

steringsgedrag van aanbestedende diensten Innovatiegericht inkopen en onderinve  
*'freerider' gedrag* Innovatiegericht inkopen en onderinvesteringsgedrag van aan  
re organisatie investeert *Innovatiegericht inkopen en onderinvesteringsge*

*rag van aanbestedende diensten risico's en kosten verdelen* Innovatiegericht inkopen en onderinvesteringsgedrag van  
aanbestedende diensten *'freerider' gedrag* Innovatiegericht inkopen en onderinvesteringsgedrag van aanbestedende dien  
en Innovatiegericht inkopen en onderinvesteringsgedrag van aanbestedende diensten *'freerider' gedrag* Innovatiegericht inki  
en en onderinvesteringsgedrag van aanbestedende diensten **afwachten tot andere organisatie investeert *Innovatieg***  
**cht inkopen en onderinvesteringsgedrag van aanbestedende diensten risico's en kosten verdelen** Innovatieg  
cht inkopen en onderinvesteringsgedrag van aanbestedende diensten *'freerider' gedrag* **Innovatiegericht inkopen en onderinve**  
**ngsgedrag van aanbestedende diensten** Innovatiegericht inkopen en onderinvesteringsgedrag van aanbestedende diensten *'f*  
*'der' gedrag* Innovatiegericht inkopen en onderinvesteringsgedrag van aanbestedende diensten **afwachten tot andere**  
rganisatie investeert *Innovatiegericht inkopen en onderinvesteringsgedrag van aanbestedende diensten risi*  
**o's en kosten verdelen** Innovatiegericht inkopen en onderinvesteringsgedrag van aanbestedende diensten *'freerider' gedrag* **In**  
**atiegericht inkopen en onderinvesteringsgedrag van aanbestedende diensten** Innovatiegericht inkopen en onderinvesterin  
gedrag van aanbestedende diensten *'freerider' gedrag* Innovatiegericht inkopen en onderinvesteringsgedrag van aanbest  
ende diensten **afwachten tot andere organisatie investeert *Innovatiegericht inkopen en onderinvesteringsgedra***  
**an aanbestedende diensten risico's en kosten verdelen** Innovatiegericht inkopen en onderinvesteringsgedrag van aanbes  
ende diensten *'freerider' gedrag* **Innovatiegericht inkopen en onderinvesteringsgedrag van aanbestedende diensten** **In**  
atiegericht inkopen en onderinvesteringsgedrag van aanbestedende diensten *'freerider' gedrag* Innovatiegericht inkopen en  
nderinvesteringsgedrag van aanbestedende diensten **afwachten tot andere organisatie investeert *Innovatiegericht***  
**inkopen en onderinvesteringsgedrag van aanbestedende diensten risico's en kosten verdelen** Innovatiegericht

# INNOVATIEGERICHT INKOPEN EN ONDERINVESTERINGSGEDRAG VAN AANBESTEDENDE DIENSTEN



# INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
Waarom willen aanbestedende diensten innovatieve oplossingen inkopen?	3
Beleidsontwikkelingen	4
Wanneer is er sprake van onderinvesteringen in innovatie van aanbestedende diensten?	6
Wat is nu het risico van onderinvesteringen van de andere provincies?	6
Hoe kunnen we onderinvestering van aanbestedende diensten in innovatie voorkomen?	7
Wat houdt dit <i>royalty based scheme</i> nu in?	8
Hoe kunnen we onderinvesteringen voorkomen?	9
Conclusies en aanbevelingen	9



# INLEIDING

In deze publicatie wordt ingegaan op het zogenaamde “onderinvesteringsgedrag”<sup>1</sup> van aanbestedende diensten op het gebied van innovatiegericht inkopen<sup>2</sup>. Daarmee wordt bedoeld dat een aanbestedende dienst zelf geen initiatief neemt om in een R&D-traject (research & development, of in het Nederlands: onderzoek en ontwikkeling) te investeren, maar afwacht totdat een oplossing op de markt beschikbaar komt als resultante van een R&D-traject dat door een andere aanbestedende dienst is geïnitieerd.

