestedingen te bevorderen, die het plafondbedrag van 221 000 euro overschrijden en daardoor buiten de scope van het programma ‘Kopen bij start-ups’ vallen. Het perspectief van “kmo’s met een soortgelijke problematiek” die geschikt zijn voor aanbestedingen van zo’n overtreffende grootteorde, wordt immers de facto buiten beschouwing gelaten in de conceptnota. [Los daarvan merken we ook op dat het budgettair plafond betekent dat het ‘Kopen bij start-ups’-initiatief voor sommige beleidsdomeinen weinig relevant zal zijn, omdat grote aanbestedingen niet in elk beleidsdomein even goed in kleinere percelen kunnen opgedeeld worden. Daardoor zal het initiatief in bepaalde beleidsdomeinen weinig impact hebben op het innovatief aanbestede bedrag (bij start-ups)]

Innovaties hebben over het algemeen meer kans om door te breken in innovatiesystemen die effectieve symbioses stimuleren tussen jongere en oudere, gevestigde bedrijven¹⁰, en tussen kennisinstellingen. Strategische win-win verbanden tussen een diversiteit aan jonge en meer gevestigde innovatieve ondernemingen, in een ecosysteembenadering, vormen een hoge toegevoegde waarde voor het gehele plaatje van economische en maatschappelijke waardecreatie, vernieuwing en dynamiek¹¹. VARIO verwijst naar PIO, waar consortia met een diversiteit aan innovatie-actoren worden meegenomen, als best practice.

⁸ Men verwijst bv. quasi unaniem naar een grotere flexibiliteit.

⁹ De aandacht voor meer mature bedrijven is ook nodig om de economische en tewerkstellingsvoordelen van hoge groei maximaal te capteren. Hoge groei-bedrijven zijn immers niet allemaal jong en klein. Alhoewel jonge bedrijven meer kans hebben om een hoge groei-onderneming te worden, kan er ook in de latere fase van de levenscyclus een groeispurt optreden. Zie hiervoor VARIO-advies 4 ‘Innovatieve hoge groei-bedrijven met impact’.

¹⁰ Van Petegem & Mohout, 2018

¹¹ Over de rol van diversiteit en samenwerking in innovatief aanbesteden zeggen Edquist & Zabala-Iturriagaitia (2012, p. 1767) het volgende: “One way to enhance/achieve interactive learning (between organizations) through PPI may be the organization of “focus groups” – or “task forces” – within certain need/problem/challenge/procurement areas in the early stages of the PPI process. [...] Diversity is the key in such focus groups and research projects.” En verder: “We believe that cooperation should also be a guiding principle in procurement policies, rather than solely ideas of perfect competition....”

Vlaanderen is voor zijn welvaart sterk afhankelijk van de export. Volgens FIT, het Vlaamse exportagentschap, is die zelfs verantwoordelijk voor 1/3^e van de Vlaamse jobs¹². De openheid van de Vlaamse economie is m.a.w. een zeer belangrijke troef voor Vlaanderen in internationaal perspectief, maar het maakt Vlaanderen ook kwetsbaar voor de recente trend waarbij landen en regio's zich steeds meer terugplooiën op (ondersteuning van) de eigen markt(actoren).

Een open ecosysteembenadering impliceert daarom dat men in initiatieven ter stimulering van het aantal innovatieve aanbestedingen idealiter de internationale openheid benadrukt. Dat Vlaamse 'schaalbare' bedrijven maximaal kunnen blijven meedingen in innovatieve aanbestedingen in het buitenland, is belangrijker dan de ondersteuning door Vlaanderen van de thuismarkt. Maximale mededinging van internationale ondernemingen in aanbestedingen, verrijkt het lokale ecosysteem en breidt trouwens ook het innovatief aanbod aan producten en diensten voor de Vlaamse overheid uit.

¹³ Zie conceptnota 'Kopen bij start-ups'

2.3. Voorwaarden voor een bredere focus op ‘innovatief aanbesteden’: vraagzijde (de overheid)

Om de impact van overheidsaankopen te verhogen d.m.v. innovatief aanbesteden, is er nood aan een integrale governance-aanpak met voldoende kritische massa, slimme KPI's en een innovatie-stimulerende wetgeving en algemene attitude.

