

De kracht van het **Innovatiepartnerschap**

Carolien van Hemel

Utrecht Sustainability Institute

Augustus 2021



De kracht van het **Innovatiepartnerschap**

INHOUD

Samenvatting.....	3
1. Inleiding	5
2. Persoonlijk perspectief op het Innovatiepartnerschap.....	6
2.1 Perspectief Waldo Molendijk, waterschap HDSR	6
2.2 Perspectief Erik Vendel, Rijkswaterstaat.....	9
2.3 Perspectief Martine de Vaan, Rijksvastgoedbedrijf.....	12
2.4 Perspectief Janine Swaak, Provincie Overijssel	14
2.5 Perspectief Marieke Hoffmann, gemeente Utrecht	16
2.6 Perspectief Stephen van Aken, provincie Utrecht	18
2.7 Perspectief Fokkeline Lakerveld, Provast	20
2.8 Perspectief Floris den Boer, PIANOo	21
2.9 Perspectief Maud Vastbinder, SKAO	23
3. Aanjager voor duurzame innovatie?.....	25
4. Slim starten	28
5. Dankwoord.....	28
6. Referenties	29

Samenvatting

Aanbestedende diensten in Nederland gaven in 2019 € 85 miljard uit aan producten, werken en diensten. Deze inkoopkracht kan enorm helpen om duurzame doelen te realiseren. Temeer daar Europa sinds 2014 een uniek instrument heeft om nieuwe duurzame oplossingen aan te jagen: het Innovatiepartnerschap. Hoewel toepasbaar in Nederland sinds 2016, wordt het nu nog niet massaal ingezet. Hoe komt dat, wat is de kracht van het Innovatiepartnerschap, en waar liggen de beperkingen?

Deze vragen waren de aanleiding voor het onderzoek beschreven in dit rapport. Het biedt een aanzet tot beantwoording van de bovenstaande vragen op basis van interviews met experts in duurzaam innovatief aanbesteden en pioniers die het Innovatiepartnerschap hebben toegepast.

Het innovatiepartnerschap

In 2014 zijn de Europese aanbestedingsrichtlijnen aangepast: maatschappelijke doelen zoals duurzaamheid en innovatie zijn toegevoegd aan de hoofddoelstelling, het borgen van eerlijke concurrentie. In Nederland zijn deze wijzigingen overgenomen in de Aanbestedingswet 2016. Daarbij is een nieuwe procedure toegevoegd om innovatiesamenwerking tussen publieke en private partijen te stimuleren: het Innovatiepartnerschap. Voorheen was een knelpunt dat een aanbestedende dienst wel een R&D-traject in opdracht kon geven, maar het resultaat hiervan niet direct kon inkopen. Want voorafgaand aan de inkoop van het R&D-resultaat moest een nieuwe aanbestedingsronde worden georganiseerd. Met het effect dat bedrijven vrezen dat het R&D-resultaat in die tweede ronde door een concurrent opgepikt en gerealiseerd wordt. Het Innovatiepartnerschap wil dit knelpunt oplossen: als de oplossing nog niet bestaat, mag een aanbestedende dienst een R&D-opdracht geven en het resultaat inkopen zonder tussentijds een nieuwe aanbesteding uit te schrijven.

Bevindingen onderzoek

De kracht van het Innovatiepartnerschap blijkt dat de opdrachtnemer(s) en de opdrachtgever een intensieve R&D-samenwerking aangaan. Bij goed resultaat koopt de opdrachtgever de oplossing daadwerkelijk bij de opdrachtnemer in. Deze 'afnamegarantie' versterkt de motivatie van de opdrachtnemer om zijn innovatie in te brengen en hierin ook zelf te investeren. Om risico's te spreiden en sneller te innoveren, kan de opdrachtgever werken met verschillende opdrachtnemers tegelijk en aansturen op kennisuitwisseling en synergie tussen hen onderling.

De geïnterviewde pioniers en experts die ervaring hebben met het Innovatiepartnerschap geven aan dat dit inderdaad een krachtig instrument kan zijn. Dit wordt bevestigd door een Europese studie die drie geslaagde Europese cases beschrijft. Maar het is geen *silver bullet* die je zomaar even toepast en die alle barrières wegneemt. De pioniers constateren twee beperkingen.

Ten eerste heeft het Innovatiepartnerschap een specifiek bereik: het werkt met name goed als er een treintje opdrachten staat te wachten, zoals in het geval van HDSR met de zes stukken Lekdijk of de 200 km aan kademuuren in Amsterdam. In dat geval kan het R&D-resultaat direct worden opgeschaald. Dit kan ook als verschillende opdrachtgevers hun vraag bundelen zoals de Overijsselse regiopartners deden bij het uitvragen van energie-innovaties. Deze vraagbundeling stimuleert de snelheid van opschaling van het ontwikkelresultaat en daarmee de investeringsbereidheid van de opdrachtnemer(s).

Een tweede beperking zijn de tijd en de investering om een Innovatiepartnerschap voor te bereiden. Dit vraagt tijd, met name als een organisatie nog niet vertrouwd is met het instrument. Heeft men er wel ervaring mee, dan lijkt het tijdsbeslag op dat bij gebruikelijke aanbestedingen. De investering is met name hoger als je wilt werken met meer opdrachtnemers: de opdrachtgever betaalt elke opdrachtnemer voor zijn inspanningen. Daar staat tegenover dat de kosten voor inkoop van het resultaat lager kunnen zijn, zeker als dit breder wordt toegepast. Bovendien innoveer je sneller, omdat je parallel verschillende ontwikkelingen aanjaagt. Daar komt bij dat je - bij goed projectmanagement - kennisdeling en synergie bereikt tussen de verschillende opdrachtnemers en innovatiesporen.

Wat opvalt is dat het Innovatiepartnerschap wordt toegepast bij grote opdrachten zoals de Sterke Lekdijk, maar ook bij juist kleine opdrachten zoals in de SiR-programma's. In beide gevallen is het streven een daadwerkelijk partnerschap tussen opdrachtgever en opdrachtnemer(s). Bij de grote projecten, met meer opdrachtnemers, is opschaling gedurende de looptijd voorzien. Bij de kleinere één-op-één projecten liggen opschaling en vraagbundeling vaker in het verschiet na het project.

Slim starten met het Innovatiepartnerschap

Het is een aanrader het Innovatiepartnerschap te leren kennen en in te zetten voor specifieke duurzaamheidsopgaven die vragen om nieuwe oplossingen. Waarbij het gaat om resultaten die niet eenmalig maar seriematig zullen worden toegepast, zo mogelijk bij verschillende opdrachtgevers.

Daarbij kan het nationale missiegedreven innovatiebeleid als uitgangspunt dienen en worden vertaald naar de eigen organisatie, naar de uitvoering van de eigen beleidsopgaven. Vervolgens moet je er vol voor gaan, met voldoende middelen, speelruimte, menskracht en vraagbundeling.

Een instrument als het Innovatiepartnerschap krijgt voldoende draagvlak als het duidelijk en breed inzetbaar is, en structureel wordt toegepast. Gezien het beperkte aantal toepassingen tot dusver is er nog een weg te gaan. Des te beter dat de pioniers hun collega's uitnodigen een kijkje in de keuken te komen nemen en slim te starten met een pilot in de eigen organisatie. En tegelijkertijd op te trekken met andere aanbestedende diensten die vergelijkbare opgaven hebben, met het oog op vraagbundeling en opschaling. Dat gaat prima op regioniveau, omdat aanbestedende diensten, evenals ontwikkelaars van oplossingen, de regionale opgaven goed kennen en elkaar snel weten te vinden.

1. Inleiding

Aanbestedende diensten in Nederland gaven in 2019 € 85 miljard uit aan producten, werken en diensten (RIVM, 2021). Deze inkoopkracht kan enorm helpen om duurzame doelen te realiseren. Temeer daar Europa sinds 2014 een bijzonder instrument heeft om nieuwe duurzame oplossingen aan te jagen: het Innovatiepartnerschap. Hoewel toepasbaar in Nederland sinds 2016, wordt het nu nog niet massaal ingezet.

Hoe komt dat, wat is de kracht van het Innovatiepartnerschap, en waar liggen de beperkingen? Deze vragen vormden de start van dit onderzoek, uitgevoerd in de maanden april-juli 2021. Het wil een aanzet bieden tot beantwoording van deze vragen op basis van interviews met experts in duurzaam innovatief aanbesteden en pioniers die het Innovatiepartnerschap hebben toegepast.

Innovatiegericht inkopen

De EU en de Rijksoverheid onderstrepen het belang van duurzaam en innovatiegericht inkopen en de eigen verantwoordelijkheid daarbij. Terecht, want het totale inkoopvolume van Nederlandse overheden bedroeg in 2019 € 85 miljard (RIVM, 2021). Europees gezien is dat € 2 triljard, verdeeld over 250.000 overheden (EC, 2021a). Met 15% van de Nederlandse inkoop zijn de Nederlandse overheden verantwoordelijk voor 18% van de klimaatvoetafdruk, 9% van het landgebruik en 23% van het grondstoffengebruik (Metabolic, 2021).

Groot verbeterpotentieel

Veel Nederlandse overheden hebben dan ook stevige ambities om hun inkoop te verduurzamen, maar evaluaties laten zien dat er nog een groot verbeterpotentieel is. Zo liet een recente studie naar circulair inkopen van wegen en kantoormeubilair in 2017 en 2018 zien dat circulair inkopen bij deze twee productgroepen vaak wordt toegepast, maar nog niet zo effectief als mogelijk is (RIVM, 2020).

Mede daarom zijn de Europese aanbestedingsrichtlijnen in 2014 aangepast: maatschappelijke doelen zoals duurzaamheid en innovatie zijn toegevoegd aan de hoofddoelstelling, het borgen van eerlijke concurrentie.

In Nederland zijn deze wijzigingen overgenomen in de Aanbestedingswet 2016. Verschillende bestaande procedures zoals de Concurrentiegericht dialogische dialoog zijn aangepast met het oog op meer dialoog en samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Ook is een geheel nieuwe procedure toegevoegd om innovatiesamenwerking tussen publieke en private partijen te stimuleren: het Innovatiepartnerschap.

Innovatiepartnerschap

Voorheen was een knelpunt dat een aanbestedende dienst wel een R&D-traject in opdracht kon geven, maar het resultaat hiervan niet direct kon inkopen. Want voorafgaand aan de inkoop van het R&D-resultaat moest een nieuwe aanbestedingsronde worden georganiseerd. Met het effect dat bedrijven vrezen dat het R&D-resultaat in die tweede ronde door een concurrent opgepikt en gerealiseerd gaat worden. Wat doe je dan? Je houdt je kaarten op de borst en investeert niet meer dan nodig. Terwijl investeringen juist hard nodig zijn. Temeer omdat het vaak oplossingen voor maatschappelijke opgaven betreft die de markt niet spontaan zelf initieert.

Het Innovatiepartnerschap wil dit knelpunt oplossen: als de oplossing nog niet bestaat mag een aanbestedende dienst een R&D-opdracht geven en het ontwikkelresultaat inkopen zonder tussentijds een nieuwe aanbesteding uit te schrijven. Om een lock-in te voorkomen en verschillende oplossingen tegelijkertijd uit te werken, kan de opdrachtgever starten met meer opdrachtnemers; gaandeweg kunnen er partijen afvallen. De verdere kenmerken zijn helder beschreven in het dossier over het Innovatiepartnerschap van PIANOo (PIANOo, 2021) en in twee lezenswaardige blogreeksen van Twijnstra Gudde (Twijnstra Gudde, 2017).

Krachtig instrument voor duurzame innovatie?

Het Innovatiepartnerschap heeft het dus in zich om duurzame innovatie te kunnen aanjagen. Maar is dat ook zo? Hoeveel wordt het toegepast, wat zijn de sterke punten, de beperkingen en randvoorwaarden? In dit rapport geven negen experts in duurzaam innovatief aanbesteden en pioniers die het Innovatiepartnerschap hebben toegepast hun persoonlijke mening. Hun perspectief staat beschreven in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 sluit af met de conclusies over de kracht van het Innovatiepartnerschap en een advies over hoe aanbestedende diensten met deze vernieuwende aanbestedingsprocedure aan de slag kunnen.

2. Persoonlijk perspectief op het Innovatiepartnerschap

2.1 Perspectief Waldo Molendijk, waterschap HDSR

“Het IPS is met name geschikt voor opgaven waarbij je wilt innoveren omdat nieuwe oplossingen noodzakelijk zijn en er sprake is van een treintje van projecten.”

Waldo Molendijk werkt sinds drie jaar als Contractmanager bij het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. Hij is ervaren contractmanager en Delftse ingenieur mijnbouwkunde. In 2017 heeft hij aan het TIAS een Executive MBA afgerond. Waldo was al ruim bekend met procedures als concurrentiegerichte dialoog, maar het Innovatiepartnerschap (IPS) kende hij nog niet toen hij in 2017 bij HDSR binnenkwam om het grote programma Sterke Lekdijk te contracteren.

Doel: Sterke Lekdijk

Het programma Sterke Lekdijk gaat om het versterken van 55 km Lekdijk, van Amerongen tot Schoonhoven. Dit programma met € 300-400 mio investeringen is honderdmaal groter dan gebruikelijke projecten bij HDSR. Waldo heeft - na een eerste marktverkenning via de Taskforce Deltatechnologie - de mogelijke aanbestedingsvormen afgewogen met kantoor AKD, sinds 2018 huisjurist van HDSR. Het IPS was een suggestie van AKD. Waldo dacht zelf aanvankelijk dat het IPS vooral om hoogdravende hightech innovatietrajecten ging, maar het bleek ook te passen bij ‘aanmerkelijke verbeteringen’, en niet alleen bij producten en diensten maar ook bij werken.

De jurist Leyla Bozkurt noemde het IPS als dé mogelijkheid om het gehele programma in één keer te tenderen, i.p.v. de dijk in zes stukken uit te zetten in zes aparte tenders. Het probleem van zes tenders is enerzijds de lange doorlooptijd (en daarmee hoge kosten voor alle betrokkenen), anderzijds het punt dat de geselecteerde bedrijven elk met een stuk dijk aan de gang gaan en er weinig uitwisseling van kennis, innovaties - en daarmee leren en ontwikkelen over projecten heen - tussen de bedrijven en HDSR tot stand komt. Met het HDSR-bestuur waren voor het project zeven hoofddoelstellingen geformuleerd waaronder het aanjagen en toepassen van duurzaamheid en innovatieve oplossingen. Het gaat om de zeven doelen veiligheid, tijd, geld, draagvlak, duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en innovatie. HDSR wil een integrale afweging maken op deze doelen. Veiligheid is daarbij een randvoorwaarde; de overige zes kwaliteiten worden integraal afgewogen. In de sector zie je veel goede oplossingen die niet worden opgeschaald, omdat daarvoor andere processen en samenwerkingsvormen nodig zijn. Belangrijk zijn procesinnovatie en sociale innovatie: hoe werk je samen? HDSR ziet innovatie als strategisch middel om het doel, de Sterke Lekdijk, te realiseren.

