



**Vlaanderen**  
is ondernemen

# City of Things

slimme steden en gemeenten

AGENTSCHAP  
INNOVEREN & ONDERNEMEN

[www.vlaio.be](http://www.vlaio.be)

# City of Things - slimme steden en gemeenten

**Duiding rechten en plichten van steden, gemeenten  
en private ondernemingen vanuit het perspectief  
van de wetgeving overheidsopdrachten**

De City of Things-oproep van de Vlaamse overheid wil steden en gemeenten aanzetten om zich te ontpoppen tot smart cities. Slim parkeren, gezondheidszorg op afstand, efficiënt energieverbruik... Het Internet of Things biedt talloze innovatieve mogelijkheden om het leven aangenamer en duurzamer te maken. Tijd dus om een versnelling hoger te schakelen. Samen werken we op een vernieuwende manier aan een slimmer, beter en duurzamer Vlaanderen.

Om de uitdagingen in onze steden en gemeenten op een innovatieve manier aan te pakken, slaan de plaatselijke besturen en externe partners de handen in elkaar. Maar hoe pak je een dergelijke samenwerking aan? Welke voorwaarden moet je respecteren en hoe past dit binnen de reglementering van overheidsopdrachten?

Deze brochure bevat de voornaamste krijtlijnen voor dergelijke samenwerking.



# Inhoud

<b>City of Things - slimme steden en gemeenten</b> .....	<b>2</b>
<b>Vraag 1: Vallen de samenwerkingen in het kader van de City of Things-oproep onder de wetgeving rond overheidsopdrachten?</b> .....	<b>4</b>
<b>Vraag 2: Waar moet ik rekening mee houden bij een samenwerking tussen een lokaal bestuur en een externe partner?</b> .....	<b>5</b>
Voorkennis .....	5
Belangenconflict.....	5
Conflicterende belangen .....	6
Discriminatie op basis van technische specificaties.....	6
Bescherming van intellectuele eigendomsrechten .....	6
<b>Vraag 3: Welke aanbestedingsprocedures zijn mogelijk in het kader van de oproep City of Things?</b> .....	<b>7</b>
Marktconsultatie voorafgaand aan een overheidsopdracht .....	7
Onderzoek en ontwikkeling buiten de wet op overheidsopdrachten.....	8
Procedures voor kleinere opdrachten .....	8
Procedures voor complexe/grotere opdrachten .....	9
1. Mededingingsprocedure met onderhandelingen.....	9
2. Concurrentiedialoog.....	9
3. Innovatiepartnerschap .....	9
4. Modaliteiten die kunnen ingebouwd worden in voormelde procedures.....	10
Hoe de meest geschikte procedure kiezen?.....	11

# Vraag 1:

## Vallen de samenwerkingen in het kader van de City of Things-oproep onder de wetgeving rond overheidsopdrachten?

Wanneer in het kader van de samenwerking de partner van de stad of gemeente een voordeel geniet in ruil voor bepaalde prestaties op vraag van de stad of gemeente, zal er sprake zijn van een overheidsopdracht.

Sowieso moeten dergelijke besturen steeds het gelijkheidsbeginsel in het achterhoofd houden.

Voor de City of Things-oproep wil dit concreet zeggen dat je bij alle stappen van het project rekening moet houden met deze wetgeving en de algemene beginselen: zowel bij het vragen van advies of studies, als tijdens het onderzoek en de ontwikkeling alsook na het gesteunde project bij implementatie.

De steden en gemeenten bepalen wel zelf de scope van de opdrachten. Zo kunnen voor de verschillende fases van het project losstaande opdrachten uitgeschreven worden. Het kan ook nuttig zijn om meteen een meer geïntegreerde opdracht uit te schrijven, zeker indien de partners voor de opstartfase, ook de ideale partners zouden zijn om het project uit te rollen.