2.3.1 Een gecoördineerde, integrale governance-aanpak

EEN GECOÖRDINEERDE GOVERNANCE...

Innovatief aanbesteden heeft een voorgeschiedenis bij de Vlaamse Overheid¹⁴ van ongeveer 10 jaar. Het programma Innovatief Aanbesteden¹⁵ van het (toenmalige) agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT) liep van midden 2008 tot eind 2013.

In 2015 werd het initiatief Overheidsopdrachten voor Innovatie gelanceerd om meer aankopen van op de markt bestaande innovaties te realiseren bij de Vlaamse overheid. Ter gelegenheid van het startevenement werd een charter¹⁶ ondertekend waarin de leidend ambtenaren van verschillende beleidsdomeinen hun engagement uitdrukten om meer innovatieve aankopen te realiseren, het aankoopinstrumentarium hierop af te stemmen en hiervoor ook de nodige middelen te voorzien. Deze engagementen werden uitgedrukt in termen van de “3%-norm” (niet te verwarren met de 3% O&O-norm), waarbij de ondertekenaars van het charter beloven inspanningen te leveren om minimaal 3% van hun aankoopbudgetten in te zetten voor innovatie-aankopen¹⁷.

Binnen de Vlaamse overheid bestaat sinds 2016 PIO, het Programma Innovatieve Overheidsopdrachten. Dit programma stimuleert het ontwikkelen, testen en aankopen van innovatieve producten en diensten voor de publieke sector, waarbij prioriteit wordt gegeven aan beleidsdomeinen met een innovatieagenda. Het fungeert als kennisplatform voor innovatief aanbesteden binnen de Vlaamse overheid. Er is ook financiële steun voorzien voor de aanbestedende entiteiten: geselecteerde projecten kunnen op cofinanciering rekenen van maximaal 50% van het aankoopbedrag. Hiervoor is er sinds 2017 jaarlijks een (eerder beperkt) budget van 5 mio euro voorzien. PIO wordt zelf ook reeds betrokken bij het project ‘*Kopen bij start-ups*’.

¹⁴ <http://www.innovatieveoverheidsopdrachten.be/over-pio/historiek/innovatief-aanbesteden>

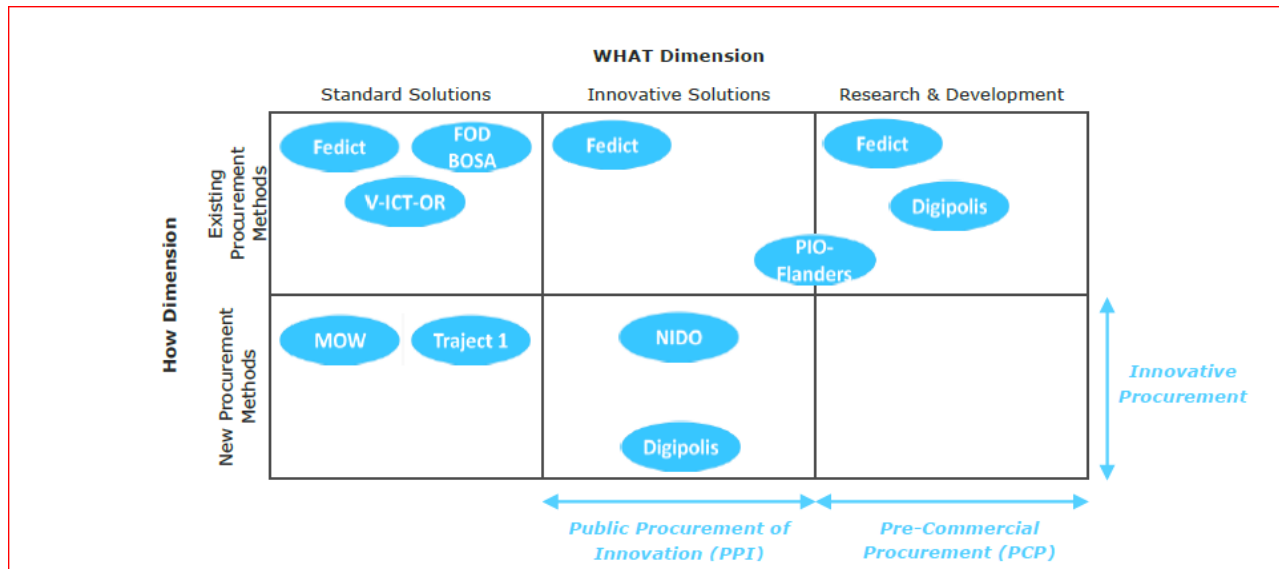
¹⁵ Met dit programma wilde het IWT onderzoek en innovatie via overheidsopdrachten stimuleren en daarmee inspelen op de Europese evoluties en (toen nog niet in Belgische wetgeving omgezette) regelgeving om de aankoopmacht van de overheid meer in te zetten als een instrument voor vraag-gedreven innovatiestimulering.