Middel: Innovatiepartnerschap

Juist het IPS past hier goed bij, want de betrokken bedrijven weten dat hun eigen investering in goed voorwerk in de ontwikkelfase wordt beloond met een aankoop hiervan in de aankoopfase, omdat er niet opnieuw aanbesteed hoeft te worden. Bovendien kun je met het IPS in een keer zes dijkdelen tenderen - in plaats van zes projecten met zes tenders, zes projectleiders, zes consortia, weinig synergie en koppelkansen - en de bedrijven uitnodigen met nieuwe kennis en oplossingen te komen en daarbij ook onderling en met HDSR samen te werken.

Overigens wordt HDSR zelf eigenaar van het eventuele nieuwe intellectuele eigendom zodat HDSR dit in licentie kan geven aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma en daarmee aan de gehele sector. De betrokken bedrijven hebben het voordeel dat zij als eerste de nieuwe kennis kunnen opdoen en toepassen; zij hebben de kennis van de eerste toepassing met een veel lager risicoprofiel dan gebruikelijk. In deze tender gaat het om versterking van in totaal 55km dijk. Via het Hoogwaterbeschermingsprogramma moet in Nederland 1.500 km dijk worden versterkt voor 2050, dus er is een groot opschalingspotentieel.



Fig. 1: Bij het project Sterke Lekdijk zorgt het Innovatiepartnerschap voor intensieve samenwerking tussen HDSR en drie opdrachtnemers. De innovaties worden toegepast op zes deeltrajecten tussen Amerongen en Schoonhoven

Visie op drie thema's

De uitvraag was zorgvuldig opgesteld (waarom is dit project nodig, wat wil HDSR bereiken) en het doel was verwoord in termen van ambities. Er waren geen concrete innovaties voorgeschreven, wel oplossingsrichtingen zoals 'emissieloze dijkversterking'. De inschrijvers is gevraagd op drie thema's hun visie en aanpak te beschrijven: 1) Innovatieplan met enerzijds focus op aanpak en procesvernieuwing, gezamenlijk ontwikkelen en kennis delen, en anderzijds concrete kansen voor productinnovatie, 2) HRM, hoe zorg je voor mensen met een flexibele instelling, teamspirit, blijvende betrokkenheid, en hoe creëer je een cultuur gericht op samenwerking tussen de bedrijven onderling, en tussen de bedrijven en HDSR? 3) Tot slot een financieel managementplan: hoe brengt de innovatiepartner de kosten 100% transparant in beeld. Dus met de zuivere kosten en met een vaste opslag voor algemene kosten, winst en, bedrijfsrisico's. In ruil voor deze open begrotingssystematiek biedt HDSR een verantwoorde vergoeding (fair price) en een laag risicoprofiel, zeker m.b.t. de voorgestelde innovaties.

Drie samenwerkende opdrachtnemers

Het selectieproces bestond uit drie stappen: 1) Marktonderzoek middels interviews en een marktconsultatie over de innovatievraag, om te bewijzen dat innovatie nodig en realistisch is. 2) Selectiefase die startte met bijzonder veel geïnteresseerden, getrechterd naar 6 bedrijven/consortia. 3) Concurrentiegerichte dialoog (in twee dialoogronden) die het aantal teruggebracht van zes naar drie bedrijven/consortia. Het voordeel van deze werkwijze voor de bedrijven was dat ze een kans hadden van drie op zes, i.p.v. een op zes als het niet via één gecombineerde tender was gegaan.

Uiteindelijk zijn in één tender drie bedrijven/consortia geselecteerd als innovatiepartners die parallel aan het werk zijn gegaan: Mourik Infra, Van Oord en het Lekensemble (bestaande uit Heijmans Infra, GMB Civiel en de Vries & vd Wiel). Elk focust op een specifiek deel van de dijk, maar werkt projectoverstijgend aan kennis en innovaties die op meer delen van de dijk toepasbaar zijn. Het gaat om productinnovaties maar ook om procesinnovatie met als doel 'procesvolwassenheid'.

Innovatiescan

Het programma Sterke Lekdijk is nog niet in de aankoopfase dus er zijn nog geen innovaties aangekocht. De aankoopfase start als de ontwikkeling (planuitwerking + realisatie) van minimaal één deelproject gereed is, en de overige twee deelprojecten zo ver voorbereid zijn dat op basis van alle projecten in de O&O fase de nieuwe procesaanpak kan worden vastgesteld.

Een innovatieteam met medewerkers van de drie innovatiepartners én HDSR heeft een innovatiescan over de gehele Lekdijk uitgevoerd. Van een longlist met circa honderd kennisvragen en innovatieve oplossingen zijn zeven innovaties geselecteerd die het potentieel hebben om grootschalig toegepast te worden. Deze worden in gemixte ontwerpteams uitgewerkt en getest voor hun stuk dijk. Gemixte teams geven een brede kennisbasis en borgen dat iedereen wordt meegenomen in de gewenste dynamiek. Daarnaast wordt gewerkt aan projectoverstijgende innovaties zoals een pool met emissieloos materieel waarvan de drie innovatiepartners gebruik gaan maken tijdens de realisatie.

Het geheel wordt ondersteund met een kennis- en demonstratieprogramma. Er zijn interne kennisdeelsessies en een externe expertgroep is aangesteld om feedback te geven. Daarbij vindt kennisdeling plaats via het landelijke netwerk van HWBP-projecten. Omdat dit grotendeels gefinancierd wordt door het project, zijn er afspraken gemaakt om de met publiek geld ontwikkelde kennis voor een breed publiek beschikbaar te maken.

Het Innovatiepartnerschap: een krachtig instrument?

HDSR ziet het IPS zeker als een krachtig instrument om duurzame innovaties aan te jagen. Waldo vindt het IPS met name geschikt voor opgaven waarbij 1) je wilt innoveren omdat nieuwe kennis en oplossingen noodzakelijk zijn, waarbij bedrijven doorgaans de neiging hebben om hun kennis en oplossingen voor zich te houden, en 2) er sprake is van een treintje van projecten (zoals de stukken Lekdijk) waar de innovaties grootschalig, in en na de aankoopfase kunnen worden toegepast, zodat de innovatiepartners weten dat hun investeringen na een goede ontwikkelfase gaan renderen in de aankoopfase. De koek is dan groot genoeg voor meerdere opdrachtnemers naast elkaar. Voor de markt is het IPS interessant want je weet dat je investeringen in kennis en oplossingen renderen omdat er bij een succesvolle ontwikkeling niet opnieuw hoeft te worden getenderd.

Wel vroeg het een flinke investering en langere voorbereidingstijd omdat HDSR deze procedure voor het eerst toepast, en omdat het IPS überhaupt nog weinig is toegepast. "Je steekt je nek uit, doet een flinke investering in innovatieve oplossingen en in goede samenwerking zodat je problemen voor bent, innovaties ontwikkelt en meekoppelkansen pakt." Waldo verwacht dat HDSR het IPS vaker gaat toepassen bij projecten met een specifieke innovatiedoelstelling, als er nieuwe oplossingen of processen nodig zijn. Zeker als er een treintje projecten aan vast zit ("of zo te organiseren is, want het is vaak een kwestie van anders naar je eigen opgave kijken"), zodat je synergie tussen de projecten kunt bereiken door parallel met enkele innovatiepartners te werken en programmatisch te werk te gaan.

Regionaal samenwerken is een goed idee. Tot nu toe wordt HDSR vooral door partijen buiten de provincie Utrecht gevraagd naar hun ervaringen met het Innovatiepartnerschap. Wel staat een kennissessie gepland met de provincie Utrecht over het dijkdeel Salmsteke, waar de provincie Utrecht een natuur- en recreatiedoelstelling heeft.

Achtergrondinformatie

- HDSR (2020a), [Innovatiepartnerschap Sterke Lekdijk](#), film met toelichting door Els van Grol, Directeur grote projecten HDSR, 6.5.2020
- HDSR (2020b), [Project Sterke Lekdijk](#), animatie over de opgave duurzame versterking van 55 km Lekdijk, 31.8.2020
- [Ambities emissieloos bouwen bij Sterke Lekdijk](#), film met Els van Grol, projectdirecteur HWBP, en Toine Tillemans namens het Lek-ensemble, laatst geraadpleegd op 14.7.2021
- Twijnstra Gudde (2021), [Programma Sterke Lekdijk: unieke duurzaamheidsdoelstellingen](#), website Twijnstra Gudde, 29.1.2021

2.2 Perspectief Erik Vendel, Rijkswaterstaat

“Innovatiegericht inkopen is geen aanbestedingsdingetje maar een veranderopgave”

We spraken met Erik Vendel van Rijkswaterstaat over zijn ervaring met inkopen en innovatief aanbesteden. Erik is nu vier jaar Hoofd Afdeling Innovatie en Markt bij Rijkswaterstaat. Hij was Hoofd Projectbeheersing Grote Projecten en Onderhoud (GPO) toen de raamovereenkomst Projectbeheersing werd gerealiseerd. En bij de eerste samenwerkingsovereenkomst Ingenieursdiensten was hij Hoofd Inkoop en had hij een kritische rol in de volwassen omgang met de markt. Erik heeft duidelijk veel ervaring met inkopen en vernieuwend aanbesteden. Als leidinggevende van de afdeling Innovatie en Markt heeft Erik met zijn team van dertig mensen de focus op integrale inkoopafwegingen, regie op marktconsultaties, RWS als launching customer, de marktvisie, vitale infrasector en (proces)innovaties.

De afdeling Innovatie en Markt maakt deel uit van Grote Projecten en Onderhoud (GPO), één van de zeven organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat. GPO realiseert grote aanleg- en onderhoudsprojecten, productie en draagt zorg voor de netwerken. In totaal werken circa 900fte bij GPO, verspreid over vier directies: Bedrijfsvoering, Inkoop, Projectmanagement en Technisch Management.

Innovatie- en marktstrategie

Met zijn team werkt Erik aan de innovatie- en marktstrategie binnen GPO en heeft hij nauw contact met de markt en kennisinstellingen.

Innovatiestrategie: Rijkswaterstaat wil innovaties aanjagen en opschalen en heeft daartoe een nieuw instrumentarium ontwikkeld. Meest recent zijn het Innovatieloket waar de markt zijn ideeën kan delen en de Innovatieagenda 2030 waarmee ze als overheid meer als aanjager wil functioneren. Ook experimenteert Rijkswaterstaat met nieuwe aanbestedingsvormen zoals portfolioaanpak, twee-fasen contract en SBIR. Gericht op een betere fasering, meer betrokkenheid en meer samenwerking zal dit uiteindelijk moeten leiden tot meer productie, het halen maatschappelijke doelen en een vitale markt.

Transitiepaden: Voor het focuspunt Duurzame leefomgeving is zijn opgave terugvertaald naar vier transities, grote veranderingen die Rijkswaterstaat in de loop der tijd wil bewerkstelligen. Op verhardingen (asfalt, ondergrond), nat grondverzet (baggeren), de emissie loze bouwplaats en kunstwerken (viaducten, tunnels en de materialen die daarbij horen). Alle transitiepaden worden ingericht met buyergroups om als publieke sector zoveel mogelijk inkoopkracht te kunnen organiseren.

Marktstrategie: Een marktstrategie voor de kortere en langere termijn is voor een uitvoeringsorganisatie als Rijkswaterstaat van groot belang. Een duidelijke inkoop- en productieplanning voor het realiseren van de opgave die leidt tot een vitale sector is een topprioriteit. Een goede samenwerking met de markt is niet alleen nodig, zij is van levensbelang voor de huidige en toekomstige generaties.

De drie doelen van Rijkswaterstaat

Het is niet eenvoudig de brug te slaan tussen beleid en uitvoering: de ambities zijn groot maar niet altijd consistent en dat geeft wel eens spanning tussen lange termijn denken en korte termijn handelen. Daarom wil Rijkswaterstaat de drie volgende doelen bereiken:

- Een vitale GWW-sector;
- Aanleg en onderhoud van de netwerken;
- Maatschappelijke doelen zoals klimaatneutrale en circulaire infrastructuur en de energietransitie. Deze doelen stonden in 2017 al beschreven in het rapport ‘IenW als Launching Customer’ en zijn volgens Erik, gezien de Europese Green Deal, actueler dan ooit.

Op naar klimaatneutrale en circulaire rijksinfrastructuurprojecten

Samen met het Ministerie van IenW en ProRail heeft Rijkswaterstaat strategie 'Naar Klimaatneutrale en Circulaire Rijksinfrastructuurprojecten' (KCI) opgesteld. De KCI-strategie onderscheidt vier transitiepaden, met buyer group, transtiepadtrekker en team om de doelen te bereiken. De transitiepaden zijn:

- Wegverharding;
- Kustlijnzorg en Vaargeulonderhoud ofwel nat grondverzet en baggeren bij kust en rivieren;
- Bouwplaats & bouwlogistiek, zoals emissieloze bouwkeet en omgeving;
- Kunstwerken; bruggen, tunnels en materialen met de Buyer Group Circulaire Viaducten.

Verschuiving van aanleg naar vervanging, renovatie en onderhoud

Bij Rijkswaterstaat lijken steeds minder grote nieuwe infrastructurele projecten in de planning voor te komen dan voorheen. Aanleg van grote projecten was typisch de taak van GPO maar er komen minder nieuwe aanlegprojecten aan. Het accent in de werkzaamheden verschuift van aanleg naar vervanging, renovatie en onderhoud. Met het Corporate Innovatie Programma (CIP), onderdeel van Water, Verkeer, Leefomgeving (WVL, een ander RWS-organisatieonderdeel) en marktpartijen werkt het team daarom samen aan de doorontwikkeling van de Innovatieagenda 2030 en de bijbehorende Innovatie-uitvoeringsagenda.

