

Een brug slaan tussen "wij" en "zij" om innovatie aan te moedigen door middel van overheidsopdrachten

+

o

Bridging Between “Us” and “Them”
to Encourage Innovation Through
Public Procurement

Christopher Yukins - **Rechtenfaculteit van de
George Washington Universiteit** - George
Washington University Law School

Ede, Nederland – 20 Nov 2025



Agenda

Introducties

Inkoop voor innovatie: EU,
Verenigde Staten en NAVO:
samenwerking tussen “ons” en “zij”

Conclusie



Aanbesteden voor innovatie: Europese Unie

Procurement-for-Innovation: European Union

- In het Draghi-rapport werd betoogd dat de EU-lidstaten overheidsopdrachten moeten aanwenden om het Europese concurrentievermogen te vergroten. Om dit te doen, drong het rapport er onder meer bij de lidstaten op aan om "concurrerende Europese defensiebedrijven te bevoordelen" ten opzichte van Amerikaanse leveranciers, die de Europese defensiemarkt domineren.
- Draghi report argued that EU member states should **harness public procurement to drive European competitiveness**. To do so, among other things the report urged member states to **"favour competitive European defence companies"** over U.S. suppliers, which dominate the European defense market.



Mario Draghi and Ursula von der Leyen,
President of the European Commission



Enrico Letta

Aanbesteden voor innovatie: Europese Unie

- **Letta Report** (April 2024) called **not for protectionism but rather for EU-centered policies in procurement**, to drive forward the European single market.
- Called for a “Circular Single Market” to support **environmental and economic sustainability** “by fostering innovative business models and consumer behaviors.”
- The report called for **procurement strategies that would align public spending with broader goals, especially in innovation and sustainability.**
- Finally, the Letta report called for the **strengthening of administrative capacities in procurement, to advance effectiveness and accountability** in the implementation of the EU’s strategies.
- Het **Letta-rapport** (april 2024) riep **niet op tot protectionisme, maar eerder tot een EU-gericht beleid op het gebied van overheidsopdrachten**, om de Europese interne markt vooruit te helpen.
- Opgeroepen tot een "circulaire eengemaakte markt" om **ecologische en economische duurzaamheid** te ondersteunen "door innovatieve bedrijfsmodellen en consumentengedrag te bevorderen".
- Het rapport riep op **tot inkoopstrategieën die de overheidsuitgaven zouden afstemmen op bredere doelen, vooral op het gebied van innovatie en duurzaamheid.**
- Tot slot werd in het **verslag-Letta opgeroepen tot versterking van de administratieve capaciteit op het gebied van overheidsopdrachten, om de doeltreffendheid en verantwoordingsplicht** bij de uitvoering van de EU-strategieën te bevorderen.



Europese Commissie - Evaluatie van de richtlijnen inzake
overheidsopdrachten van 2014 (oktober 2025)