¹⁶ https://www.ewi-vlaanderen.be/sites/default/files/charter_overheidsopdrachten_voor_innovatie_2015.pdf

¹⁷ De “3%-norm” werd verder uitgewerkt in een specifieke nota die werd goedgekeurd door het Voorzitterscollege (d.d. 10 september 2015).

Onderstaande figuur geeft een recent overzicht van de belangrijkste publieke aanbestedingskanalen en initiatieven, op Belgisch niveau.

Figuur 1: Belgische innovatieve aanbestedingskanalen in functie van de focus op (1) het voorwerp van de aankoop en (2) de procedure van de aankoop



Bron: De Coninck en collega's (2017a).

VARIO pleit ervoor om de governance vanuit een meer integrale strategie voor innovatieve aanbestedingen te benaderen. Daarbij moet de Vlaamse overheid erover waken om niet te evolueren in de richting van een multitude van initiatieven, die elk met hun eigen stuurorgaan nobele doelen nastreven, maar waarbij het holistisch perspectief en de daaruit volgende impact ontbreekt. Zo'n strategie moet de maatregelen uit het nieuwe 'Kopen bij start-ups'-programma op een meer formele manier met bestaande initiatieven zoals PIO verbinden.

Verder moet de strategie de entiteiten binnen de verschillende beleidsdomeinen extra incentivieren om een innovatie-agenda uit te tekenen, met daarin een luik 'innovatieve aanbestedingen'. Voor dat laatste luik beoogt VARIO een proces van co-creatie, waarbij PIO als kenniscentrum ondersteuning biedt aan de entiteiten in de beleidsdomeinen, die met hun domein-specifieke knowhow (de 'business') de lead nemen.

Het rapport "*The Strategic Use of Public Procurement for Innovation in the Digital Economy*" (PwC, 2019) toont dat Finland - als "*strong performer*" (score = 67,6%) - het best scorende Europese land is met betrekking tot innovatief aanbesteden. Daarna volgen achtereenvolgens Oostenrijk (nr. 2; 52,3%), Nederland (nr 3; 45,9%) en België (nr 4; 44,4%) als "*good performer*". De positieve score van België is toe te schrijven aan de initiatieven in Vlaanderen¹⁸.

¹⁸ "In Belgium, only the R&D&I policy of the region of Flanders recognizes the strategic importance of innovation procurement" (PWC, 2019; p. 16) .

Finland geeft dus de goede richting aan. We gaan kort in op de sterke Finse, systematische aanpak van innovatief aanbesteden (PWC, 2019; p. 33). Finland heeft sinds 2017 een Actieplan voor Innovatief Aanbesteden, dit met het oog op een (meer) strategische, globale en systematische aanpak.

Het actieplan definieert 14 concrete acties en is van toepassing in heel Finland, op alle aanbestedende overheidsinstanties, in alle sectoren, op alle administratieve niveaus. Voor elk van de uit te voeren acties schuift het actieplan concrete verantwoordelijke actoren naar voor, op basis van een duidelijke tijdlijn voor implementatie (in twee fasen). Daarnaast definieert het actieplan voor alle acties KPI's. Alle publieke organisaties dienen een persoon - zgn. 'change agents' - aan te duiden die verantwoordelijk is voor het behalen van de doelstellingen inzake innovatieve overheidsopdrachten. Door het ministerie van Economische Zaken werden ook geormerkte middelen toegewezen voor de activiteiten die door het nationale Finse kenniscentrum 'KEINO' (te vergelijken met PIO) moeten worden uitgevoerd. De globale, geïntegreerde aanpak in heel het land zou volgens het rapport van PwC zijn vruchten hebben afgeworpen, onder andere door het bestaan van lokale initiatieven (in steden als Turku en Tampere).