In deze publicatie wordt allereerst ingegaan wat de aanleiding voor aanbestedende diensten is om innovatiegericht in te kopen en wat onder innovatiegericht inkopen wordt verstaan. Vervolgens wordt ingegaan op de mogelijke faalfactoren van R&D-trajecten, de externe effecten ervan, hoe deze effecten gemitigeerd kunnen worden en op welke wijze onderinvesteringsgedrag van aanbestedende diensten kan worden ondervangen. De publicatie sluit af met een conclusie en aan aantal aanbevelingen.

Als praktijkvoorbeeld van een innovatiegericht inkooptraject wordt een traject van de provincie Overijssel genomen.

<sup>1</sup> Een andere term is “free rider”- gedrag. Voor deze publicatie wordt verder de term “onderinvesteringsgedrag” gebruikt.

<sup>2</sup> In het Engels wordt dit vertaald als “innovation procurement”.

## Waarom willen aanbestedende diensten innovatieve oplossingen inkopen?

Er zijn twee belangrijke motieven waarom aanbestedende diensten innovatieve oplossingen inkopen:

- Het eerste motief betreft de behoefte aan betere en/of goedkopere oplossingen voor de invulling van een publieke taak die nog niet op de markt verkrijgbaar zijn. Er is een behoefte die niet door de huidige oplossingen kan worden vervuld. De overheid staat voor complexe maatschappelijke opgaven zoals het vervangingsvraagstuk binnen de infrastructuur, circulaire infrastructuur, effectief ruimtegebruik, oplossen leegstand, zero-emissie mobiliteit, digitale veiligheid, toegankelijke en betaalbare zorg. Tegelijkertijd staan de inkomsten van de overheid onder druk, waardoor het noodzakelijk is om betere resultaten te leveren tegen lagere kosten. Innovatie is een essentieel ingrediënt om deze veeleisende uitdagingen aan te gaan.
- Het tweede motief is ingegeven door beleidsdoelstellingen; innovatiegericht inkopen is een effectief instrument om innovatie en werkgelegenheid te stimuleren.<sup>3</sup> De Nederlandse overheid kan door te participeren in R&D-trajecten èn tevens als eerste afnemer van innovaties te fungeren (de overheid als “launching customer”), ervoor zorgen dat het bedrijfsleven risico’s durft te nemen bij het ontwikkelen van nieuwe producten of systeemoplossingen (overheid als initiator). De overheid kan daarbij bedrijven in staat stellen snel naar hogere verkoopvolumes te komen, waardoor de bedrijven hun kostprijs kunnen verlagen en zo vervolgens concurrerend de wereldmarkt op te gaan. Dit laatste

<sup>3</sup> CPB rapport Kansrijk Innovatiebeleid, februari 2016.

is een belangrijk mechanisme voor het competitief krijgen van ondernemingen.

Bij het eerste motief wordt innovatie binnen het aanbestedingsbeleid gepositioneerd vanwege het feit dat het in de behoefte van een aanbestedende dienst kan voorzien. Bij het tweede motief wordt het ook onderdeel van het innovatiebeleid, waarbij het als vraaggestuurd instrument aanvullend is op aanbodgedreven instrumentarium wat overwegend centraal staat binnen innovatiebeleid.<sup>4</sup> Innovatiegericht inkopen start altijd bij het eerste motief: betere, snellere en/of goedkopere oplossingen voor jouw taken. Als de aanbestedende dienst dit niet organiseert, kan het tweede motief van werkgelegenheid-stimulering ook niet worden bereikt via inkoop.

In deze publicatie zal met name het eerste motief worden behandeld omdat er vanuit Europees perspectief voldoende onderzoeken zijn geweest om een duidelijke analyse te geven op de problematiek.

