



# Inventarisatie beleidsinterventies innovatiegericht inkopen

**In opdracht van:**

PIANOO

**Project:**

2020.183

**Publicatienummer:**

2020.183-2111

**Datum:**

Utrecht, 31 maart 2021

**Auteurs:**

Tessa Groot Beumer

Pieter Jan de Boer

Femke Nieuwenhuis



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Achtergrond inventarisatie .....</b>	<b>5</b>
1.1	Achtergrond inventarisatie .....	5
1.2	Aanpak inventarisatie .....	6
1.3	Begrippen .....	8
1.4	Leeswijzer .....	9
<b>2</b>	<b>Aanbieden van voorlichting / support en netwerkvorming .....</b>	<b>11</b>
2.1	Beschrijving archetype .....	11
2.2	Uitwerking archetype voor Nederlandse context.....	13
<b>3</b>	<b>(Co)financiering .....</b>	<b>17</b>
3.1	Beschrijving archetype .....	17
3.2	Uitwerking archetype voor Nederlandse context.....	20
<b>4</b>	<b>Streefcijfer inkoopbudgetten .....</b>	<b>25</b>
4.1	Beschrijving archetype .....	25
4.2	Uitwerking archetype voor Nederlandse context.....	28
<b>5</b>	<b>Opstellen van innovatie-agenda's .....</b>	<b>33</b>
5.1	Beschrijving archetype .....	33
5.2	Uitwerking archetype voor Nederlandse context.....	36
<b>6</b>	<b>Belonen innovatie-minded gedrag .....</b>	<b>41</b>
6.1	Beschrijving archetype .....	41
6.2	Uitwerking archetype voor Nederlandse context.....	42
<b>7</b>	<b>Innovation brokerage .....</b>	<b>45</b>
7.1	Beschrijving archetype .....	45
7.2	Uitwerking archetype voor Nederlandse context.....	47



# 1 Achtergrond inventarisatie

## 1.1 Achtergrond inventarisatie

Innovaties zijn dringend nodig voor de maatschappelijke uitdagingen van nu. Om innovaties te laten ontwikkelen en te stimuleren kunnen overheden naast het verstrekken van (fiscale) subsidies aan bedrijven ook ervoor kiezen om zelf als publieke opdrachtgever innovatiegericht in te gaan kopen. De doelstelling van Innovatiegericht Inkopen (hierna: II) is ervoor te zorgen dat overheden met hun inkoopkracht taken efficiënter en effectiever uitvoeren, bijdragen aan maatschappelijke opgaven en het verdienvermogen en concurrentiekracht van het bedrijfsleven versterken. Het doel van innovatiegerichte inkoop is primair het verbeteren van de eigen bedrijfsvoering en dienstverlening (producten, processen en diensten). Het secundaire doel van innovatiegericht inkopen is vervolgens het bevorderen van de economie en het bijdragen aan maatschappelijke opgaven.

Het stimuleren en inspireren zodat de publieke sector ook daadwerkelijk over gaat tot innovatiegericht inkopen is echter complex. PIANOo heeft op basis van eigen bevindingen en ervaringen drie grote uitdagingen geïdentificeerd:

1. Overheden definiëren voor zichzelf geen duidelijke innovatieopdracht. Hierdoor vindt innovatie in de marge plaats, is het weinig gericht en is dit beperkt afgestemd met de marktkansen
2. Overheden willen de risico's en kosten van innovaties niet altijd dragen en wachten af tot innovaties zich elders - bij een andere overheid - bewezen heeft
3. Overheden zien niet altijd het bedrijfsleven als de aangewezen partij om een oplossing te ontwikkelen/leveren voor hun innovatiebehoefte (men stapt dan eerder naar een kennisinstituut)

Er zijn verschillende beleidsinterventies mogelijk die de Rijksoverheid en decentrale overheden kunnen inzetten om publieke organisaties te stimuleren om aan innovatiegericht inkopen te doen. In dit document presenteren wij een overzicht van de mogelijke (bestaande en nieuwe) beleidsinterventies die overheden kunnen aanzetten tot innovatiegericht inkopen. De volgende zes archetypen beleidsinterventies (op willekeurige volgorde) staan hierin centraal:

1. Aanbieden van voorlichting en support aan en stimuleren van netwerkvorming onder publieke opdrachtgevers.
2. Aanbieden van centrale (co)financiering aan (decentrale) publieke opdrachtgevers voor innovatiegericht inkopen.
3. Vastleggen van streefcijfers van inkoopbudgetten.
4. Opstellen van innovatieagenda's en routekaarten door publieke opdrachtgevers.
5. Stimuleren van innovatie-minded gedrag onder bestuurders en ambtenaren.
6. Innovation brokerage.

We merken hierbij op dat de verschillende interventies om II te stimuleren ongelijksoortig zijn. Allereerst verschilt het werkingsgebied sterk per interventie (regionaal/landelijk, sectoraal/organisatie/individuele ambtenaar). Ten tweede merken we op dat de interventies niet in *splendid isolation* functioneren. De innovatie-agenda's kunnen fungeren als kapstok voor II-beleid waar andere interventies onder vallen:

- **Ondersteuning:** door een centrale vraagbaak (dan wel proactief) in te richten, leert een publieke organisatie een goede agenda op te stellen en bijbehorende organisatie in te richten.
- **Netwerkvorming:** publieke organisaties hebben vaak ook vergelijkbare uitdagingen; het gezamenlijk oppakken (e.v.t. in klantnetwerken) hiervan kan de drempel voor een individuele organisatie verlagen om ook aan zo'n agenda te werken.
- **(Co-)financiering:** agenda's kunnen gekoppeld worden aan centraal beschikbare (co-)financiering, zowel op proces als op daadwerkelijke inkoop. Zo'n agenda kan ook een voorwaarde worden voor het verkrijgen van financiering.
- **Streefcijfers:** een streefcijfer kan uitgewerkt worden in het kader van andere archetypes, zoals dat organisaties voor zichzelf een streefcijfer benoemen in hun innovatie-agenda's.
- **Belonen innovatie-minded gedrag:** een innovatie-agenda kan helpen bij het stimuleren van een cultuur dat experimenteren/learning by doing meer toelaat en daardoor ook ruimte ontstaat voor innovatie.
- **Brokerage:** is eerder een concrete vorm van ondersteuning bij het inkoopproces. Het is daarom belangrijk om dit te combineren met motiverende prikkels zoals bijvoorbeeld cofinanciering en met richtinggevende activiteiten als een Innovatieagenda.

Ook merken we op dat het eerste archetype (voorlichting en support) randvoorwaardelijk is voor iedere archetype: cofinanciering, innovatieagenda's en streefpercentages verliezen hun werking als het de publieke opdrachtgever aan kennis ontbreekt. We zien dan ook dat cofinanciering vrijwel altijd gepaard gaat met procesondersteuning.

## 1.2 Aanpak inventarisatie

In deze inventarisatie staan de zes hierboven genoemde archetypen centraal. We geven per archetype een beschrijving met daarbij aandacht voor verschillende manieren waarop dit type interventie vorm kan krijgen.

We illustreren dit zoveel mogelijk aan de hand van voorbeelden uit het buitenland. In overleg met PIANOo is in eerste instantie door middel van een quick scan gekeken naar voorbeelden uit de volgende landen: Verenigde Staten (US), Verenigd Koninkrijk (UK), Noorwegen (NO), Spanje (ES), Finland (FI), Oostenrijk (AT), Zweden (SE) en Vlaanderen (BE). Deze landen liggen voor de hand vanwege hun koplopperspositie binnen de EU t.a.v. innovatiegericht inkopen<sup>1</sup> en/of vanwege specifieke bijzonderheden ten aanzien van de aanpak van II (bijvoorbeeld SBIR in de VS en het VK). De eerste stap betrof een quick scan van de interventies in het buitenland op basis van beschikbare literatuur. Tabel 1 geeft een overzicht van de landen waarin we voorbeelden hebben gevonden van de toepassing van de interventie in dat land. Dit betekent niet dat in de cellen waar geen vinkje staat ook geen actie wordt ondernemen; enkel dat we op basis van een eerste scan van literatuur in die landen geen voorbeelden tegen zijn gekomen. De uitgevoerde inventarisatie diende vooral om inspirerende voorbeelden op te halen uit het buitenland. Een volledig beeld schetsen van het II-beleid in deze landen viel buiten de scope van de opdracht. De tabel is dan ook niet exhaustief.