Bevindingen: Richtlijnen 2014

- Strategic innovation goals: environmental sustainability, social responsibility, and **innovation**
- “The **weakest perceived impact concerned innovation**, with only 22% of firms . . . and 20% of business associations . . . affirming a positive impact”
- “Strategic and institutional challenges such as **risk aversion or the need to provide for up-front investments** are often cited as explanations for the low uptake of the public procurement of innovation.
- “Furthermore, **the most pressing issues identified explaining his low uptake are: the absence of clearly defined legal bases for running PPI procedures, lack of flexibility in the legal framework, the lack of capacity, professionalisation, the risk adverse mind-set of public buyers, a lack of standardized tools and templates to ensure compliance with the legal framework, and persistent ambiguity surrounding audit and compliance procedures.** . . .
- “As far as **start-ups are concerned**, feedback received from the OPC points to difficulties for such companies in participating in public tenders. The use of **overly detailed technical specifications** by contracting authorities hampers the participation of innovative suppliers, de facto decreasing competition. Furthermore, as more innovative solutions come to the market, the *pre-existing technical specifications might limit their eligibility* under longer time-framed techniques such as framework contracts.
- “Other identified barriers to the participation of innovative firms are the use of **selection criteria based on past performance requirements, or high turnover requirements**. While the Directives leave the discretion to establish provisions concerning the transfer of **Intellectual property rights (IPR)**, the **contractual arrangements used by contracting authorities often denote a lack of strategic insight to allow innovative suppliers to grow** while adhering to the interest of public authorities. . . .
- “The **lack flexibility of contractual arrangements and risk-sharing models** - both essential to supporting innovation - are not yet sufficiently addressed in the current regulatory framework . . .
- “Moreover, existing procurement processes **often lack the flexibility to accommodate iterative development, co-design, and phased implementation** - approaches particularly suited to innovative projects and necessary to achieve the potential of public procurement as an investment tool.”
- Strategische innovatiedoelstellingen: ecologische duurzaamheid, sociale verantwoordelijkheid en innovatie
- "De zwakste waargenomen impact betrof innovatie, met slechts 22% van de bedrijven. . . en 20% van de bedrijfsverenigingen. . . een positieve impact bevestigen"
- "Strategische en institutionele uitdagingen, zoals risicoaversie of de noodzaak om te voorzien in initiële investeringen, worden vaak genoemd als verklaringen voor het lage gebruik van overheidsopdrachten voor innovatie.
- "Bovendien zijn de meest urgente problemen die zijn lage acceptatie verklaren: het ontbreken van duidelijk gedefinieerde rechtsgrondslagen voor het uitvoeren van PPI-procedures, gebrek aan flexibiliteit in het wettelijk kader, het gebrek aan capaciteit, professionalisering, de risico-negatieve mentaliteit van overheidsinkopers, een gebrek aan gestandaardiseerde instrumenten en sjablonen om naleving van het wettelijk kader te waarborgen, en aanhoudende dubbelzinnigheid rond audit- en nalevingsprocedures. . . ."
- Wat start-ups betreft, wijst de feedback van de OPC op moeilijkheden voor dergelijke bedrijven om deel te nemen aan openbare aanbestedingen. Het gebruik van al te gedetailleerde technische specificaties door aanbestedende diensten belemmert de deelname van innovatieve leveranciers, waardoor de concurrentie de facto afneemt. Naarmate er meer innovatieve oplossingen op de markt komen, kunnen de reeds bestaande technische specificaties bovendien de geschiktheid ervan beperken voor technieken met een langere looptijd, zoals raamcontracten.
- "Andere geïdentificeerde belemmeringen voor de deelname van innovatieve bedrijven zijn het gebruik van selectiecriteria op basis van prestatie-eisen uit het verleden, of hoge omzetvereisten. Hoewel de richtlijnen de vrijheid laten om bepalingen vast te stellen betreffende de overdracht van intellectuele-eigendomsrechten, duiden de contractuele regelingen die door de aanbestedende diensten worden gebruikt vaak op een gebrek aan strategisch inzicht om in innovatieve leveranciers in staat te stellen te groeien met inachtneming van de belangen van de overheid. . . .
- "Het gebrek aan flexibiliteit van contractuele regelingen en risicodelingsmodellen - beide essentieel voor het ondersteunen van innovatie - wordt nog niet voldoende aangepakt in het huidige regelgevingskader. . .
- "Bovendien missen bestaande aanbestedingsprocessen vaak de flexibiliteit om iteratieve ontwikkeling, co-design en gefaseerde implementatie mogelijk te maken - benaderingen die bijzonder geschikt zijn voor innovatieve projecten en noodzakelijk zijn om het potentieel van overheidsopdrachten als investeringsinstrument te benutten."