## Beleidsontwikkelingen

De EU heeft sinds 2005 stappen gezet om het innovatiegericht inkopen door aanbestedende diensten te stimuleren, door middel van allerlei communicaties, leidraden, kennisdeling en financiering van concrete aanbestedingen van innovatie.<sup>5</sup>

Inkopen van innovatie betreft doorgaans de volgende stadia:

- ten eerste het inkopen van onderzoeks- en ontwikkelingsdiensten (R&D) met als doel de ontwikkeling van nieuwe nog niet bestaande

- oplossingen (leveringen, diensten en/of werken) te realiseren;
- ten tweede gaat het over de daadwerkelijke inkoop van innovatieve oplossingen.

Het eerste stadium wordt pre-commercieel inkopen genoemd (precommercial procurement of afgekort "PCP"). Teneinde te duiden in hoeverre het resultaat van deze onderzoeks- en ontwikkelingsdiensten al klaar is om door marktpartijen geëxploiteerd te worden, wordt de door NASA ontwikkelde methodiek van technology readiness levels (TRL) gehanteerd.<sup>6</sup> Hoe lager het TRL-niveau des te meer onderzoek en ontwikkeling er nog moet plaatsvinden voordat de oplossing op de markt kan worden gebracht en in de praktijk kan worden toegepast. Hoe hoger het TRL-niveau, des te minder onderzoeks- en ontwikkelingsdiensten er nog nodig zijn om de oplossing 'gebruiksklaar' te maken.

In de 2007 communicatie zijn deze kaders verder uitgewerkt.<sup>7</sup>

In de 2014 mededeling rondom staatssteun inzake R&D&I<sup>8</sup> zijn de staatssteunrechtelijke kaders waarbinnen PCP mogelijk is verder bevestigd en verduidelijkt.

Het tweede stadium wordt ook wel public procurement of innovative solutions genoemd (PPI). Indien een bepaald ontwikkeld product, dienst of werk voor de eerste keer commercieel op de markt komt en door een aanbestedende dienst wordt aangekocht en geïmplementeerd, handelt de desbetreffende aanbestedende dienst als "first buyer".

<sup>4</sup> Vraaggestuurde en aanbodgedreven instrumenten komen wel steeds dichterbij elkaar met de inzet op missiegedreven innovatie, zie bijvoorbeeld Kamerbrief over missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid, 26-04-2019.

<sup>5</sup> EC, 'Public Procurement as a Driver of Innovation in SMEs and Public Services'(2014); EAFIP Toolkit ([www.eafip.eu](http://www.eafip.eu)) en meest recent Commission Notice, Guidance on Innovation procurement, Brussels 15.5.2018, C(2018), 3051, final.

<sup>6</sup> Zie voor meer achtergrond informatie [www.eafip.eu/toolkit](http://www.eafip.eu/toolkit).

<sup>7</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Precommerciële inkoop: Aansturen van innovatie voor het waarborgen van duurzame hoogkwalitatieve overheidsdiensten in Europa. {SEC(2007) 1668, Brussel, 14.12.2007 COM(2007) 799 definitief.

<sup>8</sup> Mededeling van de Commissie, Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (2014/C 198/01), blz. 11-12.

### **Waarom zijn innovatietrajecten nu zo faalgevoelig**

Een innovatietraject kan dus bestaan uit een R&D-traject of uit een R&D-traject en een daaraan gerelateerd implementatietraject.

Het faalrisico van dit innovatietraject is drieërlei:

- Het R&D-traject zelf faalt tussentijds. In de praktijk heeft de Europese Commissie dit faalrisico weten te verminderen doordat er sprake is van een (van de Amerikaanse overheidspraktijk gekopieerde) competitieve aanpak in meerdere elkaar opvolgende fasen. Desondanks bestaat er altijd een risico dat het R&D-traject tussentijds faalt.
- Het R&D-traject leidt wel tot een succesvolle oplossing, maar de ontwikkelaar slaagt er niet in om deze oplossing succesvol tot commercialisatie te brengen (de welbekende “valley of death”-situatie). Dit kan ermee te maken hebben dat de ontwikkelaar zelf niet in staat is om tot succesvolle commercialisatie te komen (bijvoorbeeld omdat hij niet beschikt over adequate marketing- en/of sales capaciteiten). Een andere belangrijke reden waarom het in de publieke sector soms moeilijk tot commercialisatie komt, is dat er al dan niet sectorale normen, richtlijnen en beleidskaders moeten worden aangepast, of investeringsbudgetten anders moeten worden ingezet en verdeeld. Dit is vaak moeizaam en kostbaar waardoor een werkend prototype niet daadwerkelijk door overheden wordt ingekocht.
- Het R&D-traject leidt wel tot een succesvolle oplossing, maar bij de vervolg-aanbesteding wordt aan een andere marktpartij gegund dan degene die betrokken was in het R&D-traject.

### **Externe effecten**

Investeren in innovatie, research & development brengt externe effecten met zich mee. De maatschappelijke opbrengst van innovatie is breder dan alleen voor de aanbestedende dienst die er in heeft geïnvesteerd: namelijk voor alle andere aanbestedende diensten die vergelijkbare oplossingen nodig hebben. Zij hebben echter niet geïnvesteerd in

de R&D en ook niet in het aanpassen van normen, beleidskaders etc. Bovendien lopen deze andere aanbestedende diensten geen imagoschade op indien een innovatietraject faalt. Deze andere aanbestedende diensten hoeven alleen maar de uiteindelijke inkoopprijs te betalen. Deze situatie kan worden gekwalificeerd als ‘marktfalen’.

Het aanbodgedreven innovatiebeleid heeft verschillende instrumenten om dit ‘marktfalen’ te corrigeren. Zo zijn er voor bedrijven verschillende R&D-subsidies beschikbaar en kunnen bedrijven zich door het vastleggen van intellectueel eigendom beschermen tegen concurrenten en van een tijdelijke voorsprong in de markt genieten.

Een natuurlijk gevolg van faalrisico’s en externe effecten is dat aanbestedende diensten geneigd zullen zijn om geen innovatietraject te starten, maar af te wachten totdat er een kant-en-klare oplossing op de markt beschikbaar is.

De vraag is echter of dit gedrag in alle gevallen verstandig is. De gebruikelijke strategie van “niets doen” en afwachten totdat de markt in beweging komt, is niet in alle gevallen een aan te raden strategie. In die gevallen waarin deze strategie van “niets doen” geen optie is, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een crisissituatie, omdat er sprake is van een vermindering van de beschikbare budgetten of simpelweg omdat de markt geen nieuwe oplossingen aanbiedt, zal de aanbestedende dienst wél het initiatief moeten nemen om een innovatietraject op te starten. In alle gevallen zal de drijfveer voor de aanbestedende dienst dienen te zijn dat de uitvoering van de publieke taken effectiever en/of efficiënter moet plaatsvinden en dat de door de aanbestedende dienst gebruikte en/of op de markt beschikbare oplossingen niet toereikend zijn om deze effectiviteit en/of efficiëntie te bereiken. Het opstarten van een innovatietraject zonder dat daar een ratio aan ten grondslag ligt, is in de regel een verspilling van belastinggeld.

De aanbestedende dienst die tot de conclusie komt dat het verstandig is om een innovatietraject op te starten, zal vervolgens geconfronteerd worden met het risicomijdend gedrag van collega-aanbestedende diensten. Dit gedrag vertaalt zich dan in een onderinvesterings- of "free rider"-gedrag van die andere aanbestedende diensten.

### **Wanneer is er sprake van onderinvesteringen in innovatie van aanbestedende diensten?**

Aanbestedende diensten staan erom bekend dat zij risicomijdend gedrag vertonen. Gegeven de rol en aard van hun organisatie vertonen aanbestedende diensten een hoger risicomijdend gedrag dan het bedrijfsleven. Dit risicomijdend gedrag is nog hoger op het gebied van onderzoeks- en ontwikkelingsdiensten (R&D). Het gevolg is dat aanbestedende diensten zoals hiervoor aangegeven eerder een prikkel hebben om niets te doen en af te wachten totdat er een kant-en-klare oplossing op de markt verschijnt, dan dat ze bereid zijn om actief de markt op te gaan om R&D-diensten aan te besteden.