---

<sup>1</sup> PwC (2019). The Strategic Use of Public Procurement for Innovation in the Digital Economy. Comparative analysis of results from benchmarking national policy frameworks for innovation procurement. In opdracht van: European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content & Technology

Tabel 1. Resultaten quick scan.

Archetype	Verenigd Koninkrijk	Verenigde Staten	Noorwegen	Spanje	Finans	Oostenrijk	België <sup>2</sup>	Zweden
Aanbieden voorlichting en support en stimuleren van netwerkvorming	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Aanbieden van centrale (co)financiering	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Vastleggen van streefpercentages van inkoopbudgetten	✓	✓			✓	✓	✓	
Opstellen van innovatieagenda's en routekaarten	✓				✓	✓		
Stimuleren innovatie minded gedrag				✓		✓		✓
Innovation brokerage						✓		

<sup>2</sup> Er is hierbij enkel gekeken naar de interventies binnen Vlaanderen.

In overleg met PIANOo zijn vervolgens per archetype enkele voorbeelden per land gekozen die verder zijn uitgewerkt. Op basis van desk studie en door middel van het stellen van vragen aan buitenlandse contacten betrokken bij de interventies zijn de interventies verder uitgewerkt. De resultaten hiervan worden beschreven in tekstboxen in de navolgende hoofdstukken. Daarnaast staan we stil bij de mogelijke toepassing van de beleidsinterventie in de Nederlandse context: wat zijn de afwegingsdimensies, welke inspanningen zijn hiervoor nodig en wat levert het potentieel op (in termen van het oplossen van knelpunten)? Ook presenteren we belangrijke aandachtspunten voor de implementatie van de interventies.

De resultaten in dit rapport zijn gebaseerd op desk studie, enkele interviews met betrokkenen bij de buitenlandse voorbeelden en een discussiesessie met betrokkenen van het Ministerie van JenV, Ministerie van Defensie, Rijkswaterstaat en ProRail die zich binnen hun organisatie bezighouden met innovatiegericht inkopen.

### 1.3 Begrippen

In dit rapport worden enkele begrippen gebruikt die we hier kort introduceren.

#### ***PCP en PPI***

Op het moment dat overheden hun inkoopkracht (middelen, maar ook kennis- en netwerkpositie) gaan aanwenden voor innovatiebevordering kunnen ze dat op verschillende manieren doen. Belangrijk is het onderscheid tussen inkoop van pre-commerciële en commerciële ontwikkelingen:

- **Pre-commercial procurement (PCP):** bij pre-commercieel inkopen gaat het om directe R&D-investeringen gedaan door de overheid om de ontwikkeling van innovatie te stimuleren. De SBIR-aanpak, pilots en proeftuinen zijn voorbeelden van pre-commercieel inkopen. Relatief nieuw is het aan kunnen gaan van een 'Innovatiepartnerschap' waarbij een inkoopende overheid met bedrijven een ontwikkeltraject start (pre-commercieel) en daarna overgaat tot commerciële en grootschalige aankoop van de oplossing zonder daarbij weer alle stappen in het inkoopproces te hoeven herhalen.
- **Public procurement for innovation (PPI):** hierbij gebruiken instanties in de publieke sector hun reguliere inkoopkracht (commercieel inkopen) om op te treden als 'early adopter' van innovatieve producten/services die reeds ontwikkeld en getest zijn, maar nog niet commercieel beschikbaar zijn op grote schaal.

#### ***De verschillende rollen in het innovatieproces***

Bij het benutten van inkoopkracht voor het pre-commercieel of commercieel aanjagen van innovatie kunnen overheden verschillende rollen vertolken. Verschillende type gebruikers worden onderscheiden:

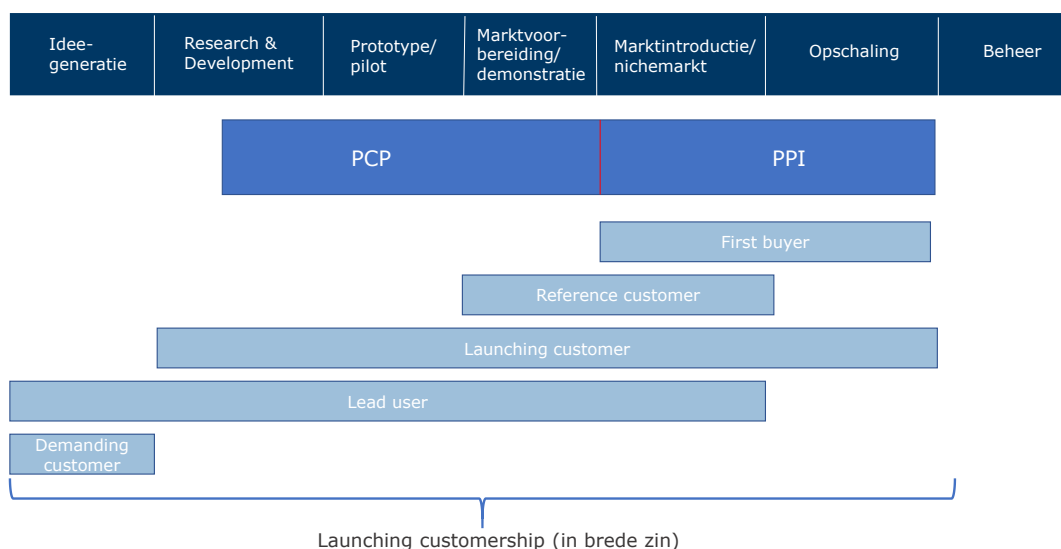
- **Demanding customer:** een demanding customer stimuleert de ontwikkeling van nieuwe innovatieve ideeën door een vraag uit te zetten in de markt en/of eisen te stellen aan toekomstige producten en/of diensten. Een demanding customer is niet noodzakelijk zelf actief betrokken bij de verdere ontwikkeling van deze ideeën.
- **Lead user:** een lead user gaat zelf aan de slag met de ontwikkeling van nieuwe producten of diensten. Lead users zijn in staat om toekomstige behoeftes te identificeren en actief mee te denken bij de ontwikkeling van innovatieve producten en diensten.
- **Launching customer:** launching customers zijn bereid om innovatieve ideeën uit de markt een stapje verder te brengen door te participeren in gezamenlijke R&D. Ze ondersteunen vervolgens ook actief de marktintroductie door middel van inkoop van



de ontwikkelde producten en diensten. Hiermee heeft een launching customer in veel gevallen ook een voorbeeldfunctie door op te treden als eerste (of grote) klant.

- Reference customer: reference customers, ook wel 'pioneering customers' genoemd, zijn veelal betrokken bij het testen van nieuwe prototypes en laten hun ervaringen zien aan leveranciers maar ook vaak aan andere 'imitative' customers.
- First buyers: zij helpen bedrijven bij het verminderen van onzekerheden over de markt door een nieuw product dat op de markt is gebracht als eerste (grootschalig) in te kopen. First buyers zijn niet noodzakelijk betrokken bij de eerdere stappen in de innovatieketen.

Onderstaande figuur onderscheidt de twee basisvormen van innovatiegericht inkopen (PCP en PPI) en geeft schematisch de hierboven besproken rollen weer in relatie tot de verschillende fasen in een (lineair) innovatieproces.



Dialogic (2017), *Innoveren in de keten: IenW als launching customer – een leertraject*. Onderzoek in opdracht van IenW / Rijkswaterstaat, p. 17-18.

## 1.4 Leeswijzer

In de rest van dit rapport presenteren we per hoofdstuk een fiches van de zes archetypes (wederom op willekeurige volgorde):

- Hoofdstuk 2: Aanbieden van voorlichting en support aan en stimuleren van netwerkvorming onder publieke opdrachtgevers.
- Hoofdstuk 3: Aanbieden van centrale (co)financiering aan (decentrale) publieke opdrachtgevers voor innovatiegericht inkopen.
- Hoofdstuk 4: Vastleggen van streefcijfers van inkoopbudgetten.
- Hoofdstuk 5: Opstellen van innovatieagenda's en routekaarten door publieke opdrachtgevers.
- Hoofdstuk 6: Stimuleren van innovatie-minded gedrag onder bestuurders en ambtenaren.
- Hoofdstuk 7: Innovation brokerage.