## Vraag 2: Waar moet ik rekening mee houden bij een samenwerking tussen een lokaal bestuur en een externe partner?

### VOORKENNIS

Als een externe partner zich kandidaat stelt voor een overheidsopdracht en ook al betrokken werd bij het opstellen van het bestek of bij een eerdere opdracht binnen hetzelfde project, kan dit door andere externe bedrijven als concurrentievervalsing beschouwd worden. Dit op basis van de voorkennis die die private partner al heeft opgebouwd.

Het is dus belangrijk dat je je steeds de vraag stelt of die eerdere betrokkenheid inderdaad een voordeel oplevert. Als lokaal bestuur dien je maatregelen te nemen om het voordeel weg te werken. Dit kan bijvoorbeeld door de andere kandidaten te informeren over de eerdere onderzoeksresultaten en/of een voldoende lange termijn te geven voor het indienen van hun voorstel.

**Let wel:** ook bedrijven die verbonden zijn aan externe partners die al voorkennis hebben opgedaan, kunnen van die kennis gebruik maken. Bovenstaande maatregelen gelden dus ook als één van die “verbonden” bedrijven zich kandidaat stelt voor een overheidsopdracht

### BELANGENCONFLICT

De stad of gemeente moet de nodige maatregelen nemen om belangenconflicten tijdens de plaatsing en uitvoering van overheidsopdrachten te voorkomen en op te lossen. Een persoon die direct of indirect bevoordeeld wordt door een kandidaat of inschrijver, kan normaal niet tussenkomen in de plaatsing of uitvoering van de opdracht aan de zijde van de aanbestedende overheid. Dit geldt niet enkel voor ambtenaren die bijvoorbeeld via familiebanden of bestuursmandaten een voordeel hebben bij de selectie van een kandidaat of inschrijver maar ook voor personen of ondernemingen die op andere wijze betrokken zijn. Denk bijvoorbeeld aan de architect die de stad of gemeente bijstaat bij de plaatsing (cf. voorbereiden evaluatie van de offertes) en zelf aandeelhouder of bestuurder is van een van de inschrijvers.

## CONFLICTERENDE BELANGEN

Als gemeente- of stadsbestuur moet je bij het aanbesteden van een opdracht ook alert zijn voor conflicterende belangen die maken dat een bepaalde partij niet geschikt is om een bepaalde opdracht op te nemen voor de stad of gemeente. Stel dat er na een studieopdracht, maar voor het uitrollen van het project, een evaluatiefase wordt ingevoerd (cf. haalbaarheidsstudie). De externe partner die de oorspronkelijke studieopdracht heeft uitgevoerd, of een aan hem verbonden bedrijf, is dan meestal niet geschikt om dat te doen, nu hij als het ware zijn eigen werkzaamheden moet evalueren.

## DISCRIMINATIE OP BASIS VAN TECHNISCHE SPECIFICATIES

Bij het uitschrijven van een bestek, moet je er als aanbesteder steeds voor zorgen dat bepaalde ondernemingen of producten niet worden bevoordeeld. Je mag om die reden dus geen specifieke technieken, modellen, fabricageplaatsen, ... vermelden in de opdracht.

Ook als je je laat bijstaan door een externe partner, moet je alert blijven dat deze samenwerking niet (vaak ook onbewust) leidt tot een "bestek op maat". Zeker in markten waarvan besturen onvoldoende kennis hebben en waarvoor informatie uit de markt zelf moet vergaard worden, is dat erg belangrijk: zelfs al willen die marktpartijen dan vooral informatie verstrekken, is dat vaak vanuit hun eigen perspectief. Voldoende openheid behouden in de specificaties is dus de boodschap.

## BESCHERMING VAN INTELLECTUELE EIGENDOMSRECHTEN

Met de City of Things-oproep streven we naar innovatieve oplossingen voor dagdagelijkse uitdagingen in onze steden en gemeenten. Maar wie bezit dan de intellectuele eigendomsrechten op deze innovaties? Wordt het lokale bestuur eigenaar, of krijgt die enkel het gebruiksrecht? Als een externe consultant een oplossing uitwerkt, hoe garanderen we dan dat de stad of gemeente daarop kan verder bouwen? En willen we dat ook andere steden en gemeenten daarvan gebruik kunnen maken? Intellectuele eigendom is een gevoelige materie die daarom ook al in het bestek moet worden opgenomen. Daarbij moet een evenwicht gevonden worden tussen realisme (waarop kan je de intellectuele eigendom eisen) en het bewaken van voldoende rechten in hoofde van de overheid om te vermijden dat de (toekomstige) competitie beperkt wordt. We raden je aan om hier vanaf de allereerste fases van het project bij stil te staan en duidelijke afspraken over te maken.