#### **Voorbeeld:**

De provincie Overijssel is verantwoordelijk voor de bereikbaarheid naar en in de provincie. Hiervoor is een infrastructuur ingericht bestaande uit wegen, vaarwegen en bouw- / kunstwerken als bruggen, viaducten, sluizen enz. Veel kunstwerken zijn aangelegd in de periode van eind zestiger en begin zeventiger jaren van de vorige eeuw. Dit betekent dat de theoretische levensduur van deze kunstwerken verstreken is. Hoe lang deze kunstwerken technisch nog binnen de infrastructuur kunnen blijven functioneren is onduidelijk. Verouderde kunstwerken vragen om een intensievere bewaking, wat een verhoogde werklast voor beheerders betekent. Momenteel worden de kunstwerken periodiek visueel geïnspecteerd, inspecteurs schrijven een rapportage (al dan niet onderbouwd met foto's). Op basis van deze rapportages worden maatregelen genomen of

onderzoeken verricht op verzoek van beheerders. De provincie wil uniformiteit en objectiviteit van de visuele inspecties van kunstwerken verhogen en hiermee de kwaliteit van de informatievoorziening voor de beheerders. De efficiëntie van de visuele inspectie moet ook omhoog, zodat met de schaars beschikbare tijd beter onderbouwde beslissingen genomen kunnen worden over de maatregelen (o.a. nadere inspectie). Dat is de reden dat de provincie Overijssel R&D-diensten heeft aanbesteed om nog niet bestaande oplossingen te ontwikkelen op het gebied van kunstmatige intelligentie. De andere provincies in Nederland hebben dezelfde wettelijke taken als de provincie Overijssel. De andere provincies participeren niet in het innovatietraject van de provincie Overijssel, maar wachten af wat de uitkomsten daarvan zijn. Indien de uitkomsten positief zijn, kunnen zij vervolgens alsnog deze oplossingen aanbesteden.

### **Wat is nu het risico van onderinvesteringen van de andere provincies?**

In bovengenoemde voorbeeld draagt de provincie Overijssel in essentie het volledige faalrisico van het innovatietraject. Als dit innovatietraject mislukt, zijn de kosten voor haar rekening, met mogelijke imagoschade die daarvan het gevolg is. En als het innovatietraject slaagt, daalt een deel van de opbrengsten ook bij andere partijen neer. Het risico bestaat dat er daarom door de provincie Overijssel helemaal geen innovatietraject wordt opgestart, terwijl dit vanuit een maatschappelijk perspectief wel noodzakelijk is. M.a.w. er vindt in essentie een kapitaalvernietiging plaats omdat de beoogde verbetering van de efficiëntie en effectiviteit van de publieke taken niet bereikt kan worden.<sup>9</sup> Principieel moet zij een business case hebben uitgewerkt, die gebaseerd is op het principe dat de strategie van "niets doen" en afwachten wat de markt gaat bieden, geen optie is.

<sup>9</sup> Zie voor een uitwerking van de business case methodiek, [www.eafip.eu/toolkit](http://www.eafip.eu/toolkit).

Als de provincie Overijssel niets zou doen en zou afwachten wat de markt zou ontwikkelen, heeft dit als gevolg dat ze niet weet wanneer een oplossing op de markt beschikbaar komt en weet zij ook niet of die oplossing al dan niet volledig aan haar behoeften voldoet. Marktpartijen kunnen de innovatie ook niet optimaal ontwikkelen zonder dat de klant erbij betrokken is. Zij hebben toegang nodig tot de systemen en objecten van de overheid om de innovatie te valideren onder relevante en operationele omstandigheden.