## 2 Aanbieden van voorlichting / support en netwerkvorming

### 2.1 Beschrijving archetype

Er kunnen grofweg drie redenen zijn voor publieke opdrachtgevers om hun inkopen **niet** op een innovatiegerichte manier aan te besteden. Mogelijk (1) weten publieke opdrachtgevers niet dat deze manier van aanbesteden bestaat of weten ze niet wat het hen kan opleveren; (2) kunnen ze dit niet, doordat ze bijvoorbeeld vaardigheden of middelen tekort komen of (3) willen ze dit niet, omdat ze bijvoorbeeld het bedrijfsleven niet als aangewezen partij voor het ontwikkelen van een oplossing zien of omdat ze zelf de risico's en kosten van innovatie (als *first buyer*) niet willen dragen. Door het aanbieden van voorlichting over de mogelijkheden voor en het belang van innovatiegericht inkopen kunnen deze knelpunten (ten dele) opgelost worden. Verder kunnen overheden tegemoet worden gekomen aan het gemis aan kennis en expertise, en een deel van de onzekerheden die gepaard gaan met innovatiegericht inkopen wegnemen.

Voorlichting en support wordt op verschillende niveaus aangeboden.

Allereerst wordt op *Europees niveau* ondersteuning en voorlichting geboden: de EU biedt stapsgewijze informatie voor inkopers en *good practices* met betrekking tot PPI en ondersteuning bij het verkrijgen van leningen en garanties.<sup>3</sup> Voor PCP en PPI biedt de EU met de European Assistance For Innovation Procurement (EAFIP) gratis technische en juridische ondersteuning aan publieke opdrachtgevers. Hiervoor worden elke drie maanden calls gepubliceerd waarop publieke opdrachtgevers kunnen inschrijven.

Ten tweede wordt in alle bestudeerde landen een vorm van ondersteuning en voorlichting aangeboden op *centraal/nationaal* niveau (zie ook Tabel 1). Zo worden in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk standaardcontracten of templates geboden, die in de Verenigde Staten worden aangevuld met het bieden van inspirerende voorbeelden en in het Verenigd Koninkrijk met het begeleiden van het inkoopproces.<sup>4 5</sup> Hierbij wordt gefocust op het selecteren van producten, het aanbieden en opstellen van contracten en het voldoen aan wet- en regelgeving.<sup>6 4</sup> Ook in Nederland wordt er op centraal niveau op verschillende manieren voorlichting en ondersteuning geboden, bijvoorbeeld door de workshops, seminars en informatie die aangeboden wordt vanuit PIANOo. Een dergelijk nationaal expertisecentrum is internationaal gezien niet uniek: Oostenrijk kent bijvoorbeeld het PPPI Service Centre als expertisecentrum, en in Finland is in 2018 het centrum KEINO opgestart. Ondersteuning kan ook geboden worden door het creëren van een netwerk om samenwerking te bevorderen. Deze samenwerking kan op meerdere niveaus plaatsvinden, namelijk tussen publieke opdrachtgevers onderling en tussen publieke opdrachtgevers en bedrijven of experts op het gebied van innovatiegericht inkopen. Verschillende landen zetten hierop in op centraal niveau. Zo organiseert PIANOo in Nederland netwerkactiviteiten, en doet het PPPI Service Centre dit in Oostenrijk. Het centrale Oostenrijkse PPPI Service Centre wordt ondersteund

---

<sup>3</sup> European Commission. Public Procurement of Innovative Solutions. Zie [link](#).

<sup>4</sup> European Commission (2020). United Kingdom Country Profile.

<sup>5</sup> CPB (2017). Analyse en internationale vergelijking SBIR.

<sup>6</sup> Cabinet Office, Crown Commercial Service (2017). EU procurement directives and the UK regulations. <https://www.gov.uk/guidance/transposing-eu-procurement-directives>

door een netwerk van verschillende competentiecentra en aanspreekpunten met ieder een eigen specifieke thematische of sectorale focus (bijv. een centrum voor PCP, voor PPI, voor Transport & Infrastructuur en voor mobiliteit).<sup>7</sup> Ook worden er netwerken onder inkopers gevormd via de Bundesbeschaffung BBG (het nationale Oostenrijkse inkoopbureau). Hierbij wordt rekening gehouden met verschillende typen van II.<sup>8</sup> Ook in Vlaanderen worden op centraal niveau (door organisaties vergelijkbaar met EZK en RVO) netwerkactiviteiten georganiseerd, die relevant zijn voor alle typen van II.<sup>8</sup>

Uniek aan het Finse expertisecentrum is het inzetten van *change agents*, een regionale aanpak waarmee voorlichting, support en netwerkvorming bij elkaar komen (zie Box 1).

*Box 1. Change agents in de regio - Finland*

In Finland is KEINO het competentiecentrum voor innovatieve en duurzame overheidsaankopen. Dit centrum heeft als doel om<sup>9</sup>:

1. Het aantal innovatieve en duurzame aankopen in Finland te verhogen;
2. Overheidsaankopen erkend te laten worden zodat zij actief gebruikt worden als managementinstrument;
3. Aanbestedende diensten openlijk informatie over hun eigen ervaringen te laten verspreiden en van elkaar te laten leren.

De activiteiten van KEINO zijn gericht op het stimuleren van samenwerking op regionaal, nationaal en Europees niveau<sup>10</sup>. Het centrum biedt daartoe informatie over Finse *best practices* en expertise en internationale projecten, onder andere via haar eigen KEINO Academy. Hier worden trainingen geboden, maar ook online en offline begeleiding aan publieke opdrachtgevers.<sup>11</sup> Ook worden *change agents* ingezet die als lokaal aanspreekpunt van het competentiecentrum optreden, waardoor ze de activiteiten en ondersteuning van KEINO dichter naar lokale publieke opdrachtgevers brengen. Hier toe hebben zij vier taken<sup>12</sup>:

1. Het verstrekken van informatie aan het kenniscentrum over de situatie in de regio en de behoefte van openbare aanbesteders;
2. Het adviseren en ondersteunen van openbare aanbesteders met de activiteiten van KEINO;
3. Het bouwen van netwerken tussen aanbesteders, experts en bedrijven;
4. Het stimuleren van inkopers om deel te nemen aan KEINO's activiteiten en *buyer groups*.

De *change agents* zijn gestart in december 2018, in drie provincies en worden gefinancierd door KEINO. *Change agents* worden na een open sollicitatieprocedure geselecteerd op basis van hun kennis van en netwerk in de regio, hun achtergrond, capaciteiten en een kort voorgesteld jaarplan. Ze zijn niet in dienst, maar ontvangen wel een vergoeding voor hun inzet gebaseerd op de grootte van het gebied. Bij aanvang van de werkzaamheden krijgen *change agents* een tweedaagse training aangeboden, die door het jaar heen met een aantal korte trainingen wordt aangevuld. Op het moment zijn er in totaal 15 *agents* actief in 15 regio's. Iedere 2 of 3 weken spreken zij elkaar. Samen krijgen zij vergoeding voor 730 uur per maand, wat gemiddeld 48 uur per maand per regio is. Het doel is om uiteindelijk 18 actieve *change agents* in de regio's te hebben. De *change agents* rapporteren 2-4 keer per jaar over de gemaakte ontwikkelingen. Per jaar werken zij mee aan in totaal een paar honderd

---

<sup>7</sup> PwC (2020). Austria Country Profile. THE STRATEGIC USE OF PUBLIC PROCUREMENT FOR INNOVATION IN THE DIGITAL ECONOMY SMART 2016/0040. In opdracht van de Europese Commissie.

<sup>8</sup> PwC (2020). Belgium Country Report. THE STRATEGIC USE OF PUBLIC PROCUREMENT FOR INNOVATION IN THE DIGITAL ECONOMY SMART 2016/0040. In opdracht van de Europese Commissie.

<sup>9</sup> KEINO (2018). About KEINO. Zie [link](#).

<sup>10</sup> KEINO (2020). Cooperation and networking. Zie [link](#).

<sup>11</sup> KEINO (2018). Developing procurement competence. Zie [link](#).

<sup>12</sup> KEINO (2020). Change agents. Zie [link](#).

cases. De eerste termijn van de *change agents* liep af in december 2020, maar vanaf het voorjaar van 2021 zetten zij hun activiteiten door.