... MET SLIMME KPI'S...

Het engagement om 3% innovatieve overheidsopdrachten te halen, waarnaar al werd gerefereerd, blijkt met 4,04% voor de Vlaamse overheid in globo reeds gehaald¹⁹. Volgens het reeds geciteerde rapport "*The Strategic Use of Public Procurement for Innovation in the Digital Economy*" doet Vlaanderen het daarmee in internationale context ook qua ambitieniveau goed: enkel Finland en Litouwen stellen zich een hogere target van 5% tot doel. Los van de opmerking dat nog niet alle opdrachten in het e-Delta systeem werden aangemeld voor onderstaande tabel²⁰, verdient het overschrijden van de target van 3% echter enige nuancerings.

Beleidsdomein (Aanbesteder)	Aandeel innovatieve aankopen	Totaal aankopen	Totaal innovatieve aankopen	Aantal innovatieve aankopen
Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media	7,53%	15.661.843,00 €	1.180.000,00 €	4
Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie	0,71%	37.904.857,00 €	270.000,00 €	2
Beleidsdomein Financiën en Begroting	0,73%	19.217.701,00 €	141.000,00 €	1
Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur	17,65%	168.666.096,00 €	29.771.515,00 €	7
Beleidsdomein Landbouw en Visserij	0,54%	14.679.251,00 €	80.000,00 €	1
Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	2,13%	1.056.984.607,00 €	22.559.700,00 €	5
Beleidsdomein Omgeving	1,38%	107.555.362,45 €	1.484.344,00 €	13
Beleidsdomein Onderwijs en Vorming	74,29%	3.158.994,00 €	2.347.000,00 €	10
Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	0,42%	17.263.019,00 €	74.050,00 €	1
Beleidsdomein Werk en Sociale Economie	66,26%	1.295.399,00 €	858.432,00 €	6
Beleidsdomein internationaal Vlaanderen	0,00%	10.935.412,00 €	0,00 €	0
	4,04%	1.453.322.541,45 €	58.766.041,00 €	50

Bron: Gecoördineerd antwoord op parlementaire vraag nr. 222 van 5/2/19 van Danielle Vanwesenbeeck

¹⁹ Volgens het gecoördineerd antwoord op de parlementaire vraag nr. 222 van 5/2/19 van Danielle Vanwesenbeeck

²⁰ Het betreft een registratie van opdrachten sinds januari 2018.

Achter de 4% in globo gaat een grote diversiteit tussen beleidsdomeinen schuil qua innovatie-intensiteit van aanbestedingen. Een beleidsdomein zoals MOW weegt relatief zwaar door in het gehaalde percentage, omwille van het hoge nominale aanbestedingsbudget in dat departement. Toch gaat het slechts om 5 geregistreerde innovatieve aankopen. Andere beleidsdomeinen met minder omvangrijke budgetten, hebben veel minder invloed op het gehaalde percentage.

Een belangrijke bemerking bij die vaststelling is dat sommige beleidsdomeinen zich makkelijker lenen tot innovatief aanbesteden dan andere. Opdrachten die hoofdzakelijk digitalisering betreffen zoals die in het beleidsdomein WSE relatief vaak voorkomen, zijn uitgelezen innovatieve opdrachten. Het beleidsdomein MOW bijvoorbeeld opereert daarentegen in een typisch meer conservatieve bouwsector, met een relatief beperkter aantal actoren die sterk inzetten op innovatie. In die sector riskeert de aanbestedende overheid meer om de mededinging de facto te beperken bij het opnemen van strenge innovatie-criteria in bestekken. In lijn met de nota VC/15/10.09/DOC043 over het initiatief 'Overheidsopdrachten voor innovatie', die pleit voor een verdere precisering van de 3%-norm, bepleit VARIO daarom dat men het innovatief gehalte aankopen van de Vlaamse overheid op een meer fijnmazige manier monitort en evalueert.