Een gebrek aan interactie tussen overheid en marktpartij vergroot het risico dat marktpartijen innovatie ontwikkelen welke niet goed aansluiten bij de behoeften van de overheid. Juist het initiëren van een innovatietraject stelt de provincie Overijssel in de gelegenheid om de markt te sturen op het tijdsfad en op de beoogde kwaliteitskaders (en de daarbij behorende specificaties) en biedt de markt een kans om de behoefte van de provincie te doorgronden. Een succesvolle business case zal deze elementen moeten inhouden.

Indien de provincie Overijssel tot de conclusie komt dat er toch een innovatietraject moet worden geïnitieerd en daarmee zelf de kosten moet dragen voor het innovatietraject, houdt dit in dat de opbrengsten voor haar moeten opwegen tegen de kosten. De logische vervolgvraag is dan hoe het faalrisico en externe effecten van de provincie Overijssel kunnen worden gemitigeerd.

### **Hoe kunnen we onderinvestering van aanbestedende diensten in innovatie voorkomen?**

Wat zijn dan mitigerende maatregelen die de Provincie Overijssel kan nemen?

1. De provincie Overijssel kan het risico delen met andere vergelijkbare publieke organisaties, uitgaande van logischerwijs vergelijkbare behoeften (lees met andere provincies). Samenwerkingsvormen

zijn een goede manier om risico's te delen, om de doodeenvoudige reden dat de investeringskosten gedeeld worden met andere overheidsorganisaties en omdat de aantrekkelijkheid voor de markt om deel te nemen aan een R&D-traject wordt vergroot. Samenwerking kan daarbij ook de vorm aannemen dat een grotere innovatiebehoefte wordt opgeknipt in kleinere gedeeltes. Echter door meerdere stakeholders neemt de complexiteit van het innovatieproces en daarmee de faalkans ook toe. In de praktijk zien we dat het gezamenlijk optrekken bij innovatietrajecten door vergelijkbare aanbestedende diensten nog niet gebruikelijk is. In een ideaal model zouden alle provincies immers gezamenlijk optrekken bij het innovatietraject; het feit dat dit echter niet de praktijk is vormt de basis van het onderinves-teringsgedrag van aanbestedende diensten.

2. De provincie Overijssel kan er voor zorgen dat zij kortingen afdwingt op basis van afspraken over de allocatie van intellectuele eigendomsrechten. Vanuit juridisch perspectief is de allocatie van intellectuele eigendomsrechten tussen de Provincie Overijssel en de marktpartijen mede bepalend of gebruik kan worden gemaakt van het PCP-instrumentarium. Vanuit economisch perspectief biedt de allocatie van intellectuele eigendomsrechten de mogelijkheid om korting te verkrijgen op de kosten van het R&D-traject. Gun je de ontwikkelaar als overheid het intellectueel eigendom van de ontwikkeling, dan is het aannemelijk dat hij je korting geeft. Het spreekt dan wel voor zich dat de rechten van de aanbestedende dienst afdoende verzekerd zijn en blijven.
3. Zij kan er voor zorgen dat het faalrisico wordt 'verzekerd'. Met andere woorden, zij doet een beroep op fondsen om er voor te zorgen dat de kosten met derden gedeeld worden. Dit kan de vorm aannemen van subsidies, overheidsgaranties e.d. Een van de meest bekende voorbeelden uit de praktijk betreft de Europese H2020 (en toekomstig Horizon Europe) programma's,

waarbij aanbestedende diensten financieel zwaar worden ondersteund om innovation procurement op te starten. Op deze manier worden de kosten verdeeld over een groot aantal partijen. In het buitenland zijn ook voorbeelden van overheidsorganisaties die funding geven aan een aanbestedende dienst die een innovation procurement traject wenst op te starten.<sup>10,11</sup>

In Nederland kan het hoogwaterbeschermings-programma als voorbeeld worden genoemd.<sup>12</sup>