Het op regionaal niveau proactief en gericht bouwen van een netwerk en onder de aandacht brengen van activiteiten is een potentiële meerwaarde ten opzichte van het geven van voorlichting op centraal niveau. *Change agents* spelen hierbij een rol in diverse activiteiten, zo ondersteunen ze bijvoorbeeld bij gesprekken tussen verschillende partijen en beantwoorden ze individuele vragen van inkopers. Op dit moment zijn in Finland in totaal 15 *change agents* actief in 15 regio's.

Omdat de regionale, proactieve insteek van *change agents* van toegevoegde waarde zou kunnen zijn op de centraal aangeboden ondersteuning die op dit moment al door PIANOo georganiseerd wordt, wordt de focus in dit hoofdstuk gelegd op de mogelijkheden die *change agents* bieden. Merk hierbij op dat er naast *change agents* ook andere mogelijkheden zouden zijn om deze rol in te vullen, het gaat er primair om dat een proactieve en regionale aanpak wordt gehanteerd.

## 2.2 Uitwerking archetype voor Nederlandse context

### 2.2.1 Context

PIANOo voert in Nederland al diverse activiteiten uit op het gebied van netwerkvorming, voorlichting en support. Zo organiseert PIANOo tientallen presentaties en bijeenkomsten per jaar om voorlichting te bieden, ondersteunt en adviseert PIANOo een groeiend aantal organisaties en sluit PIANOo aan bij nationale en internationale netwerken.<sup>13</sup> Door de vraaggestuurde werkwijze (mede ingegeven door de beperkte capaciteit) van PIANOo is de het sterk afhankelijk van het beroep dat door de publieke opdrachtgevers wordt gedaan op ondersteuning van PIANOo. Er ligt nog een uitdaging in het bereiken van overheden die zich (om diverse redenen) nog niet bewust van zijn van het potentieel van innovatiegericht inkopen en dus ook niet zo snel zelf bij PIANOo zullen aankloppen voor ondersteuning.

Om het gedachtegoed en de mogelijkheden van innovatiegericht inkopen breder en proactiever onder de aandacht te brengen bij lokale en regionale overheden, kunnen regionale expertisecentra of experts binnen organisaties worden ingezet (conform de werkwijze van *change agents*).

De werkwijze om de activiteiten en ondersteuning naar lokale publieke opdrachtgevers te brengen biedt tevens een kans voor uitvoering van bij de motie Bruins, welke de regering verzoekt om met het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten te overleggen hoe innovatiegericht inkopen via het mkb kan worden bevorderd bij lagere overheden.<sup>14</sup> Het inzetten van regionale aanjagers/ondersteuningspunten die deze regionale publieke opdrachtgevers proactief opzoeken, die goed bekend zijn met relevante partijen in

---

<sup>13</sup> Dialogic (2019). Evaluatie programma Innovatiegericht Inkopen.

<sup>14</sup> Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (2021). Beleid innovatiegericht inkopen in 2021 [kamerbrief].

de regio en hierdoor kunnen wijzen op de mogelijkheden binnen het mkb, biedt hier een kans voor.

Tabel 2. Knelpunten voor innovatiegericht inkopen.

Knelpunt	Gebruik voorlichting, netwerkvorming en support
Publieke opdrachtgevers definiëren voor zichzelf geen duidelijke innovatieopdracht. Hierdoor vindt innovatie in de marge plaats, is het weinig gericht en is dit beperkt afgestemd met de marktkansen.	Door het inzetten van regionale ondersteuners kunnen overheden <b>gericht</b> gewezen worden op het belang van innovatie om dit uit de marge te halen, en is er ondersteuning bij het ontwikkelen van innovatieopdracht voor de eigen organisatie.
Publieke opdrachtgevers willen de risico's en kosten van innovaties niet altijd dragen en wachten af tot innovatie zich elders – bij een andere overheid – bewezen heeft.	De persoonlijkere werkwijze van regionale ondersteuners kan publieke opdrachtgevers makkelijker <b>verbinden</b> met bijpassende ondersteuningsmogelijkheden en andere overheden. Het bieden van professionele ondersteuning kan zo de koudwatervrees wegnemen.
Publieke opdrachtgevers zien niet altijd het bedrijfsleven als de aangewezen partij om een oplossing te ontwikkelen/leveren voor hun innovatiebehoefte (men stapt dan eerder naar een kennisinstituut).	Door <b>proactief</b> publieke opdrachtgevers én bedrijven op te zoeken, kunnen (regionale) ondersteuners in een vroege fase van het inkoopproces de juiste partijen aan elkaar verbinden.

### 2.2.2 Keuzeopties

De werkwijze van *change agents* is om op proactieve wijze regionale en lokale publieke opdrachtgevers te bereiken met voorlichting, netwerken en ondersteuning. Op dit moment geeft PIANOo in Nederland vorm aan voorlichting en netwerken door het organiseren van bijeenkomsten en presentaties. Daarnaast kunnen op organisatieniveau of op regionaal, provinciaal of landelijk niveau dergelijke *change agents* worden aangesteld. Hierbij zijn er nog wel een aantal afwegingen van belang:

- 1) **Doelgroep** - *Change agents* kunnen op proactieve wijze publieke opdrachtgevers bij activiteiten betrekken die hier nog niet bij betrokken waren; organisaties die al actief zijn met innovatiegericht inkopen ('koplopers/usual suspects') zullen hier over het algemeen minder behoefte aan hebben (zie ook het volgende punt). Het is van belang om eerst te onderzoeken of hier behoefte aan bestaat bij lokale en regionale publieke opdrachtgevers, wat die concrete behoefte dan is en welke (decentrale) opdrachtgevers daadwerkelijk verder geholpen kunnen worden door het inzetten van *change agents*.
- 2) **Behoeft**e - Advies wordt pas overgenomen als dit aangrijpt op de behoeften van de doelgroep. Het is daarom belangrijk om eerst bij de doelgroep te peilen of deze behoefte aan proactief gegeven advies er is.
- 3) **Focusgebied** - In het Finse voorbeeld is het gebied van de *change agents* geografisch afgebakend. Zij verbinden overheden in een specifieke regio aan de activiteiten van KEINO. De Oostenrijkse netwerkactiviteiten zijn ingestoken op sectoraal niveau, waardoor deze meer specialistisch kunnen worden ingestoken. Daarnaast is het nog denkbaar dat grotere organisaties eigen experts zouden aanwijzen, die als *change agent* zouden kunnen optreden. Door een regionale insteek te volgen, kunnen

bestaande structuren in ROMs of provincies optimaal benut worden en kan goed worden aangesloten op het lokale innovatieve bedrijfsleven. Sectorkennis blijft van belang, en moet wel beschikbaar zijn voor de *change agents*.

- 4) **Taken** - *Change agents* kunnen voorlichting en een netwerk bieden, en publieke opdrachtgevers doorverwijzen naar verdere activiteiten. Gebaseerd op de opgebouwde faciliteiten op deze gebieden, moet een keuze gemaakt worden voor de specifieke opdracht en mogelijkheden van de *change agents*. Verder kan nog gekozen worden voor een afbakening in het type inkoop waarin de *change agents* ondersteunen, bijvoorbeeld PCP en PPI of één van deze twee.
- 5) **Inbedding** - Het imago van *change agents* is cruciaal voor hun overtuigingskracht. Selecteer daarom *change agents* die de sector of regio waar zij in werken al kennen. Dit kunnen onafhankelijke vertegenwoordigers binnen regio's zijn, bijv. via ROM's, VNG of IPO (BIJ12), maar ook ambtenaren op het niveau van provincie of Rijkswaterstaat.
- 6) **Bekostiging** - Met de keuze voor het focusgebied en de achtergrond van de *change agents* komt ook de keuze hoe ze gefinancierd worden. Dit kan vanuit de Rijksoverheid bij landelijke doelen, maar bijvoorbeeld ook via provincies voor een hoofdzakelijk regionale focus of gemeenten/gemeentelijke samenwerkingsverbanden bij een hoofdzakelijk lokale focus.