# Vraag 3: Welke aanbestedingsprocedures zijn mogelijk in het kader van de oproep City of Things?

City of Things-projecten bestaan meestal uit twee fases: de projectfase (inwinnen van advies, starten van onderzoek, ...) en de verdere uitrol (ontwikkeling van de innovatie, commercialiseren van het project, ...). In beide fases kunnen overheidsopdrachten uitgeschreven worden. Daarbij moet ook rekening gehouden worden met de aandachtspunten onder [vraag 2](#).

Het is dan ook belangrijk om bij de aanvang een aanbestedingsstrategie te bepalen.

## **MARKTCONSULTATIE VOORAFGAAND AAN EEN OVERHEIDSOPDRACHT**

Als stads- of gemeentebestuur kan je steeds (meestal voorafgaand aan een overheidsopdracht) een “marktconsultatie” inplannen. Deze consultatie dient om informatie bij de markt (o.a. gespecialiseerde firma's of consultants) in te winnen en wordt beschouwd als een hulpmiddel voor het bepalen van de aanbestedingsstrategie en uiteindelijk ook voor het opstellen van het bestek. De marktconsultatie is dus zelf geen overheidsopdracht en leidt dus ook niet tot de toewijzing van een opdracht.

De regelgeving bevat geen echte vormvoorschriften voor een marktconsultatie. Wel blijven de algemene principes gelden inzake gelijkheid en mededinging. Daarom worden best enkele richtlijnen in acht genomen:

- Transparantie is van belang: geef ruchtbaarheid aan de marktconsultatie en bied alle geïnteresseerden de kans om hun idee mee te delen (via om het even welk kanaal)
- Documenteer het verloop en de resultaten van de marktconsultatie – eventueel kunnen die ook op de website komen.

## ONDERZOEK EN ONTWIKKELING BUITEN DE WET OP OVERHEIDSOPDRACHTEN

Bepaalde onderzoeksopdrachten vallen buiten de wet op de overheidsopdrachten.

Om van deze uitzondering gebruik te maken, moet er wel aan minstens een van volgende voorwaarden voldaan worden:

- De resultaten van het onderzoek zijn niet alleen voor het lokale bestuur bestemd.
- Een externe partner financiert een deel van het onderzoek.

Dat laatste zal de partner wellicht maar doen als hij een deel van de resultaten krijgt. Het is dus belangrijk dat je er als lokaal bestuur bij stilstaat dat de resultaten van een dergelijk onderzoek gedeeld moeten worden met de externe partner. Dit kan bijvoorbeeld in een latere fase van een City of Things-project de concrete uitrol bemoeilijken (nu daarvoor dan wel nog een opdracht zal moeten worden uitgeschreven).

## PROCEDURES VOOR KLEINERE OPDRACHTEN

In de projectfase van een City of Things-project wil je mogelijk een aantal kleine onderzoeksopdrachten uitschrijven. Voor deze opdrachten kan je gebruik maken van flexibelere procedures. Daarbij kan gedacht worden aan volgende mogelijkheden:

1. **Opdrachten met een geschatte waarde lager dan 30.000 euro** kunnen aanbesteed worden tegen aanvaarde factuur. Dat belet niet dat je als stad of gemeente nog steeds meerdere partijen moet raadplegen.
2. Als de **waarde lager dan 144.000 euro geschat** wordt, dan kan de onderhandelingsprocedure gestart worden zonder voorafgaande bekendmaking. Ook hier geldt dat meerdere partijen moeten uitgenodigd worden. De bevraging is ook al iets formeler dan bij aanvaarde factuur.
3. Voor **opdrachten die onder de Europese drempel van 221.000 euro liggen**, kunnen zowel een mededingingsprocedure met onderhandeling als een vereenvoudigde onderhandelingsprocedure gebruikt worden. Er zal dan wel ook een bekendmaking van de opdracht vereist zijn in het Bulletin der Aanbestedingen.Procedures voor complexe/ grotere opdrachten