Ondernemen met andere aanbestedingsvormen

De Innovatieagenda 2030 noemt dat Rijkswaterstaat wil experimenteren met nieuwe aanbestedingsvormen. Dit om toe te groeien naar een meer duurzame competitieve markt waar er niet één winnaar is, maar meer winnaars bijdragen aan de productie en het behalen van maatschappelijke doelstellingen. Dit is nodig: uit een McKinsey-rapport blijkt dat de GWW-sector momenteel weinig marges overhoudt om continuïteit in de toekomst te kunnen waarmaken. Dat is zorgelijk. Marktpartijen zijn bereid te investeren in innovatie wanneer er zicht is op een beloning van de investering. Dat hoeft niet persé financieel; ook het opdoen van kennis wordt gezien als waardevol gezien, aldus Erik.

Open Leeromgeving

Wat zaken in beweging heeft gezet is de Open Leeromgeving, een extra fase die wordt ingezet voordat een project tot een uitvraag komt. Dit is mede mogelijk dankzij EZ-financiering die zorgt voor meer betrokken overheden 'aan de voorkant' van het proces. 'Aan de achterkant' werkt men aan vraagbundeling via buyer groups. De Open Leeromgeving biedt een langere voorbereidingsfase en helpt om, vanuit verschillende perspectieven, de markt- en kennispartijen mee te nemen in de langetermijndoelen van RWS. Je kunt het zien als een routepad voorafgaand aan de uitvraag, met themasessies gericht op kennisuitwisseling zodat er een level knowledge field ontstaat. Niet alleen voor markt- en kennisinstellingen, maar ook voor de opdrachtgevers. Rijkswaterstaat wil geen oplossingen voorschrijven maar inzichtelijk maken wat de verschillende belangen zijn. Het maakt het voor partijen mogelijk om bewustere keuzes te maken met wie ze een partnerschap moeten aangaan om de vraag van Rijkswaterstaat te kunnen beantwoorden.

SBIR is geen aanbestedingsdingetje maar een veranderopgave

Dit heeft effect: je ziet nieuwe geïnteresseerden bij de sessies zoals banken en investeerders maar ook meer kennisinstellingen omdat zij juist in deze fase hun kennis kunnen toevoegen. De branchegrenzen lijken wat te vervagen. Met een eerste SBIR voor Circulaire Viaducten geeft Rijkswaterstaat sinds twee jaar verder vorm aan de circulaire aanpak. Bij de aanbesteding waren 32 inschrijvingen, in eerste instantie resulterend in tien partijen die, na beoordeling door een onafhankelijke commissie, hun voorstel in een haalbaarheidsonderzoek mochten uitwerken. Inmiddels werken nu drie partijen aan een prototype. Zowel het haalbaarheidsonderzoek als het prototype worden betaald.

Overigens is succes niet vanzelfsprekend. "Het is niet altijd makkelijk om zo'n innovatief project te blijven, voor je het weet doen we alsof het een normaal aanlegproject is." Hier is een belangrijke rol weggelegd voor de innovatiemanager die moet voorkomen dat het team – opdrachtgever én ondernemer - in de oude projectreflex schiet.

Een uitdaging is dat de drie geselecteerde partijen nu de mindset hebben winnaar te zijn, terwijl sommige ideeën van partijen die niet zijn geselecteerd evenzeer aandacht verdienen van Rijkswaterstaat en andere opdrachtgevers. Daarom start Rijkswaterstaat met PIANOo een Buyers Group Circulaire Viaducten, waarin ook de leerervaringen van de Open Leeromgeving worden meegenomen. "Wij vinden dat nodig als we de circulaire opgaaf echt verder willen brengen. Dat ligt misschien gevoelig omdat ons brein niet zo werkt."

Vaker innovatief aanbesteden

Naast de SBIR Circulaire Viaducten is er een Innovatiepartnerschap op het onderwerp kustlijnzorg (baggersector). De opgave is om de sector CO₂-neutraal te maken. Daar is, in plaats van dieselschepen en dieselaggregaten, emissieloos materieel voor nodig. Rijkswaterstaat wil tot een aantal productvoorstellen komen en deze voorstellen koppelen aan haar maatschappelijke opgave en productieprogrammering. Bij dit Innovatiepartnerschap is het proces van de Open Leeromgeving overigens nog niet toegepast, simpelweg omdat de Open Leeromgeving toen nog niet bedacht was.

Persoonlijk heeft Erik nog weinig ervaring met het Innovatiepartnerschap om te kunnen zeggen of het een krachtig instrument is voor het aanjagen van duurzame innovaties. Hij wil de methode zeker beter leren kennen. Erik wil innovatiegericht aanbesteden vaker toepassen en verwacht dat er de komende jaren meer trajecten worden gestart. "SBIR en Innovatiepartnerschap kunnen helpen om versneld tot oplossingen voor grotere vraagstukken te komen, in Nederland en Europa."

Als overheid kun je een enorme impact hebben op de maatschappij

Om vaart te maken wil Erik meer ervaring opdoen met SBIR en Innovatiepartnerschap in de eigen organisatie en dit verankeren, om te beginnen bij de inkooporganisatie (250fte). En deze aanpak ook meer bekendheid geven bij markt- en kennispartners. Hij is enorm geïnspireerd door Marianna Mazzucato; in het boek 'The Entrepreneurial State' laat zij overtuigend zien dat de overheid een aanjager van innovatie is.

Het is duidelijk dat Rijkswaterstaat innovatief aanbesteden verder zal ontwikkelen. Innovaties zijn nodig om de toekomstige opgaven te realiseren. Innovatieve aanbestedingsmethodes kunnen helpen bij het bereiken van deze doelen. Het team van Innovatie en Markt wil de beste worden in het begeleiden en uitvoeren van SBIR en Innovatiepartnerschap. Daarbij gaat het, volgens Erik, niet om het uitvoeren van eenmalige pilots, maar om doorontwikkeling en opschaling van gevalideerde innovaties. "Daar is haast mee."

Advies voor samenwerking

Tot besluit geeft Erik zijn advies mee voor samenwerking. "Kies voor een ogenschijnlijk lange aanloop, maak kennis met het instrumentarium door bij elkaar in de keuken te kijken en kennis te delen. Als tweede stap zouden overheden als (publieke) opdrachtgevers moeten gaan samenwerken en kiezen voor een bredere aanpak. Met als doel het innovatiepotentieel van de markt maximaal te benutten."

Achtergrondinformatie

- [Innoveren in de keten: IenW als launching customer](#), Dialogic, in opdracht van Ministerie Infrastructuur en Waterstaat, 7.12.2017
- [Naar Klimaatneutrale en Circulaire Rijksinfrastructuur](#), Strategie KCI, Ministerie Infrastructuur en Waterstaat, ProRail en Rijkswaterstaat, januari 2020
- [Samen sneller met focus innoveren](#), Innovatieagenda 2030, Rijkswaterstaat, 8.4.2021

2.3 Perspectief Martine de Vaan, Rijksvastgoedbedrijf

“Het is waardevol om hierop samen te werken, en met allerlei partijen samen ervaring op te doen.”

Martine de Vaan is als Innovatiemanager verantwoordelijk voor de Innovatieagenda van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Ze deed een MBA in publiek-private samenwerking en studeerde milieuhygiëne in Wageningen. De aanleiding voor het RVB om met het Innovatiepartnerschap te werken is de tweede ronde van het Startup in Residence-programma, opgezet door MinBZK, bedoeld om overheidsdiensten met startende bedrijven te laten samenwerken.

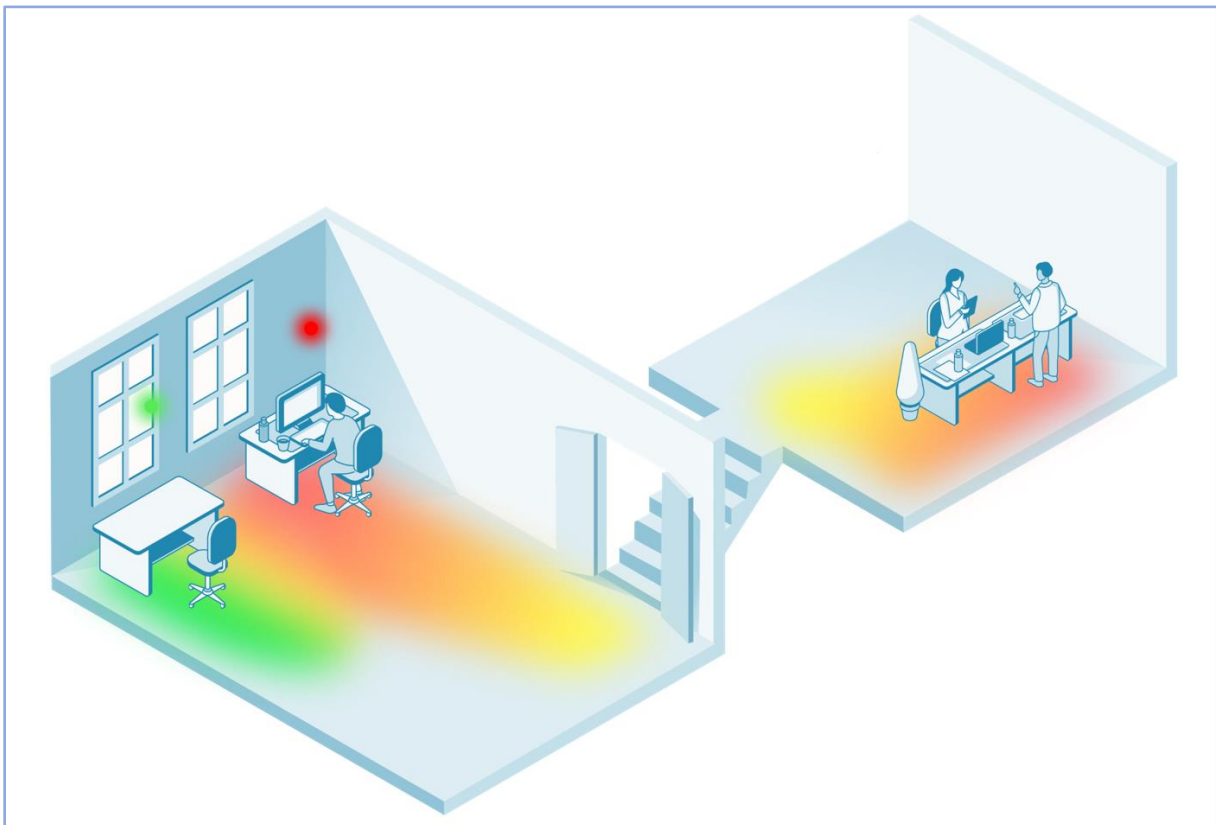
Startup in Residence Intergov

De uitgangspunten van het SiR Intergov programma zijn de focus op startups, toepassing van het Innovatiepartnerschap en de keuze om na het selectieproces met één bedrijf verder te gaan. Het RVB had al enige ervaring met Innovatiepartnerschap door deelname aan de eerste ronde van dit SiR-programma. Het innovatieproject waarover we in dit interview spreken komt voort uit de tweede ronde van het SiR-programma waarin circa 20 innovatietrajecten op dezelfde manier zijn gefaciliteerd.

Het RVB had al een specifieke innovatieopgave gedefinieerd toen het SiR-programma langskwam. Het RVB omarmde deze mogelijkheid, ook om het IPS als aanbestedingsvorm beter te leren kennen. De keuze voor het Innovatiepartnerschap lag vast omdat dit gekoppeld was aan het SiR-programma. Het RVB heeft nu twee IPS lopen, beide gestart via het SiR-programma.

Alle drie beter op anderhalve meter

De opgave die RVB bij de tweede ronde centraal stelde was het beter benutten van kantoorruimten: ‘Alle drie beter op anderhalve meter - voor organisatie, kantoor én mens’. Vijf rijksonderdelen werken hierbij samen: de salarisadministratie P-Direkt (locatie waar de pilot plaatsvindt), Facilitaire dienstverlening, FM Haaglanden, SSC-ICT dienstverlening, de afdeling Faciliteiten- en Huisvestingsbeleid van MinBZK en het RVB.



Figuur 2: Het Rijksvastgoedbedrijf gebruikt het Innovatiepartnerschap voor R&D-samenwerking met Whero, met als doel een localisatiesysteem voor optimaal kantoorgebruik. Hier een weergave van social distancing ivm corona.

Voor deze opgave is de Delftse startup Whero geselecteerd. Whero levert een localisatiesysteem met tags voor indoor tracking via Ultra Wide Band, ontwikkeld om logistieke processen te volgen. Voor de opgave van RVB wordt het systeem doorontwikkeld om te kunnen onderzoeken hoe gebruikers zich door een kantoorpand bewegen en waar ze het langst verblijven. Dit om te komen tot optimaal kantoorgebruik en om overbezetting te voorkomen, ten tijde van de pilot extra belangrijk vanwege corona.

ROK en NOK

De Raamovereenkomst (ROK, max € 1 mio) was opgesteld tegelijk met de Nadere overeenkomst (NOK, voor de eerste opdracht van € 25.000). In de ROK wordt wel de intentie en mogelijkheid tot inkoop van diensten vastgelegd maar is er is geen verplichting tot afname.

De eerste opdracht t.w.v. € 25.000 is inmiddels uitgevoerd, waarna er een vervolgoopdracht van weer € 25.000 is verstrekt (beide via Nadere overeenkomsten). De innovatie bevindt zich daarmee in de ontwikkelfase en nog niet in de commerciële fase. De verwachting is wel dat er een vervolg komt omdat het optimaliseren van kantoorgebruik door corona alleen maar belangrijker is geworden. Door corona is het hybride werken in een stroomversnelling gekomen, wat het vraagstuk rondom piekbelasting en spreiding van het kantoorgebruik heeft vergroot.

Faseer en bespreek risico's

Het innovatieproces is gefaseerd met go/no go's. Dit werkte goed. Een leerpunt achteraf is dat het proces nog verder opgeknipt moet worden in parallelle en seriële resultaten. Ook moet je vooraf doorspreken welke onderdelen onzekerheden en risico's met zich meebrengen die inherent zijn aan innoveren. Het is goed gegaan, maar de verwachtingen waren niet altijd gelijk; die kans is bij nieuwe technologie groot omdat de bekendheid kleiner is dan bij regulier werk. Door dit vooraf goed te bespreken is het duidelijk of een tegenvaller samenhangt met innoveren, of vermijdbaar was.

Het Innovatiepartnerschap: een krachtig instrument?