### 2.2.3 Benodigde inspanningen en opbrengsten

Doordat *change agents* op proactieve en gerichte wijze publieke opdrachtgevers benaderen, wordt een groep opdrachtgevers geënthousiasmeerd voor innovatiegericht inkopen die op dit moment deze activiteiten niet kent of het belang er niet van ziet. Ook kan de persoonlijke aanpak opdrachtgevers helpen om de laatste drempel met betrekking tot het inschakelen van het mkb over te gaan. Hiermee wordt een nieuwe doelgroep aangesproken, wat de belangrijkste opbrengst van het inzetten van *change agents* is. Ook sluit dit goed aan op de eerder genoemde motie Bruins.

De grootste kostenpost bij het inzetten van *change agents* is de voorlichting en de vergoeding van de *change agents* zelf (in Finland bedraagt de inzet van *change agents* gemiddeld 48 uur per maand). Ook is het van belang om voor het inzetten van *change agents* onderzoek uit te voeren naar de beoogde doelgroep en de behoeften in deze groep. Mogelijk komen daarbij aanvullende kosten wanneer *change agents* specifieke opleiding/training moeten volgen.

### 2.2.4 Aandachtspunten

Een belangrijke voorwaarde voor het optimaal benutten van de inzet van *change agents* als lokale aanjagers of andere vormen van regionale of lokale expertisecentra is een goede opzet van de overige activiteiten voor innovatief inkopen, gezien *change agents* opdrachtgevers verder verbinden aan deze activiteiten (zie ook het voorbeeld van Finland in Box 1). Met andere woorden: het versterkt de overtuigingskracht van de *change agents* als zij iets te bieden hebben, bijvoorbeeld een sterk (inter)nationaal netwerk of financiële/juridische/technische ondersteuning. Andersom kan de behoefte aan *change agents* toenemen wanneer streefcijfers of innovatie-agenda's worden geïmplementeerd. Dergelijke interventies 'dwingen' publieke opdrachtgevers namelijk om met innovatiegericht inkopen aan de slag te gaan (zie hoofdstuk 4 en 5). Het aantal *change agents* moet dus in verhouding staan tot de overige beleidsinterventies en activiteiten. De samenhang met de overige archetypes is hiervoor dus nadrukkelijk van belang.





## 3 (Co)financiering

### 3.1 Beschrijving archetype

Het aanbieden van cofinanciering is in essentie bedoeld om te compenseren voor een deel van de (extra) R&D-kosten die gepaard gaan met innovatiegericht inkopen. Vrijwel elk van de bestudeerde landen biedt een vorm van cofinanciering aan. Op hoofdlijnen kunnen we twee vormen van cofinanciering onderscheiden:

1. Het (co)financieren van procesondersteuning bij innovatiegerichte inkopen;
2. Het (co)financieren van PCP- of PPI-trajecten van (individuele) publieke opdrachtgevers;

De eerste vorm is vooral bedoeld om tegemoet te komen aan een gebrek aan ervaring en vaardigheden met innovatiegericht inkopen wat kan leiden tot hogere kosten in inkooptrajecten. Ook is de doorlooptijd bij het inkopen van innovaties doorgaans langer en vraagt deze inkoopstrategie een andere benadering dan de gebruikelijke werkwijzen binnen publieke organisaties. Dit vergt aanvullende expertise en capaciteit. Oostenrijk kent bijvoorbeeld vouchers toe die overheden kunnen gebruiken voor ondersteuning bij PPI (zoals technische ondersteuning, juridisch advies of projectmanagement). Ook valt te denken aan het (in kind) co-financieren van de begeleiding van marktconsultaties. Zo kunnen overheden in Vlaanderen tot €30.000 vergoed krijgen voor de inzet van externe expertise t.b.v. de uitvoering van marktconsultaties, organisatie van gebruikersbevestigingen, workshops of desk studie naar de stand van zaken van de benodigde innovatie (zie Box 2). De Europese Commissie biedt via de European Innovation Council tevens procesondersteuning. In het werkprogramma van 2021 wordt maximaal €10.000 beschikbaar gesteld voor ondersteuning bij behoefteanalyses en het organiseren van marktconsultaties. Voor co-creatie van piloten en testoplossingen met bedrijven innovatieve oplossingen wordt maximaal €100.000 (tot €200.000 indien aanbestedende diensten van minstens twee verschillende lidstaten betrokken zijn) beschikbaar gesteld. Tot slot biedt de Europese Commissie ondersteuning bij het opmaken van opdrachtdocumenten (o.a. innovatiemanagement, juridisch en intellectueel eigendomsadviezen) tot een maximum budget van €50.000.

De tweede vorm is vooral bedoeld om een deel van de risico's van het (pre-commercieel) inkopen van innovaties bij individuele publieke opdrachtgevers te verlagen. Innovatieve oplossingen vragen vaak om hogere investeringskosten en gaan gepaard met meer risico dan het aanschaffen van oplossingen en technologieën die al op de markt zijn. Deze hogere investeringskosten zijn voor de *first buyer* niet altijd te rechtvaardigen. Hierdoor kan een situatie ontstaan waarin overheden afwachten tot innovaties zich elders - bij een andere opdrachtgevers - bewezen heeft. Om tegemoet te komen aan dit risico voor een *first buyer* kan een centrale of regionale overheidsentiteit op verschillende wijzen ondersteuning bieden: het (co-)financieren van haalbaarheidsstudies, ontwikkeltrajecten en testen, het (co-)financieren van de hogere kostprijs van een innovatiegerichte inkoop, het dekken van O&O-kosten van bedrijven die een publiek aankooptraject vereist, of garant staan voor de extra risico's die innovaties met zich meebrengen. Finland heeft in het recent gelanceerde actieplan voor innovatiegericht inkopen aangekondigd de mogelijkheden te onderzoeken van het

opzetten van een dergelijk risicofonds dat beoogt de risico's van innovatie-aankopen te delen.<sup>15</sup> De resultaten hiervan zijn nog niet beschikbaar. In Noorwegen wordt jaarlijks een call uitgezet door de *Norwegian Research Council*. Voor de meest recente call in 2021 is 200 miljoen NOK beschikbaar (ongeveer €20 miljoen) voor de cofinanciering van PCP.

Vlaanderen zet op centraal niveau (als onderdeel van het departement Economie, Wetenschap en Innovatie) beide vormen van centrale cofinanciering in (zie Box 2).

*Box 2. Vlaams Programma Innovatieve Overheidsopdrachten.*

Het Vlaams Programma Innovatieve Overheidsopdrachten (PIO) voorziet zowel in cofinanciering voor het voortraject als voor de aanbesteding zelf. Het PIO biedt voor de aanbesteding zelf cofinanciering van maximaal 50% van het aankoopbedrag. Het Departement Economie Wetenschap en Innovatie (EWI) voert het programma uit. Het PIO-team is samengesteld uit: 1 projectleider en 1,5 VTE adviseur en 0,5 VTE ondersteuning gefinancierd door het Departement EWI en 3 VTE adviseurs gefinancierd door VLAIO (Fonds voor Innoveren en Ondernemen). Het PIO werkt met periodieke oproepen waar publieke opdrachtgevers, die begeleiding en/of cofinanciering wensen bij de aankoop van innovatie, een projectvoorstel voor kunnen indienen. PIO doet zowel oproepen op specifieke thema's (bijv. onlangs een oproep 'Circulaire economie en energietransitie') als open oproepen. Hier toe is jaarlijks €5 miljoen beschikbaar:

- In het **voortraject** tot €30.000 voor de inzet van externe expertise, uitvoering van marktconsultaties, organisatie van gebruikersbevestigingen, workshops, desk studie naar de stand van zaken van de technologie, enz. Dit is om de aanbesteding voor te bereiden en op basis daarvan de aankoopstrategie te bepalen.
- In de **aanbesteding**:
  - Circa 1.000.000 (maximaal 50%) voor de cofinanciering van de aankoop van onderzoek- en ontwikkelingsdiensten, diensten voor validatie en testen, en voor prototyping.
  - Circa €1.000.000 (maximaal 50%) voor de cofinanciering van proeftuinen en pilotprojecten.

De specifieke behoeften van elk traject bepalen de omvang van de mogelijke cofinanciering, er is geen absoluut maximum voorzien; de hierboven genoemde bedragen betreffen indicatieve gemiddelde bedragen. De ambitie van het PIO is om jaarlijks een tiental 'overheidsopdrachten voor innovatie' (PPI) en een vijftal 'pre-commerciële projecten' (PCP) met een volledig O&O-traject, te lanceren.