## **PROCEDURES VOOR COMPLEXE/GROTERE OPDRACHTEN**

City of Things-projecten zijn door hun innovatieve karakter vaak vrij complex. Volgende flexibele aanbestedingsprocedures kunnen voor dergelijke complexe opgaves gebruikt worden. Let wel: als je beroep doet op deze procedures moet je die beslissing steeds vooraf uitdrukkelijk motiveren.

### **1. MEDEDINGINGSPROCEDURE MET ONDERHANDELINGEN**

In het kader van innovatieve opdrachten is het mogelijk dat de opdracht redelijkerwijs niet kan worden gegund zonder voorafgaande onderhandelingen. Dan kan een beroep op de mededingingsprocedure met onderhandelingen nodig zijn, zodat de voorwaarden van de opdracht kunnen besproken worden met de partijen. De partijen kunnen dan ook aangepaste offertes indienen na onderhandelingen.

Je kan deze procedure voor opdrachten boven de Europese drempels (voor opdrachten onder de Europese drempel, zie hoger) gebruiken wanneer je als lokaal bestuur bijvoorbeeld niet in staat bent om de technische specificaties op voorhand vast te stellen of wanneer sprake is van ontwerp of innovatieve oplossingen. Ook omwille van de aard, de complexiteit of de aan de opdracht verbonden risico's of voorwaarden kan een beroep mededingingsprocedure verantwoord worden.

### **2. CONCURRENTIEDIALOOG**

In het kader van een concurrentiedialoog kunnen de steden en gemeenten in dialoog gaan met de kandidaten om samen oplossingen uit te werken die voldoen aan de behoeften van het lokale bestuur. Die procedure is erg zinvol indien er wel een duidelijke behoefte is, maar nog geen uitgewerkt bestek met alle specificaties en voorwaarden kan worden opgesteld. De stad of gemeente kan dan op basis van de dialoog de oplossingen verkennen en finaal komen tot een uitgewerkt bestek.

Het risico hiervan is dat er ideeën van de ene externe partner worden meegenomen naar het gesprek met de andere externe partner, zonder dat de eerste hiervan de vruchten kan plukken. Als stad of gemeente dien je hierop toe te zien en de betrokken partijen voldoende vertrouwen te geven.

Deze procedure kan aangewend worden in het geval van mededingingsprocedure met onderhandeling (andere dan deze met de drempelbedragen).

### **3. INNOVATIEPARTNERSCHAP**

Als je in het kader van een City of Things-project een onbestaand product of dienst wil laten ontwikkelen, dan kan je kiezen voor innovatiepartnerschap als aanbestedingsprocedure. Kenmerkend voor deze procedure is dat je als lokaal bestuur kan samenwerken met één of meerdere externe partners. Het partnerschap wordt in verschillende fases onderverdeeld. Na elke fase heb je als aanbesteder het recht om de samenwerking stop te zetten, mocht deze niet tot de gehoopte resultaten leiden.

Een ander voordeel is dat je zo geen nieuwe aanbesteding hoeft uit te schrijven na de projectfase. Als blijkt dat één van de externe partners in de ontwikkelingsfase het verwachte resultaat bereikt, kan deze partner ook onmiddellijk instaan voor de uitrol.

## 4. MODALITEITEN DIE KUNNEN INGEBOUWD WORDEN IN VOORMELDE PROCEDURES

### 4.1. OPDRACHT IN VASTE EN VOORWAARDELIJKE GEDEELTEN

Als bestuur heb je de mogelijkheid om je opdracht op te splitsen in een vast en een voorwaardelijk gedeelte. De opdracht (en dus bestek en offertes) betreft principieel het gehele traject, maar als aanbesteder kan je na afwerking van het vaste gedeelte besluiten om de samenwerking stop te zetten.