Is het Innovatiepartnerschap niet wat zwaar geschut om de doelen van het SiR-programma te bereiken, de intensievere innovatiesamenwerking tussen de overheid en jonge bedrijven met startopdrachten van € 25.000 ? Inderdaad vraagt een procedure als meervoudig onderhands aanbesteden minder administratie en eenvoudiger contracten. Echter, het voordeel van een innovatiepartnerschap is dat je na de eerste fase snel door kan met de samenwerking en kan opschalen. Dat is voor beide kanten interessant.

Martine vindt het Innovatiepartnerschap een geschikt middel om innovatie aan te jagen mits je er structureel mee wilt werken, met een groep mensen die dit echt willen en er gericht op inzetten. Want de eerste keer vraagt de aanpak echt leertijd. Je organisatie moet nieuwe kennis opdoen, routines ontwikkelen en contracten opstellen (ROK en NOK). De standaard ARVODI-inkooprichtlijn paste niet goed vanwege de bepalingen over het intellectuele eigendom. De combinatie met een startup maakt het nog iets lastiger, met name als deze weinig ervaring heeft met de overheid; meedoen aan een aanbesteding en een contract afsluiten is al een leertraject op zich. Maar als je als organisatie structureel wil inzetten op innovatie, er voor wil gaan, dan ontwikkelen die routines zich wel. En je moet je toch altijd 'de wedstrijd organiseren' (uitvraag definiëren, selectieproces, contractering).

"Het is voor mij te vroeg om er een harde uitspraak over te doen. Maar ik denk dat het Innovatiepartnerschap – als je organisatie hiervoor de benodigde routines heeft ontwikkeld - juist tijd kan besparen. Want je bent vrijer om samen te ontwikkelen, je hebt meer vrijheid om te vernieuwen. Als je niet vooraf alles hoeft in te kaderen heb je minder gedoe. En je kunt sneller kiezen voor een partner en dan samen doorgaan. Het is waardevol om hierop samen te werken. en met allerlei partijen samen ervaring op te doen zodat je kunt ervaren welke kansen het biedt, en bepalen of je er echt voor wil gaan."

Achtergrondinformatie

- SiR Intergov (2021a), [Interview met startup Whero](#), website SiR Intergov programma, 12.1.2021
- SiR Intergov (2021b), [Overheid daagt startups uit met nieuwe vraagstukken](#), website SiR Intergov programma, 20.1.2021

2.4 Perspectief Janine Swaak, Provincie Overijssel

“Je moet het Innovatiepartnerschap leren gebruiken, en daarvoor is ‘gewoon doen’ een goede manier. Denk groot, start slim en begin met opgaven in je eigen organisatie.”

Janine Swaak trekt het programma Launching Customership vanuit de eenheid Economie van de provincie Overijssel. Zij heeft dit programma vier jaar geleden opgezet, samen met Jantsje op de Hoek. Het programma heeft een bemensing van ongeveer 1 fte. Janine heeft ruime ervaring met innovatief aanbesteden. Ze kent de concurrentiegerichte dialoog, prijsvraag, SBIR en ook het Innovatiepartnerschap.

Innovatiepartnerschap biedt doorlopende lijn naar inkoop

Bij de start van het programma Inkopen met Impact (voorheen: Launching Customership) heeft Janine opgewerkt met collega Jantsje op de Hoek. Jantsje had de Concurrentiegerichte dialoog al toegepast (“bewerkelijk”) en beiden hadden ervaring met de SBIR-procedure (Small Business Innovation Research). Ze zijn zich gaan oriënteren op aanbestedingsvormen en hebben het Innovatiepartnerschap geselecteerd omdat dat een doorlopende lijn mogelijk maakt zonder nieuwe aanbesteding na de R&D-fase, omdat er veel dialoog mogelijk is en omdat het proces goed gefaseerd kan worden.

Daarna raakten zij in gesprek met de mensen die het overheidsbrede Startup in Residence-programma (SiR) ontwikkelden. De SiR-benadering was interessant om nieuwe en gevestigde bedrijven uit te dagen met nieuwe oplossingen te komen voor vraagstukken van de provincie. In de SiR-benadering werd dikwijls gewerkt met de Prijsvraag als procedure. Echter, de provincie wilde niet werken met een prijsvraag, maar met het Innovatiepartnerschap vanwege de doorlopende lijn naar inkoop. Het Launching Customer programma is immers een inkoopprogramma (en niet een innovatieprogramma of startup-programma.)

De provincie Overijssel heeft in twee rondes ervaring opgedaan met SiR, beide keren in combinatie met het Innovatiepartnerschap. Bij de eerste ronde vond bekendmaking plaats via de website van het SiR-programma. Deze bleek nauwelijks bedrijven te trekken naar de opgaven van provincie Overijssel (slechts 2 van de 100 geïnteresseerde bedrijven kwamen via deze site). Daarom is de tweede ronde gepubliceerd via eigen communicatiekanalen (o.a. website provincie en website Nieuwe Energie Overijssel) zodat maatwerk kon plaatsvinden. Dat werkte veel beter.

Bundeling van marktfragen

Bij de start van het programma Launching Customership werd per keer één marktfrage uitgezet. Daarna, bij de eerste ronde van het SiR-programma, gebruikte de provincie het SiR-label en filosofie om per keer meer marktfragen tegelijk uit te zetten door ze te bundelen in een programma. Bij deze eerste ronde ging Janine de verschillende eenheden (wegen & kanalen, natuur & milieu, handhaving) van de provincie langs, en contacteerde ze ook regionale partners zoals het waterschap.

Er waren zeven vraagstukken opgehaald. Vervolgens zijn voor vijf vraagstukken in totaal 82 voorstellen aangeboden (o.a. visuele inspectie bruggen, monitoring natuurgebieden; monitoren en voorspellen zwemwaterkwaliteit). Van deze 82 voorstellen zijn er 18 doorgegaan naar de businesscasefase en 11 resulterende innovaties zijn getest in de praktijk. Deze eerste ronde vroeg een voorbereiding van ongeveer zes maanden. Het hele proces duurde ongeveer twee jaar. Wat opviel is dat de trajecten waar veel vaart in zat ook het meest succesvol waren. Tot nu toe zijn vier innovaties ingekocht en zijn nog enkele trajecten in de afronding van de praktijktest met uitzicht op inkoop. Een aantal innovaties blijkt meer R&D nodig te hebben. Zij mogen terugkomen als ze verder zijn.

De provincie stelde een programma van acht weken (‘businesscasefase’) op om de geselecteerde bedrijven vertrouwd te maken met de provincie en een georganiseerde dialoog aan te gaan met de interne opdrachtgevers om te komen tot een goede businesscase. Zo was er elke dinsdag een seminar met een gezamenlijke lunch. De opdrachtgevers waren daarna beschikbaar voor overleg met de bedrijven. Dit programma is beschreven in het Handboek Business Case. Deze leidraad geeft de procedure weer voor de eerste fase van het innovatiepartnerschap waarin het opstellen van de businesscase centraal staat.



Figuur 3: Via een Innovatiepartnerschap hebben Movares, GeoZICHT en Sobolt met provincie Overijssel een nieuwe methode ontwikkeld voor inspectie van kunstwerken zoals de Zwarte Waterbrug bij Hasselt

Innovatiepartnerschap voor energietransitie

De tweede ronde die Overijssel organiseerde focust specifiek op vraagstukken rond de energietransitie. De opgaven haalde Janine op binnen de eigen organisatie, bij twee woningcorporaties en de gemeenten Zwolle en Hardenberg. Deze partijen werkten overigens al samen, met andere partners, in het programma [Nieuwe Energie Overijssel](#). Vervolgens is een marktverkenning gedaan om aan te tonen dat oplossingen voor deze opgaven nog niet breed beschikbaar waren. Na het uitzetten van de vragen reageerden 53 (consortia van) bedrijven. Hieruit zijn 18 bedrijven geselecteerd (12 startups en 6 gevestigde bedrijven) die het achtwekenprogramma doorliepen. Nu, in juni 2021, vinden 11 praktijktesten plaats.

Het budget voor de bedrijven in de tweede ronde bedraagt € 1,5 mio. Dit geld wordt niet gebruikt als procesgeld voor de regiopartners (zij droegen in kind bij), maar is uitsluitend bestemd voor de deelnemende marktpartijen. Na selectie, bij aanvang van de buca-fase kregen de bedrijven een opdracht van € 15.000. Bij succesvolle afronding van de buca-fase kregen de bedrijven € 10.000. Bij de praktijktestfase kan het programma cofinancieren tot maximaal € 100.000. Bij succes betalen de bedrijven dat terug. Bij energievraagstukken is dit een krap budget. De bedrijven moeten het zelf aanvullen, bijvoorbeeld via nationale innovatiegelden en/of investeerders.

Het Innovatiepartnerschap: een krachtig instrument?

Ja, het Innovatiepartnerschap heeft zeker voordelen ten opzicht van regulier aanbesteden: 1) het biedt veel ruimte om het zelf in te vullen, 2) het geeft een goede dialoog en samenwerking met potentiële aanbieders, 3) je vindt echt nieuwe aanbieders, 4) de fasering helpt risico's te reduceren. Daarbij werkt het achtwekenprogramma goed; het is behapbaar voor alle partijen en helpt een verdere selectie te maken. Of je het moet toepassen in combinatie met het SiR-programma is een gewetensvraag. Want het Innovatiepartnerschap is achteraf misschien wat zwaar gezien de kleine inkoop die er tot nu toe uit zijn gekomen. De verwachting is dat het voor de huidige SiR met de energievraagstukken meer in balans zal zijn.

Geleerde lessen:

- Je moet het Innovatiepartnerschap leren gebruiken, en daarvoor is 'gewoon doen' een goede manier. Denk groot, maar start slim en begin met opgaven in je eigen organisatie.
- Aanvankelijk pasten de reguliere inkoopvoorwaarden niet 1 op 1 (bijv. intellectueel eigendom ging naar provincie). Inmiddels zijn de algemene inkoopvoorwaarden herzien (2019). Met een inkoopjurist heeft

Janine daarnaast een overeenkomst gemaakt met nadere afspraken, waarvan een aantal prevaleert boven de algemene inkoopvoorwaarden.

- Het is belangrijk dat de interne opdrachtgever zich echt gedraagt als (potentiële) afnemer.
- Je moet een goede visie hebben op wat je wilt, want je hebt een beoordelingskader nodig om de oplossingen te kunnen beoordelen.
- Toch moet je ruimte bieden voor nieuwe oplossingen en ze niet vooraf willen vaststellen.
- Het is lastig om een vooraf een faire prijsstelling te bepalen.
- De verwachtingen van de opdrachtgever nemen gaandeweg toe, met risico op overvragen en teleurstelling.
- De drive voor duurzaam innovatief inkopen is deels persoonsgebonden. De uitdaging is om deze aanpak in de organisatie te verankeren: hoe voorkom je dat de drive inzakt als mensen vertrekken, en als er geen speciale taskforce (zoals programma Launching Customership) meer zou zijn die fungeert als aanjager en vraagbaak?

Achtergrondinformatie

- [Nieuwe Energie Overijssel](#), website laatst geraadpleegd 14.7.2021

2.5 Perspectief Marieke Hoffmann, gemeente Utrecht

“Je komt er sneller als je innovatief aanbesteedt en stimuleert tot samenwerking.”

Marieke Hoffmann werkt sinds twee jaar als MVI adviseur bij de gemeente Utrecht. Zij maakt deel uit van de afdeling Duurzaamheid en van het kernteam Utrecht Circulair. Haar taak is MVI te breed te borgen binnen de organisatie, niet alleen bij de inkoopafdeling. Het begint bij de projectleiders, de interne opdrachtgevers: zij zijn de probleemeigenaren die om (duurzame) oplossingen vragen, zij weten wat ze nodig hebben.

Duurzaam innovatief aanbesteden

De gemeente Utrecht heeft ervaring met verschillende methoden om duurzaam innovatief aan te besteden zoals de Concurrentiegerichtte Dialoog, Rapid Circular Contracting en Startup in Residence. Voor de productgroep catering is de *Concurrentiegerichtte Dialoog* toegepast. Marieke heeft de procedure persoonlijk ervaren als vernieuwend en effectief. Er is een langjarig raamcontract gesloten met de ambitie om daarmee gaandeweg nieuwe duurzame oplossingen toe te passen. De gemeente had behoefte aan een ander type relatie dan gebruikelijk, aan een relatie die samenwerking richting duurzame oplossingen stimuleert. Met drie bedrijven vonden meerdere gesprekken plaats. Voor koffieautomaten is *Rapid Circular Contracting* toegepast. Positief is, net als bij de Concurrentiegerichtte dialoog, dat je een goed beeld krijgt van het aanbod. Dit verduidelijkt je uitvraag. Wat tegenviel is dat er maar eenmaal overleg kon plaatsvinden met de aanbieders, te weinig om te weten wat je aan elkaar hebt. In Nijmegen is een mooi project gedaan met Rapid Circular Contracting bij de herinrichting van de Maldenburchtstraat. Ook heeft een *Startup in Residence*-programma bij de gemeente plaatsgevonden. Verder worden opdrachtnemers bij ruimtelijke projecten zoals herinrichting van een straat soms in een vroeg stadium betrokken en gevraagd het voorlopig ontwerp uit te werken tot definitief ontwerp, in plaats van hun pas in de bestekfase te vragen het bestek uit te voeren. Tot slot hebben collega's goede ervaring met werken in een bouwteam waarbij de aannemer vroeg aan tafel zit en dialoog en samenwerking worden gestimuleerd.

Stop met dichtgetimmerd PVE

Innovatieve duurzame oplossingen kun je ook stimuleren met traditioneel aanbesteden, door functioneel te specificeren of uitvragen op doelstellingen en ambities. Afstappen van een dichtgetimmerd Programma van Eisen is al een stap voorwaarts. Een mooi voorbeeld is bedrijfskleding. Dat was een Europese aanbesteding die voorheen technisch gespecificeerd werd (x % duurzame katoen). In de nieuwe ronde was de uitvraag meer functioneel gespecificeerd (% vermindering geleverde kleding, % toename duurzame/ hernieuwbare grondstoffen, % hoogwaardige toepassing na gebruik). Een langjarig contract biedt vervolgens ruimte voor samenwerken, marktkennis inbrengen en experimenteren met nieuwe oplossingen.