Als na het voortraject het project voldoende innovatief en relevant is kan de publieke organisatie overgaan tot aanbesteding. De selectie binnen PIO geeft een betrokkenheid tot partnerschap en begeleiding bij het doorlopen van het volledige aankooptraject, maar houdt nog geen toezegging in qua cofinanciering. EWI beslist pas over de cofinanciering van de uitvoering van het project wanneer de voorbereidingsfase heeft geleid tot een concreet concept-bestek of opdrachtdocument. De cofinanciering is vervolgens alleen bestemd voor de onderzoeks- en ontwikkelingsdiensten voor het ontwikkelen, testen of valideren van innovatieve producten, diensten of systemen. De cofinanciering is **niet** bestemd voor de uiteindelijke aankoop van het innovatieve product, dienst of systeem

Het INNODEMANDA programma (zie Box 3) in Spanje zet financiering in voor R&D bij bedrijven. Opvallend is dat de financiering centraal loopt via het Spaanse 'Centre for the Development of Technology in Industry' (CDTI) en niet via de publieke opdrachtgever. Het programma loopt momenteel ten einde. Het programma is een belangrijke stimulans geweest voor bedrijven, maar heeft niet de gewenste paradigma-verschuiving teweeggebracht. Het

---

<sup>15</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment Finland (2020). The public procurement as an instrument in implementing society's important development objectives – Action plan for increasing the use of innovative public procurement, developing services and promoting sustainable growth.

Spaanse CDTI is in 2019 gestart met een nieuw programma, het zogeheten 'Pre-commercial Procurement Initiative' dat de ontwikkeling van prototypes en pilots van innovatieve technologie co-financiert.

*Box 3. Het Spaanse financieringsinstrument INNODEMANDA.*

Het Spaanse INNODEMANDA programma is een financieringsinstrument gericht op het stimuleren van de vraag naar innovatie en marktcreatie. Het wordt sinds 2011 uitgevoerd door het Spaanse CDTI. CDTI is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Wetenschap, Innovatie en Universiteiten.

Bedrijven kunnen binnen het programma de R&D-kosten, die nodig zijn voor de aanbesteding, gedekt krijgen. Het doel is om het aantal concurrerende aanbiedingen voor een aanbestedende overheid te vergroten, wat uiteindelijk moet leiden tot meer innovatieve producten en diensten binnen Spaanse overheden. Anders gezegd, doordat bedrijven hun R&D-kosten van hun aanbesteding of offerte centraal gefinancierd krijgen, kunnen deze bedrijven bij de aanbestedende dienst een concurrerende offerte neerleggen ten opzichte van bedrijven die géén innovatie opnemen in hun aanbesteding.

Naast financiering biedt het CDTI ook begeleiding en ondersteuning rondom innovatie aan zowel aanbestedende overheidsinstanties als mogelijke leveranciers, evenals voor de toepassing ervan en het daaropvolgende beheer. Daartoe moeten de aanbestedende dienst en het CDTI het zogeheten Aanbestedingsprotocol formeel vastleggen, waarin onder meer de belangrijkste mijlpalen die in de aanbesteding zijn voorzien worden gespecificeerd, evenals de uitvoeringstermijn, de voorwaarden en de voorwaarden voor de financiering van O&O-activiteiten door het CDTI. Vervolgens moet de aanbestedende dienst in de aankondiging van de opdracht vermelden dat de O&O-activiteiten binnen de opdracht kunnen worden gefinancierd door het CDTI.

De steunaanvraag moet door de bedrijven bij het CDTI worden ingediend na de bekendmaking van de uitnodiging tot inschrijving. Bedrijven kunnen tot 75% financiering in leningsvorm verkrijgen (uitzonderlijk kan dit 85% bedragen) van de kosten van de R&D die vereist is in de aanbestedingen, met een minimale lening van 175.000 euro. Het CDTI beoordeelt het voorstel via een hiertoe opgezette versnelde procedure. Het besluit van het CDTI wordt aan de ondernemingen meegedeeld vóór de uiterste datum voor het indienen van offertes voor de aanbesteding zelf. De inschrijvers dienen vervolgens hun offertes in bij de aanbestedende dienst. Ongeacht het resultaat van de gunning, maakt de inschrijver aanspraak op de financiering van de R&D-activiteiten onder de door het CDTI goedgekeurde voorwaarden. Het programma is gericht op projecten van één tot drie jaar en de lening is terug te betalen onder de volgende voorwaarden: 1-jaar Euribor, met een terugbetalingstermijn van 10 jaar en drie aflossingsvrije periodes. Er is geen specifieke jaarlijkse begroting voor het programma.

De typische start-TRL en gemiddelde duur van een door INNODEMANDA gesteund project en het betrokken budget is als volgt. Gemiddeld start een project op TRL 5 of 6 en wordt verder ontwikkeld richting TRL 7 of 8. De looptijd is gemiddeld 2 jaar, en het budget 0,5 miljoen euro. Er zijn meer dan 50 bedrijven via INNODEMANDA gefinancierd. Er is daarbij geen onderscheid gemaakt naar sectoren, maar in de praktijk richten de initiatieven zich vooral op ICT, gezondheid en milieu.

Het CDTI is in april 2019 een nieuw initiatief gestart (het 'Precommercial Procurement Initiative') waardoor de vraag naar INNODEMANDA is teruggelopen. Op dit moment is INNODEMANDA een aflopend programma. In het begin was de lancering van dit instrument een belangrijke stimulans voor innovatiegericht inkopen in Spanje. Veel bedrijven hebben hun producten verbeterd via dit instrument om zo met een betere aanbesteding te kunnen komen bij een aanbesteding. Voor CDTI betekende het echter geen paradigmaverschuiving. Het programma heeft vooral de innovaties bij bedrijven en de aanbestedingen gesynchroniseerd in tijd zodat bedrijven hun producten snel kunnen ontwikkelen en op tijd aan de aanbesteding kunnen deelnemen. Het heeft geen daadwerkelijke veranderingen opgeleverd in de inhoudelijke behoefte-afstemming tussen publieke opdrachtgevers en de markt.

Het in 2019 gestarte programma pre-commercial Procurement Initiative heeft als doel prototypes/pilots van innoverende technologieën in te kopen die tegemoetkomen aan de technologische behoeften van Spaanse overheidsdiensten. CDTI werkt samen met andere Spaanse overheidsdiensten, zodat beide partijen gezamenlijk een pre-commercieel inkoopproces zullen ontwikkelen, om tegemoet te komen aan behoeften van de overheid die niet kunnen worden vervuld met bestaande oplossingen op de markt. De oorspronkelijke begroting van het initiatief is €100 miljoen (EFRO + CDTI-middelen).

De typische start-TRL en gemiddelde duur van een door PCP Initiative gesteund project en het betrokken budget is: Start: TRL 4-6. Einde: 6-7. Budget: maximaal €2 miljoen. Het programma richt zich op strategische & maatschappelijk relevante projecten/technologieën.

## 3.2 Uitwerking archetype voor Nederlandse context

### 3.2.1 Context

In Nederland is op centraal niveau vooralsnog cofinanciering beschikbaar voor SBIR (vorm van PCP) en het Innovatiepartnerschap (combinatie van PCP met PPI). In 2020-2021 heeft het ministerie van EZK een totaalbedrag van maximaal 3 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling van innovatieve oplossingen door ondernemers in de vorm van haalbaarheidsonderzoeken en ontwikkeltrajecten. Gehonoreerde voorstellen kunnen rekenen op 50% cofinanciering van de kosten van onderzoek- en ontwikkeling van innovatieve oplossingen met een maximum van € 500.000,-. Daarbij stelt EZK begeleiding door RVO en een cofinanciering van haalbaarheidsonderzoeken en onderzoek- en ontwikkeltrajecten beschikbaar.

Naast centrale cofinanciering en begeleiding bij SBIR en het Innovatiepartnerschap zijn ook op regionaal niveau initiatieven beschikbaar, bijvoorbeeld via de ROM's. Het Innovatiefonds Overijssel is hier een voorbeeld van. Het Innovatiefonds biedt de projecten diverse soorten ondersteuning<sup>16</sup>:

- Kennis: het scouten en screenen van partijen en oplossingen; het vormgeven van de samenwerking met bedrijven; en het uitwerken en beoordelen van de business-case.
- Cofinanciering door het financieren van haalbaarheidsstudies, inclusief testen; het mede-financieren van de hogere kostprijs bij aanvang; en door garant te staan voor de extra risico's die innovaties met zich meebrengen.