...EN EEN HOGER AMBITIENIVEAU

VARIO erkent dus de eigenheid van de verschillende beleidsdomeinen, en pleit er daarom voor zich niet vast te pinnen op één targetpercentage en de doorvertaling daarvan naar alle beleidsdomeinen. De gehanteerde KPI('s) moet(en) de actoren binnen elk beleidsdomein daarentegen incentiveren om meer (systematisch) innovatie mee te nemen als aankoopcriterium. Zoals hierboven beschreven, is een te simplistische focus op de als innovatief gecategoriseerde aankoopbudgetten daartoe ontoereikend²¹. In een bottom-up overleg met de entiteiten in de beleidsdomeinen kan het realistisch ambitieniveau per beleidsdomein bepaald worden, voor KPI's die rekening houden met de specificiteiten van elk domein en voldoende uitdagen om innovatief aanbesteden nog meer op de agenda te zetten.

Als het beleid haar ambities wil waarmaken, moet men met de slimmere KPI's niet alleen de *input* opvolgen, maar ook de bijdrage van de gerealiseerde innovatieve aanbestedingen in de verwezenlijking van de einddoelen (bv. de bijdrage in de aanpak van maatschappelijke uitdagingen en in de dienstverlening van de overheid). Zoals het rapport "*The Strategic Use of Public Procurement for Innovation in the Digital Economy*" vermeldt, is er op heden in België, net zoals in de andere gescreende landen, geen impactevaluatie van de innovatieve publieke aankopen. De nieuw te ontwikkelen KPI's moeten een dergelijke evaluatie integreren. Op die manier kan men de kwaliteit van de KPI's bijsturen indien ze niet voldoende ambitieus blijken, of tot ongewenste effecten leiden.

²¹ VARIO heeft niet de betrachting om in dit advies de geschikte metrics voor te stellen, maar we geven het eenvoudig voorbeeld dat men bv. ook kan kijken naar het aantal projecten, naast het bestede budget per project..

2.3.2. Ga in dialoog met het oog op een meer innovatiegerichte wetgeving

Volgens een bevraging van De Coninck & collega's (2017a) van de stakeholders van de implementatie van innovatief aanbesteden, is de (Belgische) wetgeving een zgn. *root cause*, die getackeld moet worden vooraleer bij andere pijnpunten (zoals de attitude bij aanbestedende overheden) vooruitgang kan geboekt worden. De stakeholders rapporteren een tendens bij de Belgische wetgever om bij de omzetting van Europese richtlijnen nog beperkender te zijn dan vereist. Vanuit het perspectief van startups ontstaat er daardoor overregulering, als gevolg van het feit dat de wetgever de verantwoordelijkheid/het risico van de aanbestedende overheid zoveel mogelijk beperkt. Soms maakt enkel een creatieve omgang met de wetgeving het dan mogelijk om innovatief aan te besteden.

Het doel zou een "innovatieve" wetgeving (De Coninck & collega's, 2017a) moeten zijn, waarbij het stimuleren van innovatief aanbesteden als expliciet criterium wordt gehanteerd bij de opmaak van wetteksten. Om dat in de praktijk te brengen, kijkt men best bottom-up naar in de praktijk al toegepaste *best practices*.

De relevante wetgeving rond overheidsaanbestedingen situeert zich vooral op federaal niveau, waar De Coninck rapporteert dat actoren zoals FEDICT²² veel verwacht hadden van de omzetting van de EU-richtlijn 2014/24/EU. Volgens het PWC-rapport "*The Strategic Use of Public Procurement for Innovation in the Digital Economy*" (2019) is Vlaanderen voortrekker in België op het vlak van innovatief aanbesteden. **Vanuit deze sterke positie moet Vlaanderen meer trachten te wegen op aanpassingen van de relevante wetgeving, binnen de schoot van de federale Commissie voor de Overheidsopdrachten²³.**

²² Deze instantie adviseert de federale overheid onder meer over digitale strategieën

²³ <https://www.publicprocurement.be/nl/federale-diensten/dienst-overheidsopdrachten-van-de-kanselarij>

2.3.3. Stimuleer een minder risico-averse attitude in het bredere ecosysteem voor aanbestedingen

Een ander belangrijk obstakel (De Coninck & collega's, 2017a) voor meer innovatief aanbesteden, is de attitude binnen verschillende beleidsdomeinen, waarbij men het risico van falen zoveel mogelijk tracht te beperken. Dat doet men bijvoorbeeld door restrictieve lastenboeken met zeer gedetailleerde vereisten, die de mogelijkheden tot innovatie en nieuwe oplossingen ernstig beperken.