Aanbestedingen voor Innovatie: Verenigde Staten

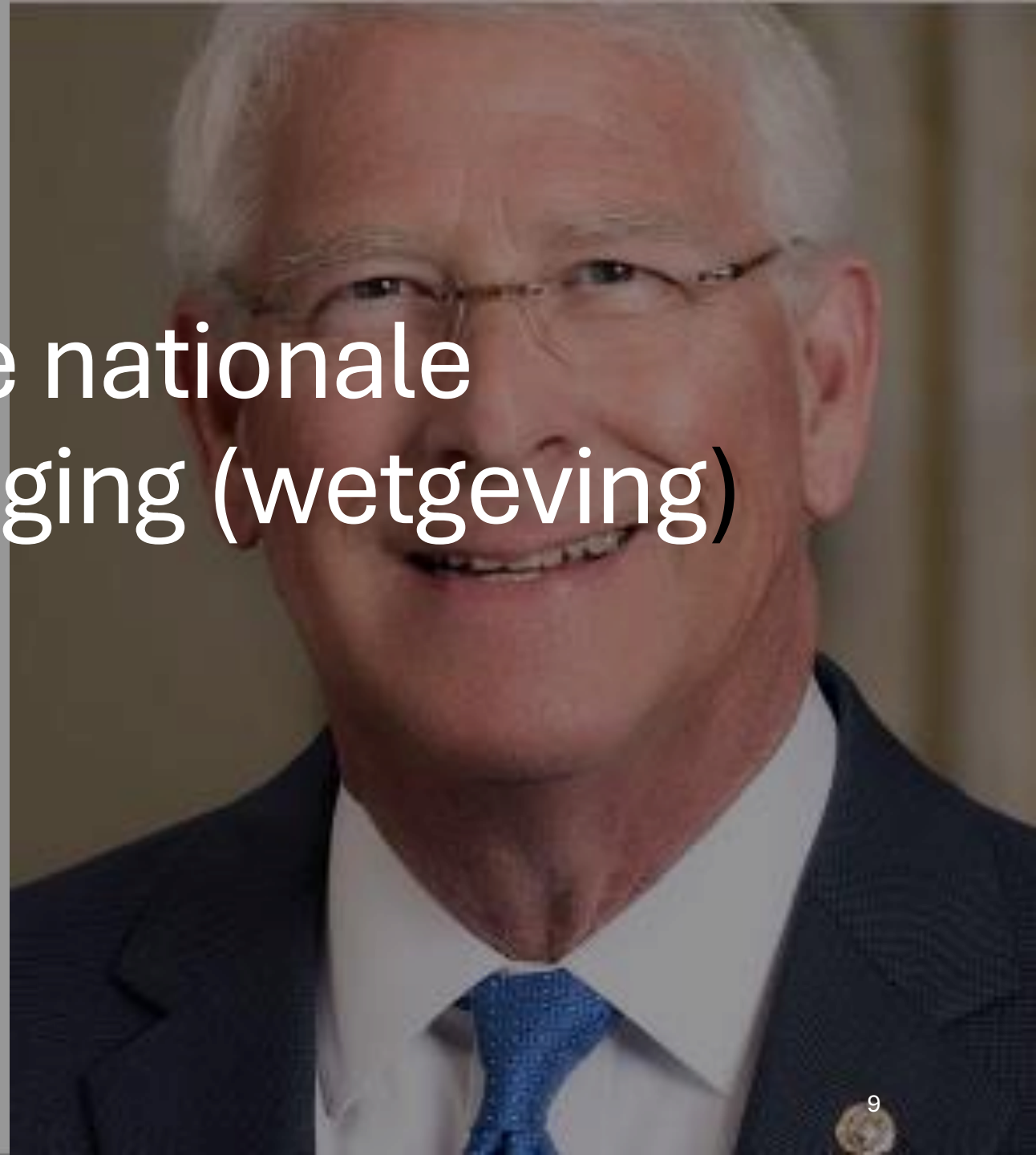
RESTORING *FREEDOM'S* FORGE

AMERICAN INNOVATION UNLEASHED

BY SENATOR ROGER WICKER



Wet op de nationale
defensiemachtiging (wetgeving)