Een ander voorbeeld is het circulaire herontwerp voor de aula van begraafplaats Daelwijck (interieur-ontwerp en -inrichting). Deze aanbesteding was meervoudig onderhands. Circulair was een thema. Marieke kende een circulaire (lokale) aanbieder en kon deze op tijd voor de aanbesteding koppelen aan de opdrachtgever, de beheerder van Daelwijck. Deze aanbieder kon daardoor inschrijven op de aanbesteding en heeft de opdracht uiteindelijk gekregen. Marieke heeft ervaren dat duurzame bedrijven vaak bereid zijn een stapje extra voor je te doen, zich extra in te zetten om kwaliteit te leveren, passend bij de vraag.

Het Innovatiepartnerschap: een krachtig instrument?

Aanbestedingsvormen die (nieuwe vormen van) samenwerking mogelijk maken zijn gunstig. Want als je verder wilt komen met MVI, richting duurzame innovatieve oplossingen, dan is samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer een voorwaarde. Ook structurele samenwerking tussen opdrachtnemers onderling is waardevol omdat je daarmee meer kennis en oplossingen aantrekt en verbindt.

“Je komt er sneller als je innovatief aanbesteedt en daarmee bedrijven stimuleert tot samenwerking, inbrengen van marktkennis en experimenteren.”

Ik denk zeker dat het Innovatiepartnerschap een krachtig middel kan zijn om duurzame innovatie aan te jagen als dit samenwerking stimuleert. Het lijkt me wel lastig te weten wanneer en waar dit in te zetten, zodat de methode landt in de organisatie. Er moet een aanleiding zijn om me erin te verdiepen. Een pilot zou goed zijn. Maar mijn prioriteit is nu om de interne opdrachtgevers, de beslissers, mee te krijgen in MVI.

Regionale samenwerking

Regionale samenwerking? Jazeker. Het helpt om te zien wat anderen doen, wat hun resultaten zijn. Een mooi voorbeeld is de aanbesteding van ondergrondse containers voor huisafval. Gemeente Rotterdam heeft dit goed circulair gedaan, ik heb hen gekoppeld aan de opdrachtgever binnen de gemeente Utrecht. Het is leerzaam hun aanpak en documenten te kennen. Een ander voorbeeld zijn speeltoestellen en speelplaatsen, ook daar had ik duurzame voorbeelden beschikbaar voorafgaand aan de aanbesteding. Maar regionale samenwerking hierover valt of staat bij de juiste doelgroep. Want je moet niet alleen de inkopers, maar ook de interne opdrachtgevers/projectleiders erbij betrekken.

Marieke wordt regelmatig benaderd door (vaak kleine) bedrijven met duurzame innovatieve oplossingen. Maar hoe breng je die op het juiste moment (voorafgaand aan aanbesteding) onder de aandacht van de juiste persoon? En hoe weet je of deze oplossingen kansrijk zijn? Het kennen van deze bedrijven en hen linken aan de juiste interne opdrachtgever kost tijd en capaciteit die Marieke niet heeft. De gemeente heeft wel eens pitches georganiseerd maar dat was voor enkelvoudig onderhands aanbesteden, inspiratie voor kleinere inkopen van secretariaten (vergaderlocaties, kadootjes). Je zou een bundeling willen zien van innovatieve oplossingen, hetzij al bewezen, hetzij in experimenteerstadium. Regionale samenwerking zou hier een aanjager kunnen zijn, met een platform dat aanbod en vraag naar duurzame innovatieve oplossingen bij elkaar brengt, niet voor één gemeente, maar voor meer aanbestedende diensten tegelijk.

Achtergrondinformatie

- [Rapid Circular Contracting bij aanpak Malderburchtstraat](#), artikel over duurzame en circulaire herinrichting van de Maldenburchtstraat in Nijmegen, website GWW totaal, 5.4.2019
- [Uitleg Rapid Circular Contracting](#), website KplusV, laatst geraadpleegd 14.7.2021
- [Circulaire inrichting Maldenburchtstraat Nijmegen](#), website KplusV, 13.10.2019
- [Domtorenzaal Begraafplaats Daelwijck Utrecht](#), over het circulaire herontwerp voor de aula van begraafplaats Daelwijck, website Het Groene Kabinet, laatst geraadpleegd 14.7.2021

2.6 Perspectief Stephen van Aken, provincie Utrecht

“Ik wil onze kennis over nieuwe aanbestedingsvormen vergroten, zeker als we in ecosystemen met bedrijven, kennispartijen en inwoners innovatieve oplossingen kunnen ontwikkelen voor onze beleidsopgaven.”

Stephen van Aken werkt sinds tien jaar bij de provincie Utrecht, momenteel als Innovatiemanager. Stephen heeft een technische en bedrijfskundige achtergrond. Hij experimenteert met digitale innovaties voor de grote vergroeningsopgaven waar de provincie voor staat, bijvoorbeeld een duurzaam en gezond stedelijk leven, en de verslimming die daarvoor nodig is. Vergroening vereist veel meer decentrale, lokale oplossingen en daarom ook slimme gedecentraliseerde netwerken. Juist hier is de rol van een regionale overheid als de provincie cruciaal. De opgaven zijn lokaal maar toch veelal gebiedsgericht en integraal dus gemeenteoverstijgend. En de transities vragen draagvlak en serieuze betrokkenheid van inwoners.

Snuffelfiets en grafheuvels

Het kan lastig zijn na een inhoudelijke verkenning van een opgave door te pakken en concreet aan de slag te gaan. Om het abstracte debat te laten uitmonden in actie en vernieuwende resultaten hanteert hij graag een pragmatische aanpak met experimenten en pilots. Een voorbeeld is de Snuffelfiets. De opgave was meer woon-werkverkeer per fiets, middels groene routes. Kiem van het project was een bestaande sensor die fijnstof op straatniveau meet, zodat fietsers 's ochtends een voorkeursroute kunnen kiezen, waarmee het achterliggende doel (meer woon-werkverkeer per fiets) dichterbij komt. Overigens kan de sensor ook temperaturen meten, nuttig voor het meten van hittestress (beleidsopgave klimaatadaptatie). Bijzonder aan dit innovatieproject is dat het drie budgethouders tegelijk aangaat. Een ander interessant project waarbij ook inwoners zijn betrokken betreft archeologische vondsten. Satellietfoto's gemaakt via LIDAR laten oneffenheden zien in het landschap ook in bebost gebied. Inwoners is gevraagd om de foto's te helpen interpreteren en grafheuvels, karrensporen en celtic fields te herkennen. De resultaten gaven direct al inzicht in het aantal grafheuvels (veel, dus meer bewoners dan gedacht in die periode), en de kunnen mogelijk leiden tot nieuwe inzichten over de herkomst van deze voorvaders (uit Oekraïne).

Innovatieve ecosystemen

Hoe doet Stephen de aanbesteding van deze innovatieve projecten? Hij houdt de projecten klein (15k-20k) zodat enkelvoudig onderhands kan worden gegund. Zo bouw je een duurzame relatie op waar beide partijen in investeren. Echter, bij een vervolgoopdracht stuit je op een grens. Hij is op zoek naar een aanbestedingsmethode zonder een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Is er een aanbestedingsmethode die het toch mogelijk maakt meerjarig een duurzame innovatieve ontwikkeling in partnerschap te ondersteunen? Stephen heeft nog geen ervaring met de nieuwe mogelijkheden van de aanbestedingswet, bedoeld om duurzame innovatieve ontwikkelingen aan te jagen. Hij weet niet of de inkoopafdeling bij de provincie op de hoogte is; maar nieuwe vormen kennen en verkennen kost wellicht veel tijd waardoor ondersteuning en advies voor innovatieve inkoop uitblijft.

Bij het aanjagen van innovaties via (startende) bedrijven is de reflex van bedrijven om één op één te willen werken (opdrachtgever/opdrachtnemer). Terwijl Stephen ernaar streeft dat bedrijven met andere partijen een ecosysteem vormen om samen te werken in een partnerschap (samenwerkingsovereenkomst) zodat kennis wordt gedeeld en publiek geld een hefboom vormt voor ontwikkelingen die verder gaan dan één bedrijf. Verder is het de bedoeling dat de bedrijven ook zelf investeren; de provincie kan een bijdrage doen om risico's te helpen dragen. Dit wordt door bedrijven niet altijd zo gezien.

Stephan hecht belang aan ecosystemen met actieve betrokkenheid van de quadruple helix: overheden (soms samenwerkend, soms als provincie apart om snel te kunnen starten), bedrijven (die moeten willen investeren), kennisinstellingen (denk aan RIVM en UU) en zeker ook inwoners. Het is niet makkelijk om inwoners écht te betrekken. Bedrijven en kennisinstellingen leggen hier minder de prioriteit lijkt het. Stephen vindt het een rol van de provincie om hun betrokkenheid te borgen. Een praktische vraag daarbij is wie de inwoners kan vertegenwoordigen in de projectgroep. Deze vraag speelt bij de partnerraad van de Data- en Kennishub Gezond en Stedelijk Leven (consortium met oa RIVM, UU, ROM, Civity, Mecanoo, Living lab Cartesius). De SOK is ondertekend in mei 2020 (gedeputeerde Rob van Muilekom namens PU) maar het consortium is nog wat afwachtend.

Mogelijk is het werken met innovatiesubsidies een oplossing. Er komt een vervolg op het programma 'Gezond Stedelijk Leven 2016-2019'. Dat is een innovatieprogramma waarbij we de provincie samen gezonder maken door te inspireren, te leren en te doen. Het raakt alle aspecten bij de inrichting van een urbane omgeving. De regionale schaal van het programma maakt het mogelijk belanghebbenden onder wie inwoners bij elkaar te brengen.

Zes leidende principes

Om te helpen dagelijks goede keuzes te maken in de provinciale bijdrage aan de Gezonde Leefomgeving opgave heeft het innovatieprogramma zes leidende principes geformuleerd:

1. We zetten in op concrete, innovatieve projecten en onderzoeken om de gezonde leefomgeving in stad en dorp (verder) te (beschermen en) bevorderen;
2. Wij werken op een vernieuwende, inspirerende en daadkrachtige wijze samen met betrokken inwoners, medeoverheden, kennisinstellingen, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan een gezonde leefomgeving in de provincie Utrecht;
3. We werken data- en kennisgedreven en ondersteunen daarmee de transitie naar een gezondere leefomgeving;
4. We pakken de gezondheidsvraagstukken vanuit een breed perspectief aan, waarbij we de verschillende domeinen overstijgen: 'Health in All Policies': gezondheid overall als uitgangspunt 1 op de agenda;
5. Positieve gezondheid staat hierbij centraal. We stellen daarmee het fysieke en sociale welbevinden van onze inwoners voorop, zowel van de huidige als de toekomstige generaties;
6. We dragen bij aan de Sustainable Development Goals en de brede welvaart.

De provincie werkt hiervoor samen in de Data- en Kennishub Gezond Stedelijk Leven. In dit kader werkt de provincie ook samen met bijvoorbeeld met Brainport Eindhoven, Brightlands Heerlen, Digicampus en Digitale Stad Rotterdam. Samen met VNG en IPO wordt gewerkt aan Europese financiering. Ook van MinBZK komen innovatiegelden. Maar als de provincie deze gelden wil benutten om de markt oplossingen te laten ontwikkelen voor beleidsopgaven gaat dat toch via opdrachten, en moeten er aanbestedingen plaatsvinden. Zijn er nieuwe aanbestedingsvormen die publiek-private innovatiesamenwerking makkelijker maken dan nu, en een duurzame relatie tussen overheden, ontwikkelaars en afnemers/burgers mogelijk maken?

Duurzaam innovatief aanbesteden

Hierboven is geschetst hoe Stephen als innovatiemanager op kleine schaal innovaties stimuleert met enkelvoudig onderhandse opdrachten. Hij is nog niet zodanig bekend met het Innovatiepartnerschap dat hij kan zeggen of het een krachtig instrument is om duurzame innovaties aan te jagen. Stephen zou de kennis van de provincie over nieuwe aanbestedingsvormen willen vergroten als deze duurzame ecosystemen kunnen bevorderen die innovatieve oplossingen voor onze beleidsopgaven ontwikkelen, bij voorkeur in de quadruple helix (overheid, bedrijven, kennispartijen, burgers).

Stephen heeft gewerkt met prijsvragen in de vorm van challenges, waarbij startups/studenten worden uitgedaagd oplossingen te bedenken. Een dergelijke challenge is wat anders dan de aanbestedingswet bedoelt met prijsvraag. Hij is ook bekend met de Startup in Residence-programma's van Overijssel, Zuid-Holland en het Rijk (Intergov, georganiseerd door Starthubs). Het zou mooi zijn een dergelijke aanpak t.z.t. geschikt te maken voor de regio Utrecht, te beginnen bij de provincie (voor een snelle start niet teveel partijen tegelijk meenemen). En dat bij voorkeur vormgeven als een continu proces, dat werkt beter dan elk kwartaal een serie opgaven lanceren.

Achtergrondinformatie

- [Snuffelfiets: fietsend meten met sensoren](#), website Provincie Utrecht, laatst geraadpleegd 14.7.2021
- [Spectaculaire vondsten in prehistorische grafheuvels](#), website Utrechts Landschap, laatst geraadpleegd 14.7.2021
- [Programma Gezond Stedelijk Leven 2016-2019](#), website Provincie Utrecht, laatst geraadpleegd 14.7.2021

2.7 Perspectief Fokkeline Lakerveld, Provast

“Het was uniek dat de gemeente Rotterdam het groundbod maximeerde met het doel de overige criteria zoals duurzaamheid beter tot hun recht te laten komen.”

Fokkeline Lakerveld is sinds een jaar projectdirecteur bij projectontwikkelaar Provast, standplaats Den Haag. Haar kantoor staat midden tussen de gebouwen die Provast heeft ontwikkeld. Bij Provast werken circa twintig mensen, van wie vijf regelmatig aan aanbestedingen werken. Een recente ontwikkeling van Provast is het Tree House aan het Delftseplein in Rotterdam (Rotterdam Central District). Vanuit haar vorige baan (afdelingshoofd Projectontwikkeling bij BAM) had Fokkeline goed zicht op de tender voor het Delftseplein. De tender werd bij AM/BAM uitgevoerd door een van haar vijf tendermanagers. Hij is uiteindelijk door Provast gewonnen met het Tree House als resultaat.