Concreet zou je dus de projectfase als vast deel en de uitrolofase als voorwaardelijk deel in éénzelfde opdracht kunnen gunnen. Verloopt de eerste fase zonder problemen en levert die de gewenste resultaten op, dan blijf je binnen één aanbestedingsprocedure en neemt de externe partner ook de uitrol op zich. Leidt de projectfase niet tot een antwoord op je behoeftes, dan heb je het recht om de samenwerking stop te zetten en een nieuwe aanbesteding uit te schrijven. De modaliteiten en voorwaarden worden dan nader omschreven in het bestek.

### 4.2. RAAMOVEREENKOMST

Een gunning van een raamovereenkomst leidt tot het vastleggen van de voorwaarden van de te plaatsen opdrachten maar zonder dat die al bij toewijzing allemaal geplaatst moeten worden. De raamovereenkomst laat dus toe dat de specifieke deelopdrachten pas later omschreven worden, uiteraard binnen het vastgelegde kader en de oorspronkelijke competitie van de raamovereenkomst zelf. Ook kan een raamovereenkomst met meerdere partijen worden afgesloten, zowel aan de zijde van de overheid als de zijde van de opdrachtnemer.

Dit soort flexibele overeenkomsten kunnen ook nuttig gebruikt worden voor opdrachten binnen het concept van City of Things. Zo zou de opdracht in fasen of deelbestellingen kunnen opgebouwd worden. Ook de hoeveelheden en concrete modaliteiten van bepaalde bestellingen kunnen via deelbestellingen ingevuld worden.

In het geval dat er met meerdere partners een dergelijk contract wordt afgesloten, kan gewerkt worden met een beurtrol of een minicompentie voor iedere deelopdracht (of een combinatie van beiden). Via de minicompentie kan je de concurrentie tussen de deelnemers opnieuw en op een concrete deelopdracht laten spelen binnen het afgesproken kader.

**Tot slot:** een raamovereenkomst geeft je als aanbesteder ook nog de mogelijkheid om een deelopdracht alsnog uit te besteden aan partners buiten de overeenkomst, maar enkel op voorwaarde dat er geen afnamegarantie gegeven werd.

## HOE DE MEEST GESCHIKTE PROCEDURE KIEZEN?

Bovenstaande info maakt duidelijk dat het belangrijk is dat steden en gemeenten goed nadenken voor ze een bepaalde procedure kiezen. Bij het bepalen van de overeenkomst hou je best rekening met volgende punten:

- Heeft je project nood aan één overkoepelende opdracht, waarbij één partner zowel instaat voor de ontwikkelings- als de realisatiefase? Of is het voor jou interessanter om de twee fases als aparte deelopdrachten te beschouwen en dus twee aanbestedingen uit te schrijven?
- Wat is de status van je visie en project? Is het nodig om eerst de markt te verkennen en dan pas het bestek te schrijven? Kan je duidelijk omschrijven wat de behoeftes van je City of Things-project zijn maar niet de voorwaarden van de opdracht?
- Is er een risico dat er belangenvermenging of een probleem omtrent voorkennis ontstaat? Probeer die situaties te onderkennen en op te lossen. Soms kan een geïntegreerde procedure een oplossing bieden, met name indien je vooraf weet dat de spelers in de ontwerpfase dezelfde zijn als deze in de uitrolfase. Dan wordt veelal best gebruik gemaakt van de meer complexe procedures en/of modaliteiten (denk aan mededingingsprocedure met onderhandeling, concurrentiedialoog, innovatiepartnerschap, opdracht in vaste en voorwaardelijke delen of raamovereenkomst).



Depotnummer  
D/2018/3241/118

Agentschap Innoveren & Ondernemen  
Koning Albert II-laan 35 bus 12  
1030 Brussel  
**www.vlaio.be**  
info@vlaio.be  
**Bel gratis 0800 20 555**