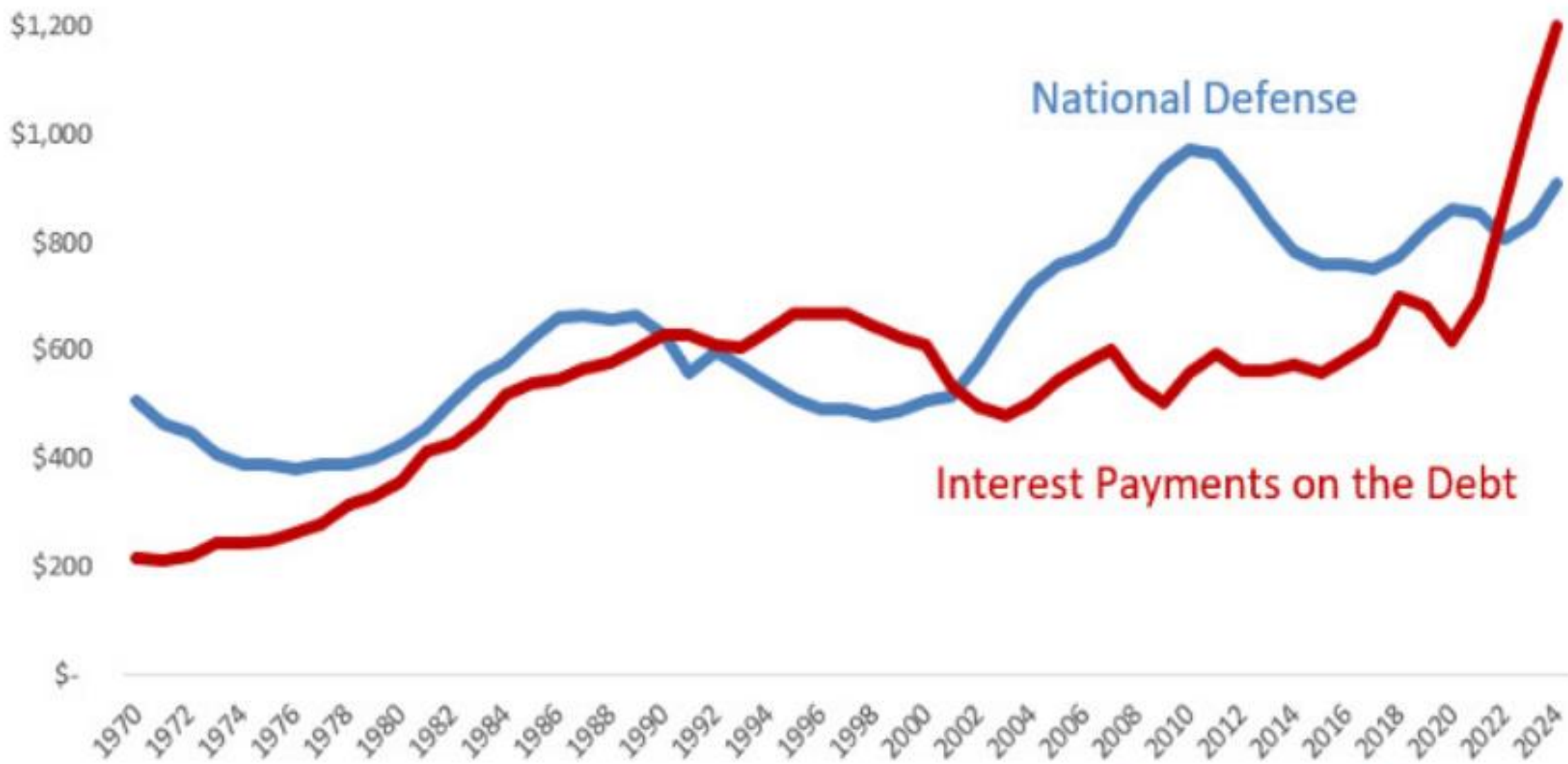




Senator Wicker –
zijn briefing aan
president Trump

**Omslachtige regelgeving vertraagt acquisitie -
noodzaak om Amerikaanse innovatie te ontketenen
om geavanceerde militaire hardware sneller op het
slagveld te brengen**

**Burdensome regulations slow acquisition – need to
unleash U.S. innovation to bring cutting-edge
military hardware to the battlefield faster**



Interest Payments on the Debt Has Overtaken Defense Funding (Constant 2024 \$B)



Venture Capital Surged into Aerospace and Defense Companies, But May Dry Up [\[Source\]](#)

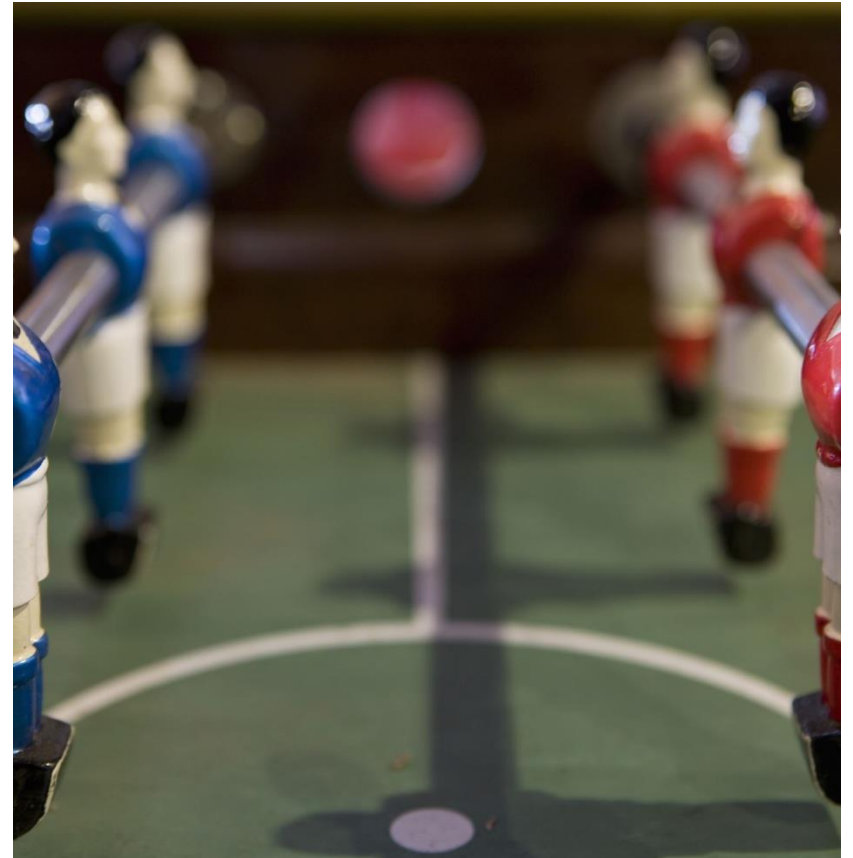
Gestroomlijnde acquisitive Streamlined Acquisition