Tree House Rotterdam

Het Tree House van Provast heeft een BVO van 45.000m². Het heeft een mixed-use bestemming, met bovenin 284 woningen, daaronder ca. 15.000 m² vloeroppervlak voor kantoren, op begane grond en eerste verdieping de Mixone met horeca en De Dependance als culturele publiekstrekker. Het gebouw is duurzaam door toepassing van veel hout, hergebruikte materialen, slimme hemelwateropvang (opvang hemelwater van stationsdak), slimme gevel met beperkte zoninval, triple glas, circulair isolatiemateriaal en veel groen op de publiek toegankelijke houten trappen en terrassen, geïrrigeerd met ‘grijs’ water. De ontwikkeling is geïnitieerd door de gemeente Rotterdam en recentelijk verkocht aan belegger a.s.r.. Het bestemmingsplan is in mei 2021 vastgesteld door de raad; de volgende stap is de omgevingsvergunning. De oplevering wordt verwacht in 2025.

Uniek: gemaximeerd groundbod

Fokkeline heeft ervaring met innovatief aanbesteden, met name met de Concurrentiegerichte Dialoog die gemeente Rotterdam gebruikte bij het tenderen van wat Tree House Rotterdam is geworden. Zij heeft nog geen ervaring met het innovatiepartnerschap. Bij de concurrentiegerichte dialoog was uniek dat de gemeente Rotterdam het groundbod maximeerde (tussen 8 mio en 15 mio), met het doel de overige criteria beter tot hun recht te laten komen. Gebruikelijk is dat de aanbieder de gemeente een zo hoog mogelijke prijs biedt, wat vaak ten koste gaat van functies die niet bijdragen aan maximaal financieel rendement. Dit gaat meestal ten koste van duurzaamheidsmaatregelen en mixed-use met ook huurwoningen in het middeldure segment (minimaal 30% van het totaal aantal woningen). Het groundbod telde voor slechts 50%. Daarbij kwamen de stedenbouwkundige visie, de ontwerpvisie en een serie kwalitatieve criteria waarvoor de gemeente minimumeisen had gesteld (o.a. BREEAM-NL Excellent). Een grote uitdaging vormde de locatie, letterlijk op het perron van de Eurostar van het naastgelegen stationsgebouw Rotterdam CS, en het verwerken van de logistiek van het station. Het gehele tenderproces kostte AM/BAM ongeveer € 1 mio.

Veel dialoog

De gemeente stuurde aan op veel dialoog. Tijdens de eerste selectieronde werd op basis van de visiedocumenten het aantal inschrijvingen teruggebracht van 10 naar 3. Tijdens deze eerste selectieronde kon elke inschrijver een 1 op 1 gesprek met de gemeente hebben. Daarna kwamen drie dialoogrondes met de drie geselecteerde bedrijven (AM/BAM, Provast, Besix), waarvan twee met de gemeente over het programma/ontwerp. De derde dialoogronde was met NS Stations en ProRail, over de technische invulling vanwege de verbinding met het station en perron.

Na de eerste dialoogronde vond een tussenbeoordeling plaats in de vorm van een inhoudelijke terugkoppeling van de supervisor op het ingediende schetsontwerp. Bijzonder was dat je te horen kreeg welke ranking je had (niet van de andere twee), zodat je wist aan welke punten je extra aandacht moest besteden. Je kon ook zelf agendapunten aandragen; AM/BAM deed dat voor de mobiliteitsopgave. Via de gunningscriteria kunnen aanbesteders opdrachtnemers uitdagen op samenwerking, duurzaamheid en innovatieve oplossingen. De criteria worden gemonitiseerd; goede plannen kunnen leiden tot aftrek van orde grootte € 1 mio à € 2,5 mio. Bij de aanbesteding van Delftseplein werd gewerkt met een puntensysteem en gewogen beoordeling per criterium.

DBFMO werkt vernieuwing tegen

De aanpak is een verademing t.o.v. de DBFM(O)-werkwijze waarbij een strak PvE werd opgesteld en contracten aangegaan voor Design, Build, Finance, Maintain en Operate. Fokkeline vindt DBFMO een failliet model. Het was opgezet door de Rekenkamer en beoogde lage, transparante en vaste kosten voor overheidsgebouwen gedurende 25 jaar. De risico's lagen geheel bij de markt. Het model, het strakke PvE en het aan weerszijde indekken tegen risico's werken vernieuwing tegen en zorgen voor een inflexibel systeem. Zeker nu met corona het gebruik van kantoren wordt heroverwogen loop je daar tegenaan. Het laatste DBFMO-contract dat in de markt is gezet was de Rechtbank in Amsterdam in 2015; de tender voor de marinierskazerne in Vlissingen is halverwege het proces afgeblazen. Bouwbedrijven zoals BAM gaan weer terug naar het Engineering & Construct model (voorlopig ontwerp uitwerken tot definitief ontwerp en bouwen). Soms zit daar - in het tendertraject - een stuk design (schetsontwerp en voorlopig ontwerp) bij, dan heet het Design & Construct. Dit gaat dan vaak op risico, soms vergoed; bij resultaat krijg je het contract. Sinds 2018/2019 werkt het Rijksvastgoedbedrijf met nieuwe samenwerkingsvormen zoals het bouwteam, waardoor je als aannemer vroeg aan tafel zit.

Het Innovatiepartnerschap: een krachtig instrument?

Fokkeline heeft te weinig kennis van het Innovatiepartnerschap om een stellig antwoord te geven. Het zal afhangen van het type en de schaalgrootte van het project. Als je meer bedrijven tegelijk contracteert dan moeten zij ieder een duidelijk perspectief hebben: voor ieder moet er een opdracht in het verschiet liggen. Daarvoor moet de opdracht als geheel groot genoeg zijn, en te verdelen in vergelijkbare opdrachten.

Achtergrondinformatie

[Tree House, de plek waar alles samenkomt](#), website Tree House Rotterdam, laatst geraadpleegd 14.7.2021

2.8 Perspectief Floris den Boer, PIANOo

“Het helpt als overheden het nationale missiegedreven innovatiebeleid vertalen naar hun eigen organisatie, naar de uitvoering van de eigen beleidsopgaven. En hier vol voor te gaan.”

Floris den Boer is Coördinerend adviseur innovatiegericht inkopen bij PIANOo en heeft als achtergrond Economie (Erasmus) en Civiele techniek (TUD). Na zijn tijd bij RHDHV werkt Floris sinds 2013 bij PIANOo, waar hij twee programma's coördineert: Innovatiegericht inkopen en de Buyer groups. De buyer groups zijn bedoeld om met publieke opdrachtgevers gezamenlijk zo duurzaam en maatschappelijk verantwoord mogelijk in te kopen. Hiervoor bieden Rijkswaterstaat, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en PIANOo begeleiding en ondersteuning. Samen en in dialoog met de markt wordt onderzocht welk ambitieniveau haalbaar is en wat daarvoor moet gebeuren. “Binnen het programma slechten we de drempels waar mogelijk. Zo plaveien we de weg voor de eigen inkoop van de deelnemers en daarmee ook voor andere publieke opdrachtgevers.” Er zijn nu circa 20 buyer groups en ruim 300 betrokken partijen.

Is het Innovatiepartnerschap een krachtig instrument?

De vraag of het Innovatiepartnerschap een krachtig tool is om duurzame innovaties aan te jagen beantwoordt Floris met een volmondig ja. Het IPS is vooral interessant voor aanbestedende diensten die klassieke overheidstaken uitvoeren. Hier is de rationale voor de overheid ook het grootst om gericht te investeren in R&D. Denk aan duurzame oplossingen voor de wegenbouw, riolering, openbaar vervoer, afvalverwerking en energieopwekking op eigen areaal.

Het IPS is bedoeld voor maatschappelijke opgaven waarvoor nog geen gevalideerde oplossing bestaat en waar dus een echte R&D-vraag ligt. De opdrachtgever biedt t.b.v. ontwikkeling en validatie de benodigde R&D-financiering, menskracht door directe betrokkenheid van eigen personeel dat in staat is om op te treden als opdrachtgever én R&D-partner, eventueel testfaciliteiten om prototypes te valideren, en een 'gegarandeerde' afname van de oplossing indien deze voldoet aan de eisen waaronder de vooraf afgesproken maximum prijs.

De kracht van het IPS is dat bedrijven geprikkeld worden om naast de vergoeding van de opdrachtgever ook aanvullend zelf te investeren in een nieuwe oplossing voor een maatschappelijke opgave als ze weten dat 1) een gevalideerde innovatie daadwerkelijk wordt afgenomen zonder een nieuwe aanbestedingsronde, 2) hiervoor vooraf een maximum prijs is overeengekomen.

Deze prikkel wordt nog sterker als verschillende aanbesteders hun vraag bundelen. Dat biedt zicht op meer schaalgrootte in de afname en meer potentiële testlocaties. Daarmee stimuleren we een steile leer- en ontwikkelcurve bij alle betrokkenen. In dat geval geeft een cluster van toekomstige afnemers opdracht aan één of (bij voorkeur) meer bedrijven om de oplossing te ontwikkelen met de intentie deze ook af te nemen. "Denk aan 25 opdrachtgevers die samen een duurzame innovatie laten ontwikkelen en inkopen voor klimaatneutrale en circulaire wegen. Dat is een schaalgrootte waar ik bij het Innovatiepartnerschap aan denk. Die schaal hebben we nodig om onze duurzame doelstellingen voor 2030 en 2050 te halen; ik ben bang dat we er anders niet gaan komen."

Innovatiepartnerschap en SBIR

Het Innovatiepartnerschap is soms krachtiger dan pre-commercieel inkopen via een SBIR (Small Business Innovation Research) omdat bij een SBIR de afnamegarantie ontbreekt. Daardoor hoeven de betrokken organisaties bij een SBIR niet vooraf uit te werken hoe ze de gevalideerde oplossing daadwerkelijk gaan afnemen met als risico dat de samenwerking te vrijblijvend wordt. Bij een IPS moet dat wel: je zegt vooraf toe de oplossing die voldoet af te nemen, je hebt er zelfs al een maximumprijs voor afgesproken. Daarom moeten de organisaties bij een IPS de vervolgafname vooraf in detail uitwerken en de afspraken met de opdrachtnemer(s) compleet en contractueel vastleggen. Een SBIR kost minder tijd, is laagdrempeliger en kan daarom meer exploratief van aard zijn, voor opdrachtgever en opdrachtnemer. Dus soms heeft een SBIR de voorkeur. De website van PIANOo biedt veel [informatie](#) om de goede keus te maken.

Nog niet veel toegepast

Het Innovatiepartnerschap wordt in Nederland nog relatief weinig toegepast, en niet altijd met de reikwijdte waarvoor het eigenlijk bedoeld is. Dus dat er een echte R&D-vraag ligt, dat de gevalideerde oplossing werkelijk wordt afgenomen, en dat de schaalgrootte bij afname substantieel is. Toepassingen zijn onder meer de [Amsterdamse kademuren](#), gewonnen door drie consortia die in 2021 ieder hun innovatieve oplossing gaan toepassen en valideren. Vanwege de urgentie en het grote aantal opdrachten in het verschiep (200 km kademuur) lag het IPS voor de hand. Een andere toepassing is het overheidsbrede [SiR-programma Intergov](#), geïnitieerd door Den Haag, provincie Zuid-Holland en het Rijk. Het is een mooi programma om diensten te laten kennismaken met startups en het IPS, maar de schaal van de projecten is nog beperkt (25k-50k). Andere toepassingen zijn de [Sterke Lekdijk](#) van waterschap HDSR dat samenwerkt met drie opdrachtnemers, en de [oplossing voor groenonderhoud](#) van waterschap HHNK waarbij aan een van de twee betrokken bedrijven een tienjarige opdracht is verstrekt.

Hoe verhoudt Nederland zich tot het buitenland?

Of Nederland qua toepassing van het Innovatiepartnerschap internationaal voor- of achterloopt is niet te zeggen omdat dit nog niet is onderzocht. Er bestaat wel een interessante EU-bundel met voorbeelden, maar dit rapport [Richtsnoeren Europa voor Innovatiegericht Inkopen](#) (21.6.2021) geeft alleen losse cases.

Verder verscheen eind 2020 een Europese benchmarkanalyse over innovatiegericht inkopen in dertig landen, [Benchmarking of innovation procurement investments and policy frameworks across Europe](#). Deze analyse is helaas beperkt bruikbaar: er zijn vragen over de methodologie en het onderzoek gaat niet specifiek in op het Innovatiepartnerschap.

Floris geeft aan dat als je kijkt naar de directe investeringen van Nederlandse overheden in R&D bij bedrijven voor oplossingen die nog niet commercieel beschikbaar zijn, Nederland relatief laag scoort. Op dat vlak is de VS koploper. Maar wat betreft het inkopen van oplossingen die wel commercieel beschikbaar zijn doet Nederland het, samen met Oostenrijk, Finland en België, juist weer goed.

Hoe verder? Advies voor aanbestedende diensten

Het helpt als overheden het nationale missiegedreven innovatiebeleid vertalen naar hun eigen organisatie, naar de uitvoering van **eigen beleidsopgaven**. En hier vol voor te gaan. Spiegel de missies aan je eigen

publieke taken: voor welke eigen opgaven is behoefte aan nieuwe oplossingen? Kies als provincie een aantal opgaven, laat voor elk een aantal oplossingen ontwikkelen en valideren in de praktijk en pas deze vervolgens toe, bijvoorbeeld samen met collega-aanbesteders in je regio. Dan wordt het grootschalig en substantieel.

Voor innovaties moet je jezelf **speelruimte gunnen** want dit wijzigt de operationele invulling van de publieke taak. Innovatiegericht inkopen vraagt een meer initiërende en richtinggevende overheid. Denk aan gezonde, duurzame catering. Je kunt kiezen uit de nieuwste oplossingen van de aanbieder (PPI, public procurement of innovation) of je kunt sturen in de ontwikkeling van alternatieve oplossingen met bijvoorbeeld het Innovatiepartnerschap (PCP, Pre-commercial Procurement). Als je die alternatieve oplossingen valideert in tien kantines en daarna opschaalt in honderd kantines zet het zoden aan de dijk.

Alloceer **voldoende middelen** voor directe R&D-investeringen. Met de huidige bedragen van € 25.000 in de SiR-programma's riskeer je in de pilotsfeer te blijven, of alleen heel kleine innovaties te realiseren. Bovendien motiveren grotere bedragen opdrachtgevers om na te denken over het vervolg na de succesvolle pilot, en bieden ze ruimte om op grotere schaal te gaan leren. Middelen alloceren kan oa via een centrale cofinancieringspot, cofinanciering per beleidsdomein, of via in de begroting geormerkte reserveringen.