4. Zij kan er voor zorgen dat zij niet teveel betaalt voor een innovatietraject door een competitieve aanpak. Kortom door (een deel van) de R&D-diensten in competitie door 2 of meer marktpartijen uit te laten voeren.  
Dit is een van de belangrijkste drijfveren om een competitief innovatietraject op te zetten. Dit is ook een van de pijlers waarop het PCP-instrumentarium is gebouwd (naast bijvoorbeeld het feit dat door een competitieve aanpak de kwaliteit van de R&D-oplossingen wordt vergroot en het technologische faalrisico aanmerkelijk wordt verkleind).
5. De provincie Overijssel spreekt met de marktpartijen een terugbetalingsregeling af in geval van succesvolle commercialisatie.

Bovenstaande mogelijkheden hebben als algemeen kenmerk dat de provincie Overijssel de kosten van het innovatietraject niet volledig uit eigen middelen hoeft te betalen. Deze aanpak heeft als voordeel dat

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld [www.businessfinland.fi](http://www.businessfinland.fi).

<sup>11</sup> Buiten de scope van deze publicatie valt dat de aanbestedende dienst bijvoorbeeld ook kan samenwerken met bedrijven die vervolgens subsidie aanvragen bij EFRO of MIT (het geld gaat dan wel rechtstreeks naar de bedrijven en niet naar de aanbestedende dienst).

<sup>12</sup> Zie [www.hoogwaterbeschermingsprogramma.nl](http://www.hoogwaterbeschermingsprogramma.nl).

het faalrisico van het innovatietraject niet volledig door de provincie Overijssel wordt gedragen. Op deze manier wordt het aantrekkelijker gemaakt voor de provincie Overijssel om een innovatietraject te starten.

Echter, deze aanpak ontmoedigt nog niet het onderinvesteringsgedrag van andere aanbestedende diensten. De andere aanbestedende diensten hebben immers nog steeds geen stimulans om wel te investeren; ze wachten gewoon af of er sprake is van een succesvolle commercialisatie van de op basis van het innovatietraject ontwikkelde resultaten. De huidige praktijk is dat er in aanzienlijke mate sprake is van onderinvesteringsgedrag van aanbestedende diensten. De enige manier om onderinvesteringen te ontmoedigen, is gelegen in een model waardoor het economisch voor aanbestedende diensten niet meer aantrekkelijk is om dit gedrag te vertonen.<sup>13</sup>

Een mogelijke aanpak is voor de provincie Overijssel om in dat geval een terugbetalingsregeling af te spreken met de marktpartij in geval van een succesvolle commercialisatie. Dit gebeurt door middel van royalties. Dit wordt ook wel *royalty based scheme* genoemd.

### **Wat houdt dit *royalty based scheme* nu in?**

Omdat de provincie Overijssel heeft geïnvesteerd in het innovatietraject, is de marktpartij in staat gesteld om snel een oplossing te ontwikkelen, die logischerwijs niet alleen kan worden aangeboden aan de provincie Overijssel, maar belangrijker nog ook kan worden aangeboden aan andere aanbestedende diensten, met vergelijkbare publieke taken (en dus vergelijkbare behoeften) (in dit geval de provincies). Deze oplossing is mogelijk ook goed te commercialiseren voor andere publieke organisaties in Nederland en in het buitenland.

<sup>13</sup> Buiten de scope van deze publicatie, valt de mogelijkheid dat er wettelijke maatregelen worden genomen om "free rider" gedrag te ontmoedigen of onmogelijk te maken.



Uitgangspunt is dat op iedere gerealiseerde verkoop van de oplossing aan een provincie een bepaald percentage moet worden betaald aan de provincie Overijssel. Dit wordt mogelijk gemaakt door een zogenaamde royalties-regeling. Bijkomend voordeel is dat de provincie Overijssel dan ook waarschijnlijk niet meer betaalt dan andere aanbestedende diensten, die niet hebben geparticipeerd in het innovatietraject, maar uiteindelijk wel gaan profiteren van de nieuwe oplossing die op de markt is gekomen.