De cofinanciering wordt verschillend in de praktijk gebracht. Soms treedt het Innovatiefonds op als bank en verstrekt ze een lening of roept ze een revolverend fonds in het leven. Andere keren stelt het fonds geld beschikbaar aan projecten, bijvoorbeeld in de vorm van cofinanciering.

### 3.2.2 Keuzeopties

Het implementeren van cofinanciering kan op veel verschillende manieren. Hieronder presenteren we de verschillende keuzes die gepaard gaan met het inzetten van cofinanciering t.b.v. de stimulering van innovatiegericht inkopen.

- Een **centraal cofinancieringsbudget** via EZK als systeemverantwoordelijk voor innovatie (met ondersteuning van RVO zoals nu het geval is bij SBIR) of **decentraal** georganiseerd (via provincies/ROM's), of een combinatie van beiden. Met betrekking tot die tweede optie noemen we ook de mogelijkheid dat vanuit andere departementen en bijbehorende agentschappen cofinanciering kan worden geboden (VWS, IenW etc.) op sectoraal niveau. De kracht van een meer decentrale aanpak, zoals met ROM's, is dat maatwerk mogelijk is (zie voorbeeld Innovatiefonds Overijssel) en er een netwerk in de regio/sector beschikbaar is. Een dergelijke aanpak is erg bewerkelijk, zeker op nationaal niveau.

---

<sup>16</sup> PIANOo - Verslag sessie 'Financiering van Innovatie', 27 sept. 2018. Zie [link](#).

- Gekoppeld aan een **specifiek** 'instrument' cq. inkoopprocedure (SBIR, Innovatiepartnerschap, etc.) of **generiek** beschikbaar. De facto zijn SBIR en het Innovatiepartnerschap op dit moment de enige twee instrumenten om bedrijven O&O-opdrachten te verstrekken voor de ontwikkeling van innovatieve oplossingen waarbij zij het intellectueel eigendom onder voorwaarden te kunnen behouden. Nadeel van het generiek beschikbaar stellen is bovendien dat de koppeling met R&D minder goed te monitoren is.
- **Keuze voor het aangeboden type cofinanciering:**
  - In de vorm van procesondersteuning in de voorbereiding op of tijdens het inkoopproces zelf (begeleiding, coördinatie, juridische ondersteuning);
  - in het inkooptraject zelf (ontwikkeling, validering of eerste commerciële afname van een innovatieve oplossing).

Beide vormen van cofinanciering lossen verschillende knelpunten op, en dienen in die zin onderscheiden te worden. Tegelijkertijd constateren we ook dat idealiter naast cofinanciering ook begeleiding wordt geboden (zoals ook in de voorbeelden uit Vlaanderen en Spanje gebruikelijk is).
- **De vorm van financiering:**
  - In procesondersteuning kan dat bijvoorbeeld in de vorm van het aanbieden van vouchers die overheden zelf kunnen inzetten voor de inhuur van externe consultants. Een centrale overheidsorganisatie (RVO/PIANOo) kan ook zelf de benodigde procesondersteuning bieden. Als er gekozen wordt voor een decentrale cofinanciering zouden de ROM's een dergelijke rol op zich kunnen nemen.  
Het risico van het inhuren van externen voor de begeleiding van het inkooptraject is dat de publieke sector zelf weinig kennis opbouwt. Inhuur van externen lijkt vooral opportuun om *extra* capaciteit of specifieke technische kennis 'in te kopen'. Bijvoorbeeld ondersteuning bij het organiseren van marktconsultaties of om onderzoek te doen naar de 'state of the art' daar waar de aanbestedende overheid zelf capaciteit mist. Andersom, als RVO/PIANOo het gehele traject overneemt, loopt de overheid het risico om in vaarwater te komen van externe consultants (risico op concurrentievervalsing). In Vlaanderen is een tussenvorm gevonden van een centraal coördinerend team en inhuur externen voor specifieke ondersteuning. De externe consultants worden na een publieke aanbesteding geselecteerd voor een raamovereenkomst. Bij ongeveer de helft van de (30-40) projecten wordt een beroep gedaan op externe begeleiding. Voor elke geplaatste opdracht wordt op basis van een minicompetitie (begeleid door EWI) de opdracht gegund aan een van de consultants uit de raamovereenkomst.
  - Bij de inkoop zelf (PCP of PPI) speelt de afweging of de cofinanciering rechtstreeks wordt geboden aan bedrijven (dit kan in de vorm van een lening, garantstelling, of subsidie) zoals bij het Spaanse INNODEMANDA het geval was of via de aanbestedende overheid (zoals bij het Vlaamse PIO en bij diverse andere landen inclusief Nederland).
- In welke **fase** van het inkooptraject de cofinanciering wordt ingezet (PCP/PPI) en waarop (ontwikkeling, validatie, 'deployment' oftewel de eerste commerciële afname van een innovatieve oplossing).
- (Differentiatie) in de **hoogte** van het **cofinancieringspercentage**: in het voorbeeld uit Vlaanderen wordt maximaal 50% cofinanciering ingezet. In het Horizon 2020-programma stelt de Europese Commissie 90% cofinanciering beschikbaar voor PCP en 35% voor PPI middels specifieke calls. Bij het vaststellen van de

cofinancieringspercentages valt het te overwegen te differentiëren naar doelgroep en sector, bijvoorbeeld door calls te koppelen aan specifieke maatschappelijke uitdagingen, technologie, soort publieke taken of doelgroep met elk eigen financieringspercentages.

- **Voorwaarden** aan de financiering. Bijvoorbeeld of individuele opdrachtgevers aanspraak kunnen doen op financiering of juist alleen consortia van opdrachtgevers. In het Horizon 2020-programma moeten minstens drie organisaties uit drie verschillende lidstaten gezamenlijk een voorstel indienen voor PCP-calls. De voordelen hiervan zijn een betere uitwisseling en een beter gebruik van kennis, en het effectiever kunnen aanpakken van vraagstukken die grensoverschrijdend zijn.

### 3.2.3 Benodigde inspanningen en opbrengsten

Cofinanciering vraagt om substantiële directe financiële middelen. Ter vergelijking in Vlaanderen bestaat het jaarlijks budget uit €5 miljoen met een totaal inkoopbudget van ongeveer de helft van Nederland<sup>17</sup>. Als een soortgelijke aanpak als in Vlaanderen wordt gehanteerd zou dit in Nederland neerkomen op een centraal budget van +- € 10miljoen per jaar, een veelvoud van de 3 miljoen euro in 2020 en 1,5 miljoen euro in 2021 in Nederland. Hieruit kunnen ook de indirecte kosten (uitvoeringscapaciteit) gefinancierd worden, zoals de kosten om de budgetten te beheren, eventuele financieringsaanvragen te beoordelen, te selecteren en op te volgen en om inhoudelijke ondersteuning te bieden (al dan niet aangevuld met externe consultants). De kosten zijn ook afhankelijk van de beleidsinzet, waarbij we opmerken dat er een minimale inzet nodig is om de kosten van het optuigen van een apparaat te rechtvaardigen.

Cofinanciering draagt bij aan het financieren van de extra risico's en kosten die gepaard gaan met innovatiegerichte inkopen. Hiermee beoogt het de risico's van innovatiegerichte inkopen bij individuele publieke opdrachtgevers te verminderen en publieke opdrachtgevers een extra zetje te geven om met II aan de slag te gaan. De financiering van ondersteuning in het voorbereidingsproces kan 'koudwatervrees' wegnemen, hierdoor krijgen zij tijd en kennis om een gedegen II-proces op te zetten.

Nederland streeft ernaar om 2,5% van het bbp te investeren in R&D, privaat en publiek gezamenlijk. Met een cofinancieringspercentage van 50% in PCP-trajecten, levert elke euro in PCP 2 euro op aan R&D extra. Hierbij doen we de aanname dat dit volledig additionele R&D bedraagt, vanwege het competitieve karakter van PCP is het onwaarschijnlijk dat bedrijven met dit budget reeds begrote R&D gaan financieren (en zo het risico lopen de overheidsopdracht niet toegekend te krijgen). Hiermee kunnen cofinancieringsbudgetten bijdragen aan het doel om in Nederland 2,5% van het bbp in R&D te investeren.