- **Snelle acquisitie:** Tegenwoordig heeft DOD de neiging om een specifiek eindproduct te detailleren, maar het moet gericht zijn op een capaciteitsportfolio. Een acquisitiestrategie voor kleine onbemande luchtvaartuigen zou bijvoorbeeld gericht zijn op doelstellingen op hoog niveau. Vervolgens zou het bedrijven in staat stellen om te concurreren, te innoveren en alternatieve platforms te ontwikkelen - zonder documentatie opnieuw goed te keuren of basislijnen te wijzigen.
- **Rapid Acquisition:** Today, DOD tends to detail a specific end-item, but it should be focused on a capability portfolio. For example, an acquisition strategy for small unmanned aerial systems would focus on high-level objectives. Then, it would allow companies to compete, innovate, and develop alternative platforms – without having to reapprove documentation or change baselines.



Monopsonie aanpakken

- "We moeten de concurrentie binnen de overheid maximaliseren. In een nieuw competitief model. . . Meerdere programmamanagers en contractanten zouden samenwerken met een aannemer om een prototype te leveren binnen een gelijke financieringslimiet. Bedrijven die van de prototyping- naar de productiefase willen gaan, moeten worden geëvalueerd met onafhankelijke testactiviteiten en betrokkenheid van eindgebruikers. Onder het nieuwe model moet de programmamanager de mogelijkheid hebben om documentatie te omzeilen en vereisten aan te passen als reactie op bijgewerkte informatie over technische haalbaarheid en feedback van gebruikers."
- "We moeten meerdere leveranciers, elk met een contract met één bron, toestaan om te concurreren bij het leveren van gedifferentieerde oplossingen aan de oorlogsjager om grote productieorders binnen te halen."
- "We must maximize competition within the government. In a new competitive model . . . multiple program managers and contracting officers would work with a contractor to deliver a prototype within an equal funding limit. Companies hoping to move from the prototyping to production phase should be evaluated with independent test activities and end user engagement. Under the new model, the program manager must have the ability to bypass documentation and amend requirements in response to updated information on technical feasibility and user feedback."
- "We should allow multiple vendors, each with a sole source contract, to compete in delivering differentiated solutions to the warfighter in order to win large production orders."