Geef beleidsuitvoerders bij aanbestedende diensten de **opdracht en mogelijkheden** om R&D-samenwerking aan te gaan vanuit de uitvoering van een publieke taak. Zorg dat het profiel van ambtenaren past of gaat passen bij dit type R&D-samenwerking. Denk vooral aan het combineren van de rol van opdrachtgever en tegelijkertijd R&D-partner. En als je het onderdeel maakt van het takenpakket, dan past daar bij succes ook een beloning bij. Organisaties moeten hiervoor durven en kunnen kiezen.

Werken met **buyer groups**, om vraagharmonisatie te realiseren zodat schaalgrootte ontstaat voor de ontwikkelende bedrijven. Bovendien ontstaan dan ook meer testlocaties om de nieuwe oplossingen te valideren. Het zou bijvoorbeeld mooi zijn als enkele steden zich gezamenlijk toeleggen op overstap naar elektrische vuilniswagens en hun gebundelde R&D-vraag richting een aanbieder/consortium van aanbieders specificeren. Zo'n vraagharmonisatie heeft meer effect dan hier en daar een elektrisch vervoermiddel aankopen.

Achtergrondinformatie

- PIANOo (2021), [Innovatiepartnerschap of pre-commercieel inkopen?](#), website PIANOo, laatst geraadpleegd 14.7.2021
- EC (2021), [Richtsnoeren Europa voor Innovatiegericht Inkopen / Guidance on Innovation Procurement](#), EU-bundel met voorbeelden van Innovatiegericht inkopen, 21.6.2021
- EC (2020), [Benchmarking of innovation procurement investments and policy frameworks across Europe](#), Europese benchmarkanalyse van 30 landen op het gebied van innovatiegericht inkopen, 2020

2.9 Perspectief Maud Vastbinder, SKAO

“Wil een instrument werken, wil er voldoende draagvlak voor komen, dan moet het duidelijk zijn, breed inzetbaar en structureel toegepast.”

Maud Vastbinder werkt bij de Stichting Klimaatvriendelijk Aanbesteden & Ondernemen (SKAO) sinds de oprichting in 2011, na de start van de CO₂-prestatieladder binnen ProRail. Maud is ook gastdocent bij NEVI. In 2012 zijn het schema CO₂-prestatieladder en SKAO als schemabeheerder geaccrediteerd. In 2011 is het schema in lijn gebracht met de EU-aanbestedingsrichtlijn. Op het moment van inschrijving hoeft een bedrijf nog niet in bezit te zijn van een certificaat: het gunningvoordeel telt wel mee in de tender en pas na opdrachtverlening is het bedrijf verplicht om binnen een jaar het ambitieniveau aan te tonen. Zodoende worden bedrijven bij inschrijving al beloond en gestimuleerd om serieus aan de slag te gaan (of de lat steeds hoger te leggen) met duurzaamheid. SKAO als organisatie zit in het hart van het netwerk van aanbestedende organisaties, brancheorganisaties, bedrijven en NGO's. De ladder stamt uit de GWW-sector en wordt nu ook toegepast bij andere sectoren zoals catering, koffie, kantoormeubilair, zorg, afval en ICT. SKAO werkt aan doorontwikkeling en internationalisering van de CO₂-prestatieladder.

Practice what you preach

Maud zelf focust op informatieverstrekking richting aanbestedende diensten opdat zij de ladder toepassen op hun eigen organisatie. Zij willen het goede voorbeeld geven: practice what you preach. Bovendien kennen zij hierdoor het schema dat zij eisen van hun opdrachtnemers van haver tot gort. Het vormt een onderdeel van hun MVI (bij niveau 4/5 zit de inkoopstrategie in de certificering), een van de duurzaamheidsbeleidsdoelen van aanbestedende diensten. Een voorbeeld vormen de waterschappen (die de Unie van Waterschappen om een gezamenlijke aanpak vragen). Dit is niet zonder resultaat: sinds 2017 behalen steeds meer aanbestedende diensten het certificaat zodat zij de CO₂-prestaties van de eigen organisatie inzichtelijk maken; de scope-3 emissies van de aanbestedende diensten zijn de scope-1 en scope-2 emissies van hun opdrachtnemers.

Innovaties stimuleren

Het schema kent vijf ambitieniveaus met elk vier invalshoeken A, B, C en D. Invalshoek C benadrukt transparantie en communiceren; D benadrukt samenwerken met interne en externe stakeholders (sector en ketenpartners). Innovatieve ontwikkelingen worden gestimuleerd via de invalshoeken C en D. Het gebeurt vanaf niveau 3, en vindt het sterkst plaats bij niveaus 4 en 5 wanneer er o.a. wordt gekeken naar materiaal- en ketenemissies (scope 3). Maud benadrukt dat communicatie, transparantie en samenwerking voorwaarden zijn om tot innovaties te komen. Het schema geeft de gelegenheid te starten bij de basis en daarna de lat steeds hoger te leggen dankzij continue verbetering. Voorbeelden van innovatieve maatregelen staan in de evaluatie van de SKAO Maatregellijst 2020. Jaarlijks maakt SKAO deze inventarisatie van maatregelen die bij de 1.100 bedrijven gecertificeerd zijn, en markeert welke hiervan standaard, vooruitstrevend of ambitieus zijn. De maatregellijst is nuttig voor de aanbestedende diensten en de certificaathouders.

Volgens Maud moet er een duidelijke, structurele vraag zijn willen bedrijven investeren in nieuwe ontwikkelingen. Een goed voorbeeld van hoe je duidelijkheid en structuur in een sector kunt creëren is de Green Deal Duurzaam GWW: langjarige afspraken met bedrijven én aanbestedende diensten over het te hanteren instrumentarium, dat bestaat uit vier instrumenten: bij de oriëntatie het Ambitiweb en de Omgevingswijzer, bij de aanbesteding de CO₂-prestatieladder en de Milieukostenindicator (MKI). Verder moet er een markt vraag in het verschiep liggen. Wat goed werkt is als aanbestedende diensten samenwerken in hun uitvraag (vraagbundeling). En een langjarig contract waarbij gaandeweg nieuwe ontwikkelingen kunnen worden ingepast. Een goed voorbeeld is de koffiesector die door vraagbundeling (drie aanbestedende diensten) en een raamcontract van acht jaar in korte tijd gecertificeerd zijn en binnenkort doorgroeien naar de hogere niveaus (Maas, Selecta, Douwe Egberts).

Het Innovatiepartnerschap: een krachtig instrument?

Maud heeft nog weinig ervaring met vernieuwende aanbestedingsvormen voor het aanjagen van duurzame innovaties. Deze lijken haar zinvol als ze de dialoog versterken tussen de opdrachtgever (op niveau van projectleiders) en de opdrachtnemer, tijdens en na de aanbesteding. Maud heeft beperkte kennis van het innovatiepartnerschap en kan dus geen hard antwoord geven op de vraag of dit een krachtig instrument voor duurzame innovatie is. Haar ervaring is dat wil een instrument werken, wil er voldoende draagvlak voor komen, het instrument duidelijk moet zijn, breed inzetbaar en structureel toegepast.

Die nieuwe aanbestedingsvormen zijn relevant voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI), voor de prestatieladder en voor de combinatie CO₂-prestatieladder en de Milieukostenindicator (MKI). Overigens ontwikkelt SKAO met Rijkswaterstaat en PIANOo een soort MKI-light die makkelijker in gebruik zal zijn (lancering 14 oktober 2021, 'Aanpak klimaatneutraal inkopen').

Maatschappelijk Verantwoord Inkopen is op zich al een vernieuwende aanpak voor aanbestedende diensten. Daarom is regionale samenwerking sowieso belangrijk. Zo heeft Zeeland in hun RESsen, via een gezamenlijke inkoopstrategie, het inkopen met de CO₂-prestatieladder opgenomen. Ook wisselen zij onderling bestekken en best practices uit. Met als gevolg een flinke toename van gecertificeerde bedrijven in Zeeland. Die toename ziet Maud ook in Friesland, Drenthe en Groningen.

Achtergrondinformatie

- SKAO (2021), Resultaten Maatregellijst 2020, SKAO, 1.6.2021
- Zeeuwse RES gebruikt CO₂-Prestatieladder voor duurzaam aanbesteden in de regio, website SKAO, laatst geraadpleegd 14.7.2021

3. Aanjager voor duurzame innovatie?

Aanbestedende diensten in Nederland gaven in 2019 maar liefst € 85 miljard uit aan producten, werken en diensten. Deze inkoopkracht kan enorm helpen om duurzame doelen te realiseren. Temeer daar Europa sinds 2014 een uniek instrument heeft om nieuwe duurzame oplossingen aan te jagen: het Innovatiepartnerschap. Hoewel toepasbaar in Nederland sinds 2016, wordt nu nog niet massaal ingezet. Hoe komt dat, wat is de kracht van het Innovatiepartnerschap, en waar liggen de beperkingen?

Dit onderzoek geeft een aanzet tot beantwoording van deze vragen op basis van interviews met experts in duurzaam innovatief aanbesteden en pioniers die het Innovatiepartnerschap zelf hebben toegepast.

De EU en de Rijksoverheid onderstrepen het belang van duurzaam en innovatiegericht inkopen en de eigen verantwoordelijkheid daarbij. Terecht, want het RIVM berekende dat het totale inkoopvolume van Nederlandse overheden in 2019 € 85 miljard bedroeg (RIVM, 2021). Europees gezien is dat € 2 triljard, verdeeld over 250.000 overheden (EC, 2021a). Met 15% van de Nederlandse inkoop zijn de Nederlandse overheden verantwoordelijk voor 18% van de klimaatvoetafdruk, 9% van het landgebruik en 23% van het grondstoffengebruik (Metabolic, 2021).

Groot verbeterpotentieel

Veel Nederlandse overheden hebben dan ook stevige ambities om hun inkoop te verduurzamen, maar evaluaties laten zien dat er nog een groot verbeterpotentieel is. Zo liet een recente studie naar circulair inkopen van wegen en kantoormeubilair in 2017 en 2018 zien dat circulair inkopen bij deze twee productgroepen vaak wordt toegepast, maar nog niet zo effectief als mogelijk is (RIVM, 2020).

Mede daarom zijn de Europese aanbestedingsrichtlijnen in 2014 aangepast: maatschappelijke doelen zoals duurzaamheid en innovatie zijn toegevoegd aan de hoofddoelstelling, het borgen van eerlijke concurrentie. In Nederland zijn deze wijzigingen overgenomen in de Aanbestedingswet 2016. Verschillende bestaande procedures zoals de Concurrentiegericht dialogo zijn aangepast met het oog op meer dialoog en samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Ook is een geheel nieuwe procedure toegevoegd om innovatiesamenwerking tussen publieke en private partijen te stimuleren: het Innovatiepartnerschap.

Innovatiepartnerschap

Voorheen was een knelpunt dat een aanbestedende dienst wel een research- en developmenttraject (R&D) in opdracht kon geven, maar het resultaat hiervan niet direct kon inkopen. Want voorafgaand aan de inkoop van het R&D-resultaat moest een nieuwe aanbestedingsronde worden georganiseerd. Met het effect dat bedrijven vrezen dat het R&D-resultaat in die tweede ronde door een concurrent opgepikt en gerealiseerd wordt. Wat doe je dan? Je houdt je kaarten op de borst en investeert niet meer dan nodig. Terwijl investeringen juist hard nodig zijn. Temeer omdat het vaak oplossingen voor maatschappelijke opgaven betreft die de markt niet spontaan zelf initieert.

Het Innovatiepartnerschap wil dit knelpunt oplossen: als de oplossing nog niet bestaat, mag een aanbestedende dienst een R&D-opdracht geven en het ontwikkelresultaat inkopen zonder tussentijds een nieuwe aanbesteding uit te schrijven. Om een lock-in te voorkomen en verschillende oplossingen tegelijkertijd uit te werken, kan de opdrachtgever starten met meer opdrachtnemers; gaandeweg kunnen er partijen afvallen. De verdere kenmerken zijn helder beschreven in het dossier over het Innovatiepartnerschap van PIANOo.

Afnamegarantie

De kracht van het Innovatiepartnerschap blijkt dat de opdrachtnemer(s) en de opdrachtgever een intensieve R&D-samenwerking aangaan. Daarbij mag de opdrachtnemer ervan uitgaan dat zijn oplossing bij goed resultaat daadwerkelijk bij hem wordt ingekocht. Deze 'afnamegarantie' versterkt de motivatie van de opdrachtnemer om zijn innovatie in te brengen en hierin ook zelf te investeren. Om risico's te spreiden en sneller te innoveren, kan de opdrachtgever werken met verschillende opdrachtnemers tegelijk en aansturen op kennisuitwisseling en synergie tussen hen onderling.

De kracht van het Innovatiepartnerschap is het grootst als verschillende opdrachtgevers met een vergelijkbare innovatievraag deze bundelen. Dat stimuleert de snelheid van opschaling van het ontwikkelresultaat en dus de investeringsbereidheid van de opdrachtnemer(s).

Grote projecten

Een mooie oplossing dus. Dat beamen de pioniers die het Innovatiepartnerschap al hebben toegepast.

Hoogheemraadschap

Zoals het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR) dat het partnerschap inzet bij de versterking van de Lekdijk tussen Amerongen en Schoonhoven. Dit is een tracé van 55 km, verdeeld in zes stukken. Onder leiding van contractmanager Waldo Molendijk zijn drie opdrachtnemers geselecteerd die in één projectteam met HDSR samenwerken aan innovatieve en duurzame oplossingen voor de Lekdijk. De oplossingen zullen worden toegepast op de gehele Lekdijk en bij goed resultaat gaat elke opdrachtnemer de versterking van twee stukken realiseren.

Een belangrijk voordeel van het Innovatiepartnerschap is dat er niet gewerkt wordt in silo's, met zes afzonderlijke projecten, projectleiders, opdrachtnemers, uitvoerders, oplossingen en materieelpools. In plaats daarvan werken de partijen vanaf het begin samen, gericht op kennisdeling en gebruikmaking van één pool emissieloos materieel voor de gehele Lekdijk. "Het Innovatiepartnerschap is een krachtig instrument om duurzame innovaties aan te jagen", laat Molendijk weten. "Het is met name geschikt voor opgaven waarvoor nieuwe oplossingen nodig zijn en waar sprake is van een treintje van projecten. Dan kunnen de innovaties grootschalig worden toegepast en weten de innovatiepartners dat hun investeringen na een goede ontwikkelfase gaan renderen."