### **Hoe kunnen we onderinvesteringen voorkomen?**

Het spreekt voor zich dat indien het voor een aanbestedende dienst economisch aantrekkelijk is om niets te doen, hij geen financiële stimulans heeft om met de provincie Overijssel mee te doen aan het innovatietraject.

In de huidige situatie houdt dit in dat indien de verkoopprijs van de uiteindelijke oplossing gelijk of lager is aan de investeringskosten in het R&D-traject, het "free rider"-gedrag blijft bestaan. Het "free rider"-gedrag kan worden ontmoedigd wanneer er een risico-opslag op de R&D-kosten wordt gezet, waardoor die uiteindelijke verkoopkosten dusdanig hoog zijn voor de aanbestedende dienst, dat hij gestimuleerd wordt om wel deel te nemen aan het innovatietraject. Die risico-opslag zou dan via royalties (al dan niet gedeeltelijk) terugbetaald moeten worden aan de provincie Overijssel als royalty.

Een andere optie is het vooraf tussen de aanbestedende diensten afspraken te maken over de verdeling van risico's en kosten. Dit vraagt om een breed gedragen programmatische aanpak tussen aan alle betrokken overheden die een vergelijkbare publieke taak hebben.

### **Conclusies en aanbevelingen**

Rationele aanbestedende diensten starten alleen met innovatiegericht

inkopen indien er voldoende directe baten zijn om een innovatietraject te initiëren. Aanvullend kunnen er ook indirecte baten zijn als het stimuleren van innovatie en werkgelegenheid. Faalrisico en externe effecten zijn daarbij inherent aan ieder innovatietraject, waarbij er wel voldoende maatregelen zijn te nemen om dit risico en de externe effecten te mitigeren.

Ten eerste kan een aanbestedende partij die een innovatietraject wil initiëren dit bespreken met andere aanbestedende diensten met vergelijkbare behoeftes, om te bepalen of deze al dan niet bereid zijn te participeren in een gezamenlijk of gecoördineerd innovatietraject, waarbij de kosten, investeringen en risico's worden gedeeld. Dit kan voor meer draagvlak bij zowel de eindgebruikers als bij de potentiële marktpartijen zorgen. Een neveneffect is dat er met meerdere aanbestedende diensten moet worden samengewerkt. Dit kan een extra complicerende factor zijn wanneer de doelen van de samenwerkende overheden ongelijk zijn.

Indien echter blijkt dat er geen behoefte bestaat bij andere aanbestedende diensten om te participeren in een innovatietraject en het duidelijk is dat er inderdaad sprake is van onderinvesteringen door de andere aanbestedende diensten, zal dit in de uiteindelijke uitvraag richting de marktpartijen op een transparante wijze moeten worden gecommuniceerd. In deze situatie kan de tweede oplossingsrichting worden ingevuld en kan dit gedrag worden gemitigeerd door middel van risico-opslagen en royalty-vergoedingen in geval van succesvolle commercialisatie aan andere aanbestedende diensten. Uiteraard zal een en ander zowel vanuit een zakelijke optiek als vanuit een juridische optiek verder geborgd moeten worden. Het transparant maken van de risico-opslag zou daarbij tenslotte ook nog als gevolg kunnen hebben, dat andere aanbestedende diensten zich alsnog aansluiten bij het te initiëren innovatietraject.

# COLOFON

Dit is een uitgave van PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden. Deze publicatie maakt deel uit van het programma Innovatiegericht Inkopen, dat overheden uitdaagt betere oplossingen te laten ontwikkelen en in te kopen bij innovatieve ondernemingen. PIANOo voert dit programma uit in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

## **Teksten**

Mr. Stephan Corvers en Jantsje op de Hoek in opdracht van PIANOo.

## **Eindredactie**

PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden: Rolf Zeldenrust

## **Ontwerp en productie**

Xerox / Osage

## **PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden**

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

[info@pianoo.nl](mailto:info@pianoo.nl) | [www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl)