De maatregelen uit het programma ‘Kopen van start-ups’ trachten enkele specifieke obstakels voor startups te mitigeren. Zoals reeds geschetst, stellen overheden bij aanbestedingen immers eisen die voor deze groep bedrijven in het bijzonder de kans op succes verkleinen, o.a. op het vlak van de sterkte van de balans, de omzet of qua referenties (Van Olmen & Wynant, 2016). De risico-averse attitude bij veel aanbestedende overheden ten aanzien van samenwerking met startups, wordt waarschijnlijk goed gevat door de quote “nobody ever got fired for buying from IBM”.

Een evolutie naar meer innovatief aanbesteden betekent dan ook dat de controle instanties (zoals het Rekenhof en de Inspectie Financiën) mee in het bad zullen moeten getrokken worden. **In die zin moet een minder risico-averse attitude ingang vinden in het integrale aanbestedende ecosysteem.**

3. REFERENTIES

- De Coninck en collega's (2017a). *Barometer innovative public procurement in Belgium*. Vlerick Business School.
- De Coninck en collega's (2017b). *Public procurement of innovation: the case of Digipolis*. Vlerick Business School.
- Edquist C., & Zabala-Iturriagagoitia, J. M. (2012). Public procurement for innovation as mission-oriented innovation policy. *Policy Research*, 41, 1757-1769.
- Gecoördineerd antwoord op parlementaire vraag nr. 222 van 5/2/19 van Danielle Vanwesenbeeck
- Nota goedgekeurd door het Voorzitterscollege (d.d. 10 september 2015).
- Nota VC/15/10.09/DOC043 over het initiatief 'Overheidsopdrachten voor innovatie'
- PwC (2019). *The Strategic Use of Public Procurement for Innovation in the Digital Economy*.
- Van Olmen & Wynant (2016). *Memorandum: specifieke bezorgdheden van beginnende ondernemingen in het kader van de regelgeving (sic) inzake overheidsopdrachten*.
- Van Petegem, D. & Mohout, O. (2018). *Corporate venturing: accelerate growth through collaboration with startups*. Die Keure.
- VARIO (2018a). *Memorandum 2019-2024: Vlucht vooruit. Bestemming: top 5 kennisregio's*.
- VARIO (2018b). *Advies 4: Innovatieve hoge groeibedrijven met impact*.
- Vergeynst, T. (2019). *Naar een eerste statistiek van de geconsolideerde Vlaamse overheidsinvesteringen*. Publicatie van de Vlaamse Overheid. Departement Kanselarij en Bestuur.

4. LIJST VAN INTERVIEWS

- An Fournier (Digipolis)
- Anne Verbruggen (VLAIO)
- Bart Zoete en Michaël Van Mol (Agentschap Facilitair Bedrijf)
- Ben De Coninck (Vlerick Business School)
- Bieke Moelans en Kathy Van den Meersschaut (Departement MOW)
- Filip Boelaert (Secretaris-Generaal Departement MOW en voorzitter VIT-stuurgroep)
- Omar Mohout (Sirris)
- Peter Verboven (Condugo)
- Sven De Cleyn (Imec.start)
- Simon Vander Elst (kabinet minister Homans)
- Stephane Coppens (coördinator Sandbox Vlaanderen – Facilitair Bedrijf)
- Veerle Lories en An Schrijvers (PIO)

5. LIJST MET AFKORTINGEN

- FIT: Flanders Investment & Trade
- IWT: Agentschap voor Innovatie door Wetenschap & Technologie
> nu geïntegreerd in VLAIO
- PCP: Precommercial Procurement
- PIO: Programma Innovatieve Overheidsopdrachten

Dit advies is voorbereid door de VARIO-staf:

Jo Bultreys (redactie, onderzoek en analyse)

Elie Ratinckx (redactie, onderzoek en analyse)

Danielle Raspoet (redactie)

JUNI 2019

VARIO ADVIES NR. 9 KOPEN BIJ STARTUPS

//
pagina 21 van 21

VARIO

Vlaamse Adviesraad voor
Innoveren & Ondernemen



Vlaanderen
is ambitieus

Vlaamse Adviesraad voor Innoveren en Ondernemen

Koolstraat 35

1000 Brussel

+32 (0)2 553 24 40

info@vario.be

www.vario.be