Geen specifieke vereisten van het ministerie van Defensie

No Department of Defense-Specific Requirements

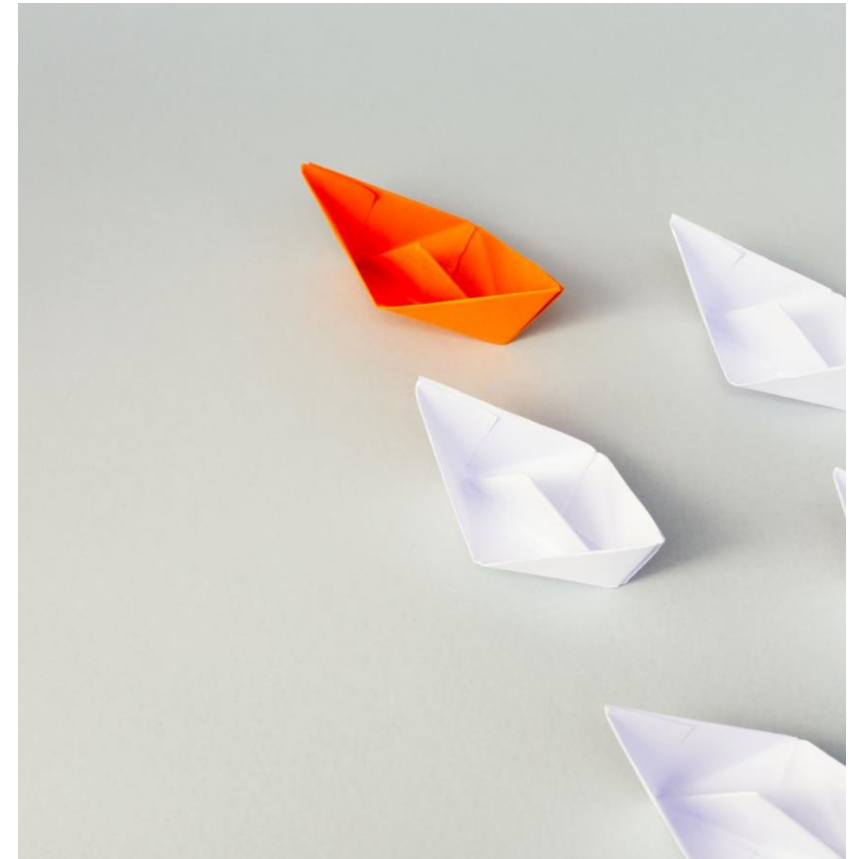
Niet-traditionele defensie-aannemers: **DOD voegt vaak defensie-unieke - in tegenstelling tot algemeen commerciële - vereisten toe aan zijn acquisities.** Deze normen kunnen de kosten met 30 procent verhogen. **Dit sluit vaak niet-traditionele defensie-aannemers uit (waaronder alle kleine bedrijven).** Deze leveranciers moeten worden ontlast van dergelijke dure eisen. Zonder uitzondering moeten contractanten zaken doen met niet-traditionelen op elk niveau met behulp van commerciële procedures. Ten slotte zal het herdefiniëren van niet-traditionelen rond zelf gefinancierde investeringen een weg bieden naar het inkorten van de nalevingslagen die grote aannemers vastlopen.

Nontraditional Defense Contractors: **DOD frequently adds defense-unique – as opposed to broadly commercial -- requirements to its acquisitions.** These standards can increase costs by 30 percent. This often **boxes out nontraditional defense contractors (which includes all small businesses).** These suppliers must be relieved of such expensive requirements. Without exception, contracting officers should conduct business with nontraditionals at any tier using commercial procedures. Finally, redefining nontraditionals around self-funded investments will provide a pathway to trimming the layers of compliance that bog down large contractors.



Commercieel eerst

- We must create a glide path to innovation by starting from the presumption that commercial procedures will be applied. This would also **prevent the use of cost-type contracts as a default**, which can often bar nontraditionals from bidding. **In cases where a traditional contractor or subcontractor presents a non-commercial solution, the contracting officer should justify a memorandum to use negotiated procedures or cost-type contracts.**
- **We moeten een glijpad naar innovatie creëren door uit te gaan van de veronderstelling dat commerciële procedures zullen worden toegepast.** Dit zou ook het gebruik van contracten van het type kosten als standaard voorkomen, wat niet-traditionals vaak kan beletten om te bieden. In gevallen waarin een traditionele aannemer of onderaannemer een niet-commerciële oplossing voorstelt, moet de aanbestedende ambtenaar een memorandum rechtvaardigen om gebruik te maken van onderhandelingsprocedures of contracten van het kostentype.



Rendement op investering herkennen

Recognize Return on Investment

Helaas begrijpen de aanbestedende ambtenaren regelmatig verkeerd hoe commerciële producten worden geprijsd. Te vaak vertrouwen contractanten op kostengegevens om de redelijkheid van de prijs te bepalen en ongeveer 10 procent toe te voegen aan de winst. Op kosten gebaseerde prijzen weerspiegelen echter niet particuliere investeringen, werkelijke kostenabsorptiepercentages in verband met defensiecontracten of innovatieve waarde die wordt geleverd. . . . Op kosten gebaseerde prijzen stimuleren bedrijven om hun kosten te maximaliseren en te voorkomen dat particuliere investeringen in innovatie worden gedaan.