Rijkswaterstaat

Erik Vendel, hoofd Innovatie en Markt bij Rijkswaterstaat (RWS) is ook positief over duurzaam innovatief aanbesteden. Met nieuwe methoden heeft RWS hier ervaring mee opgedaan, zoals de Buyer Groups, de Open Leeromgeving en het traject Small Business Innovation Research (SBIR) Circulaire Viaducten. De aanpak motiveert partijen om innovaties te realiseren waarbij RWS als opdrachtgever haalbaarheidsonderzoeken en prototypes betaalt. Ook loopt er een Innovatiepartnerschap gericht op emissieloze kustlijnverzorging. Om deze sector CO₂-neutraal te maken is, in plaats van baggeren met dieselschepen en -aggregaten, emissieloos materieel nodig. "Ons team wil de beste worden in het begeleiden en uitvoeren van SBIR en Innovatiepartnerschap", aldus Vendel. "Daarbij willen we van eenmalige pilots naar doorontwikkeling en opschaling van gevalideerde innovaties. Daar is haast mee."

Rijksvastgoedbedrijf

Een andere pionier is het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Het RVB heeft startups uitgenodigd om manieren te bedenken om kantoorruimtes beter en daarmee duurzamer te benutten, zodanig dat het goed is voor individuele medewerkers en voor de organisatie als geheel. Innovatiemanager Martine de Vaan werkte bij deze opdracht nauw samen met collega-rijksdienstverleners.

Het RVB is ingestapt in het overheidsbrede Startup in Residence (SiR) Intergov programma. Intergov stimuleert innovatiesamenwerking met bedrijven, waarbij het gaat om een groter aantal kleinere opdrachten.

Van belang is startups te motiveren om te investeren in nieuwe oplossingen voor overheidsopgaven. Daarom wordt telkens het Innovatiepartnerschap toegepast, zodat een succesvolle oplossing direct ingekocht kan worden. Maar is het Innovatiepartnerschap niet wat zwaar geschut om de doelen van het SiR-programma te bereiken? De intensieve innovatiesamenwerking tussen de overheid en jonge bedrijven omvat immers bescheiden startopdrachten van € 25.000. "Inderdaad vraagt een procedure als meervoudig onderhands aanbesteden minder administratie en eenvoudiger contracten", beaamt De Vaan. "Maar het voordeel van een innovatiepartnerschap is dat je na de eerste fase snel door kan met de samenwerking en kan opschalen. Dat is voor beide kanten interessant."

De Vaan vindt het Innovatiepartnerschap een geschikt middel om duurzame innovatie aan te jagen mits je er structureel mee wilt werken, met een groep mensen die hier echt voor gaan. Want de eerste keer vraagt de aanpak echt leertijd. De organisatie moet nieuwe kennis opdoen, routines ontwikkelen en nieuwe contracten opstellen. “Maar als je als organisatie structureel wil inzetten op innovatiepartnerschap, dan ontwikkelen die routines zich wel. Ik denk dat het Innovatiepartnerschap dan juist tijd kan besparen. Je bent vrijer om samen te ontwikkelen en je kunt sneller kiezen voor een partner en dan samen doorgaan.”

Provincie Overijssel

Ook de provincie Overijssel pioniert met het Innovatiepartnerschap. Samen met regiopartners zette de provincie een programma op om innovatieve oplossingen te zoeken voor de energietransitie. Janine Swaak, verantwoordelijk voor Inkopen met Impact bij de provincie, koos voor het Innovatiepartnerschap omdat het zowel aanzet tot intensieve samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer als een duidelijke fasering mogelijk maakt. Swaak vindt er geen doekjes om: “Je moet het Innovatiepartnerschap leren gebruiken en daarvoor is ‘gewoon doen’ een goede manier. Het venijn zit ‘m hier in de *start*. Selecteer die inkoopvraagstukken waarvan mensen zich echt eigenaar voelen en waar impact op te behalen is.”

Gemeente Utrecht

De gemeente Utrecht merkt dat aanbestedingsvormen die nieuwe vormen van samenwerking mogelijk maken goed werken. “Je komt er sneller als je innovatief aanbesteedt en daarmee bedrijven stimuleert tot samenwerking, inbrengen van marktkennis en experimenteren”, aldus MVI-adviseur Marieke Hoffmann. “Wil je richting duurzame innovatieve oplossingen verder komen met MVI, dan is samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer een voorwaarde”, stelt ze. “Ook structurele samenwerking tussen opdrachtnemers onderling is waardevol omdat je daarmee meer kennis en oplossingen aantrekt en verbindt.”

Provincie Utrecht

We hebben ook de mening gevraagd van Stephen van Aken, innovatiemanager bij de provincie Utrecht. Hij heeft nog niet gewerkt met het Innovatiepartnerschap, maar wil wel de kennis over nieuwe aanbestedingsvormen vergroten. “Zeker als we daarmee in ecosystemen met bedrijven, kennispartijen en inwoners innovatieve oplossingen kunnen ontwikkelen voor onze beleidsopgaven.”

Beperkingen

Volgens de pioniers is het Innovatiepartnerschap een krachtig instrument. Dat wordt bevestigd door een Europese studie die drie geslaagde Europese cases beschrijft (EC, 2021b). Maar het is geen *silver bullet* die je zomaar even toepast en die alle barrières wegneemt. De pioniers constateren twee beperkingen.

De eerste is dat het Innovatiepartnerschap een specifiek bereik heeft: het werkt met name goed als er een treintje opdrachten staat te wachten, zoals in het geval van HDSR met de zes stukken Lekdijk of de 200 km aan kademuurs in Amsterdam. In dat geval kan het R&D-resultaat direct worden opgeschaald. Dit kan ook als verschillende opdrachtgevers hun vraag bundelen zoals de Overijsselse regiopartners deden bij het uitvragen van energie-innovaties.

Wat opvalt is dat het Innovatiepartnerschap wordt toegepast bij grote opdrachten zoals de Sterke Lekdijk, maar ook bij juist kleine opdrachten zoals in de SiR-programma's. In beide gevallen streef je naar daadwerkelijk partnerschap tussen opdrachtgever en opdrachtnemer(s). Bij de grote projecten, met meer opdrachtnemers, is gedurende de looptijd opschaling voorzien. Bij de kleinere één-op-één projecten liggen opschaling en vraagbundeling vaker in het verschiet na het project.

Een tweede beperking zijn de tijd en de investering om een Innovatiepartnerschap voor te bereiden. Dit vraagt tijd, met name als een organisatie nog niet vertrouwd is met het instrument. Heeft men er wel ervaring mee, dan lijkt het tijdsbeslag op dat bij gebruikelijke aanbestedingen. Daarbij vindt vooraf ook marktconsultatie, dialoofase en selectie van de opdrachtnemer plaats. Maar de investering is wel hoger indien je wilt werken met meer opdrachtnemers, want de opdrachtgever betaalt elke opdrachtnemer voor

zijn inspanningen. Daar staat tegenover dat de kosten voor inkoop van het resultaat lager kunnen zijn, zeker als dit breder wordt toegepast. Bovendien innoveer je sneller, omdat je parallel verschillende ontwikkelingen aanjaagt. Daar komt bij dat je - bij goed projectmanagement - kennisdeling en synergie bereikt tussen de verschillende opdrachtnemers en innovatiesporen.

4. Slim starten

Het is dus een aanrader het Innovatiepartnerschap te leren kennen en het in te zetten voor specifieke duurzaamheidsopgaven die vragen om nieuwe oplossingen. Waarbij het gaat om resultaten die niet eenmalig maar seriematig zullen worden toegepast, zo mogelijk bij verschillende opdrachtgevers.

Floris den Boer, Coördinerend adviseur Innovatiegericht inkopen bij PIANOo, geeft aan dat het Innovatiepartnerschap nog relatief weinig wordt toegepast. Bovendien gebeurt dit niet altijd met de reikwijdte waarvoor het eigenlijk bedoeld is: er moet een echte R&D-vraag liggen, de gevalideerde oplossing wordt werkelijk afgenomen en daarbij is sprake van substantiële schaalgrootte.

Hij adviseert overheden het nationale missiegedreven innovatiebeleid te vertalen naar de eigen organisatie, naar de uitvoering van de eigen beleidsopgaven. En hier vol voor te gaan, met voldoende middelen, speelruimte, menskracht én vraagbundeling.

Volgens Maud Vastbinder van SKAO (CO2-Prestatieladder) krijgt een instrument genoeg draagvlak als het duidelijk en breed inzetbaar is, en structureel wordt toegepast. Gezien het beperkte aantal toepassingen tot dusver is er nog een weg te gaan.

Des te beter dat de pioniers hun collega's uitnodigen een kijkje in de keuken te komen nemen en slim te starten met een pilot in de eigen organisatie. En tegelijkertijd op te trekken met andere aanbestedende diensten die vergelijkbare opgaven hebben, met het oog op vraagbundeling en opschaling. Dat gaat prima op regioniveau, omdat aanbestedende diensten, evenals ontwikkelaars van oplossingen, de regionale opgaven goed kennen en elkaar snel weten te vinden.

5. Dankwoord

Graag dank ik de volgende personen voor hun medewerking aan dit onderzoek: Waldo Molendijk van het waterschap HDSR, Erik Vendel van Rijkswaterstaat, Martine de Vaan van het Rijksvastgoedbedrijf, Janine Swaak van de provincie Overijssel, Stephen van Aken van de provincie Utrecht, Marieke Hoffmann van de gemeente Utrecht, Fokkeline Lakerveld van Provast, Floris den Boer van PIANOo en Maud Vastbinder van de Stichting Klimaatvriendelijk Aanbesteden & Ondernemen (SKAO).

6. Referenties

- Dialogic (2017), Innoveren in de keten: IenW als launching customer, Dialogic, in opdracht van Ministerie Infrastructuur en Waterstaat, 7.12.2017
- EC (2020), Benchmarking of innovation procurement investments and policy frameworks across Europe
- EC (2021a), Public procurement, website laatst geraadpleegd 14.7.2021
- EC (2021b), Richtsnoeren innovatiegericht aanbesteden, rapport 18.6.2021
- EC (2021c), Richtsnoeren Europa voor Innovatiegericht Inkopen / Guidance on Innovation Procurement, EU-bundel met voorbeelden van Innovatiegericht inkopen, 21.6.2021
- Gemeente Amsterdam (2021), Innovatiepartnerschap Kademuren Amsterdam, Ingenieursbureau gemeente Amsterdam, website laatst geraadpleegd 14.7.2021
- GWW totaal (2019), Rapid Circular Contracting bij aanpak Malderburchtstraat, artikel over duurzame en circulaire herinrichting van de Maldenburchtstraat in Nijmegen, website GWW totaal, 5.4.2019
- HDSR (2020a), Innovatiepartnerschap Sterke Lekdijk, film met toelichting door Els van Grol, Directeur grote projecten HDSR, 6.5.2020
- HDSR (2020b), Project Sterke Lekdijk, animatie over de opgave duurzame versterking van 55 km Lekdijk, 31.8.2020
- HDSR (2021), Ambities emissieloos bouwen bij Sterke Lekdijk, film met Els van Grol, projectdirecteur HWBP, en Toine Tillemans namens het Lek-ensemble, laatst geraadpleegd op 14.7.2021
- Het Groene Kabinet (2021), Domtorenzaal Begraafplaats Daelwijck Utrecht, over circulair herontwerp voor aula van begraafplaats Daelwijck, website Het Groene Kabinet, geraadpleegd 14.7.2021
- KplusV (2019), Circulaire inrichting Maldenburchtstraat Nijmegen, website KplusV, 13.10.2019
- KplusV (2021), Uitleg Rapid Circular Contracting, website KplusV, laatst geraadpleegd 14.7.2021
- Metabolic (2021), The environmental impact of all €85 billion in Dutch public procurement, infographic bij De milieu-impact van de jaarlijkse 85 miljard euro aan inkoop door alle Nederlandse overheden, rapport RIVM 2021
- Ministerie IenW (2020), Naar Klimaatneutrale en Circulaire Rijksinfrastructuur, Strategie KCI, ministerie Infrastructuur en Waterstaat, ProRail en Rijkswaterstaat, januari 2020
- Nieuwe Energie Overijssel, programma Nieuwe Energie Overijssel, geraadpleegd 14.7.2021
- PIANOo (2021a), Innovatiepartnerschap, website laatst geraadpleegd 14.7.2021
- PIANOo (2021b), Innovatiepartnerschap of pre-commercieel inkopen?, website PIANOo, laatst geraadpleegd 14.7.2021
- Provast (2021), Tree House, de plek waar alles samenkomt, website Tree House Rotterdam, laatst geraadpleegd 14.7.2021
- Provincie Utrecht (2016), Programma Gezond Stedelijk Leven 2016-2019, website Provincie Utrecht, laatst geraadpleegd 14.7.2021
- Provincie Utrecht (2021), Snuffelfiets: fietsend meten met sensoren, website Provincie Utrecht, laatst geraadpleegd 14.7.2021
- RIVM (2020), Effect meten van circulair inkopen : Definities, methode en test voor de nationale CE Rapportage, rapport Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), TNO en CE Delft, 2020
- RIVM (2021), De milieu-impact van de jaarlijkse 85 miljard euro aan inkoop door alle Nederlandse overheden, rapport Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Metabolic en Purfacts, juni 2021
- Rijkswaterstaat (2021), Samen sneller met focus innoveren, Innovatieagenda 2030, Rijkswaterstaat, 8.4.2021
- SiR Intergov (2021a), Interview met startup Whero, website SiR Intergov programma, 12.1.2021
- SiR Intergov (2021b), Overheid daagt startups uit met nieuwe vraagstukken, website SiR Intergov programma, 20.1.2021
- SiR Intergov (2021c), Startup in Residence-programma Intergov, Samenwerking met overheid biedt unieke kans voor startups, website laatst geraadpleegd 14.7.2021

- SKAO (2021a), Resultaten Maatregellijst 2020, Stichting Klimaatvriendelijk Aanbesteden en Ondernemen (SKAO), 1.6.2021
- SKAO (2021b)Zeeuwse RES gebruikt CO2-Prestatieladder voor duurzaam aanbesteden in de regio, website SKAO, laatst geraadpleegd 14.7.2021
- Twijnstra Gudde (2017), Blogreeks Wat is het Innovatiepartnerschap?, website laatst geraadpleegd 14.7.2021
- Twijnstra Gudde (2021), Programma Sterke Lekdijk: unieke duurzaamheidsdoelstellingen, website Twijnstra Gudde, 29.1.2021
- Utrechts Landschap (2021), Spectaculaire vondsten in prehistorische grafheuvels, website Utrechts Landschap, laatst geraadpleegd 14.7.2021