Niet-traditionalisten moeten worden vrijgesteld van op kosten gebaseerde prijzen, die vereist zijn door gecertificeerde kosten- of prijsgegevens. In plaats daarvan zouden bedrijfsleiders in DOD prijzen moeten rechtvaardigen door rekening te houden met het vermijden van kosten voor de overheid, het rendement op investeringen, de waarde van de kosten per effect voor de militaire gebruiker en andere analyses.

Unfortunately, the contracting officers regularly misunderstand how commercial products are priced. Too often, contracting officers rely on cost data to determine price reasonableness and add roughly 10 percent for profit. However, cost-based pricing does not reflect private investment, true cost absorption rates associated with defense contracts, or innovative value being delivered. . . . Cost-base pricing incentivizes companies to maximize their costs and avoid putting private investment into innovation.

Nontraditionals should be exempt from cost-based pricing, which is required by certified cost or pricing data. Instead, business leaders in DOD should justify pricing by considering cost avoidance to government, return on investment, the value of cost-per-effect to the military user, and other analyses.



Minister van Oorlog Hegseth

Nov. 2025



Hegseth Memo: Acquisitiesysteem voor oorlogsgevechten



Focus on more rapid delivery of weapons

Acquisition officials and program managers accountable, with metrics

Modular Open Systems

Press for Government-Purpose Intellectual Property Rights

Accommodate emerging alternative approaches

Export-capable systems

Commercial first

"Other transactions" preferred

Unlock private capital, cooperate with industry

"Warfighting Acquisition University" (DAU) to shift immediately from compliance-based training to outcomes focus for leaders

- **Focus op snellere levering van wapens**
- **Acquisitiefunctionarissen en programmamanagers zijn verantwoordelijk voor statistieken**
- **Modulaire open systemen**
- **Druk op voor intellectuele eigendomsrechten voor overheidsdoeleinden**
- **Inspelen op opkomende alternatieve benaderingen**
- **Export-compatibele systemen**
- **Commercieel eerst**
- **"Andere verrichtingen" heeft de voorkeur**
- **Particulier kapitaal ontsluiten, samenwerken met de industrie**
- **"Warfighting Acquisition University" (DAU) om onmiddellijk over te schakelen van op compliance gebaseerde training naar resultaatgerichtheid voor leiders**

Aanbesteding en voor innovatie: NAVO

**Defence Innovation
Accelerator *for the*
North Atlantic**

Uniting disruptors to shape a
peaceful future.

DIANA[®]

NAVO – DIANA: Inkoop voor innovatie

Maj.-Gen. Paul Peyton (ret.)



Looking ahead, our **success** will be measured in 5 areas:

- **Operational Impact** - Successfully integrating innovative technologies into NATO exercises, operations, and capability development.
 - **Rapid Prototyping** - Becoming faster and more efficient at accelerating and adopting new solutions.
 - **A Cultural Shift that** moves toward new ways of doing business that reflect best industry practices - So we move at commercial speed.
 - **Normalized Collaboration** that shifts to a constant dialogue between defence and industry, not just a push and pull transactional relationship.
 - **And, the availability of a Trusted Capital Community**, that aligns with NATO's mission, is committed to human rights and the rule of law, and is ready to invest in deep-tech companies.
- Vooruitkijkend zal ons **succes** worden gemeten op 5 gebieden:
 - **Operationele Impact** - Succesvolle integratie van innovatieve technologieën in NAVO-oefeningen, operaties en vermogensontwikkeling.
 - **Snelle prototyping**- Sneller en efficiënter worden in het versnellen en adopteren van nieuwe oplossingen.
 - **Een culturele verschuiving** die zich beweegt in de richting van nieuwe manieren van zakendoen die de beste praktijken in de sector weerspiegelen - Dus we gaan met commerciële snelheid.
 - **Genormaliseerde samenwerking** die verschuift naar een constante dialoog tussen defensie en industrie, niet alleen een push- en pull-transactionele relatie.
 - **En de beschikbaarheid van een Trusted Capital Community**, die aansluit bij de missie van de NAVO, zich inzet voor mensenrechten en de rechtsstaat, en bereid is te investeren in deeptechbedrijven.

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

GOVERNMENT PROCUREMENT LAW PROGRAM

Procurement-for-Innovation: Across Europe

Symposium Series (in person and online)

Information: publicprocurementinternational.com

London ● Paris ● Milan

3 ● 4 ● 5 December 2025

Conclusie



cyukins@law.gwu.edu