### 3.2.4 Aandachtspunten

We zien enkele generieke aandachtspunten voor de implementatie van cofinanciering:

- Bij vrijwel alle vormen van cofinanciering wordt ook kennis en ondersteuning geboden. Dit is een belangrijke randvoorwaarde om de investering ook te doen laten renderen.
- Idealiter bouwt de publieke opdrachtgevers hierdoor zelf ook kennis en expertise op. Aanbieden van centrale uitvoeringscapaciteit en externe inhuur kan vooral van nut

---

<sup>17</sup> In Nederland is het inkoopvolume ongeveer €73 miljard in 2016 (bron Significant). Vlaanderen besteedt jaarlijks ruim 30 tot 40 miljard aan overheidsaankopen. Zie [link](#).

zijn bij zeer specialistische vraagstukken (bijv. juridische of technische) of om externe capaciteit in te kopen.

- Op dit moment zijn SBIR en het Innovatiepartnerschap de enige beschikbare instrumenten voor PCP vanuit juridisch oogpunt (volgens het Staatssteunkader en de Aanbestedingswet). Mogelijk kan in de toekomst cofinanciering breder ingezet worden als andere mogelijkheden ontstaan. cofinanciering gebruiken bij SBIR) belemmert innovatie. De procedure hierbij wordt idealiter zoveel mogelijk vrijgelaten om te voorkomen dat het instrument of inkooptraject te veel centraal gaat staan en een doel op zich wordt.
- Bij een decentrale focus bestaat er een spanning tussen stimuleren van de regionale economie en innovatiegericht inkopen waarbij je de beste oplossing wilt, onafhankelijk van de postcode. Al kan zo altijd overwogen worden te richten op vraagstukken waarvan men verwacht dat het regionale bedrijfsleven het meest krachtig is, en niet bang is een beetje extra 'peper' in dit regionale cluster te brengen.





# 4 Streefcijfer inkoopbudgetten

## 4.1 Beschrijving archetype

II-beleid begint in veel landen met de zinsnede: 'In ons land besteden we tientallen miljarden euro's aan inkoop voor het publieke domein.' Het zou dan mooi zijn als een deel van deze omvangrijke inkoopbudgetten uitgegeven wordt aan innovatie. Ook als dat maar een klein percentage zou zijn, dan gaat het nog steeds om substantiële budgetten. Eén van de meest directe manieren om het inkoopbudget te benutten voor innovatie, is het benoemen van een streefcijfer. Zo wil Finland vanuit het Rijk tegen 2024 10% van haar inkoopbudgetten besteden aan innovatie.

Hoe kan een streefcijfer organisaties stimuleren meer aan innovatiegerichte inkoop te doen?

**A.** Het beleidsmatig instellen van een streefcijfer voor II werkt agenderend, stimulerend en richtinggevend voor publieke organisaties. **B.** Het instellen van een streefcijfer draagt bij aan de bereidheid van overheden om innovatiekosten op zich te nemen, als de boodschap van een streefcijfer is dat een deel van het inkoopbudget met een hoger risico mag worden aanbesteed. **C.** Daarnaast benoemen overheden zo voor zichzelf een innovatie-ambitie (die overigens dan nog niet is uitgewerkt in een innovatieopdracht). **D.** Het stellen van 'een streefcijfer zorgt ervoor dat inkopers aanbestedingsrechtelijk manieren gaan zoeken om daadwerkelijk innovatie te kunnen inkopen; de ruimte van het regulerend kader zal dan meer benut gaan worden. In welke mate dit alles bereikt wordt, hangt uiteraard samen met de manier waarop het streefcijfer geïmplementeerd wordt.

We lichten hier kort uit voor welke vorm van II het streefcijfer kan gelden. We onderscheiden, zoals in het eerste hoofdstuk aangegeven, twee vormen van innovatieve inkoop, namelijk *pre-competitive procurement* (PCP) en *public procurement of innovation* (PPI). Als een inkoopbudget ten goede dient te komen aan R&D, dan is een specifiek streefcijfer gericht op PCP noodzakelijk; dit voorkomt dat het budget vooral besteed wordt aan PPI. De Europese community van start- en scale-ups heeft in haar 'Scale-up Europe Manifesto' overheden opgeroepen om meer aan II te doen, waarin minimum doelen van 3% PCP en 20% PPI beschreven staan. Zuid-Korea heeft dit wel: ze wil 5% van publieke inkoopmiddelen besteden aan ontwikkeling, en 20% aan 'deploying innovative solutions'.

Een streefcijfer voor het stimuleren van II kan op verschillende manieren uitgewerkt worden. We onderscheiden grofweg drie gradaties hierbinnen:

- Het percentage kan **verplichtend** zijn. In Europa komen we dit (nog) niet tegen, mede doordat overheden elkaar vaak geen harde verplichtingen kunnen of willen opleggen. In de VS dienen federale overheidsorganisaties met een extramuraal R&D-budget (let op: dit is geen generiek inkoopbudget) hoger dan 100 miljoen euro minimaal 3,2% van dit budget te besteden aan R&D (PCP) bij kleinere bedrijven (<500 werknemers).<sup>18</sup>
- Het percentage kan vooral een **wens of uitgesproken ambitie** zijn. Dan wordt er wel een streefcijfer gecommuniceerd, maar zijn er weinig beleidsacties om zoiets 'body' te geven. Oostenrijk heeft voor het federale niveau een ambitie neergelegd van 2% in het meest recente regeerakkoord, maar meer dan een uitgesproken

---

<sup>18</sup> Het lijkt erop dat in Nederland alleen het Ministerie van Defensie vooraf gedefinieerde R&D-budgetten heeft (buiten het beschikbare subsidie- en fiscale instrumentarium van overheden, met name EZK).

streven is dit nog niet. De bestaande governance, stimulansen en de beschikbare middelen passen alleen vaak niet bij de te realiseren ambitie.

- Door **expliciete aandacht** voor het streefcijfer en bijbehorende (beleids)acties kan het **een verplichtend karakter** krijgen. Dit kan op verschillende manieren:
  - Afsprakenstelsels (convenanten).
  - Monitoring van innovatiegerichte inkoopbudgetten.
  - Veel (beleidsmatige) aandacht voor het percentage.
  - Uitwerking van het percentage in een actieplan.

In Europese landen met een streefcijfer lijkt vooral sprake te zijn van de tweede en derde variant. Finland valt op door het ambitieuze streefcijfer, namelijk 10% van alle publieke inkoop. Ook gebruikt Finland dit doel als kapstok voor veel van het II-beleid; alle activiteiten binnen het beleid hebben tot doel het streefcijfer te halen (Box 1). In mindere mate geldt dit ook Vlaanderen, waar de ambitie onderdeel is van een bredere II-aanpak. In Vlaanderen lijkt het doel minder centraal te staan in het beleid; het is niet de centrale kapstok, maar één van de pilaren waarop het II-beleid rust. Ook valt op dat er minder dan in Finland aandacht is voor de '3%-norm'.

*Box 4. Internationale voorbeelden: Finland*

Het Finse II-actieplan van 2020 opent met de zin: 'In order to increase the volume of innovative public procurement to 10% of all procurements...'.<sup>19</sup> Hier is het streefcijfer een centrale kapstok waar II-beleid aan wordt opgehangen. Het verhogen van dit volume draagt bij aan het doel uit het Overheidsprogramma om in 2030 4% van het GDP te investeren in R&D en innovatie. Zo is het streefcijfer momenteel onderdeel van de beleidsvisie waarin publieke inkoop technologische ontwikkeling aanjaagt en bijdraagt aan het behalen van duurzaamheidsdoelen.

De Finse regering startte in 2015 met het streefcijfer op 5% te zetten, als doel neergelegd in het Finse regeerakkoord 2015–2018. Toen stond het streefcijfer in de beleidscontext van het verhogen van productiviteit in de publieke sector door digitalisering, experimenten en deregulatie; er heeft dus een verschuiving plaatsgevonden in het beleidsdenken. Het competence center KEINO werd ingesteld om dit doel te bereiken. In 2018 stelde KEINO middels een survey vast dat het streefcijfer was bereikt. Dat was aanleiding om dit te verhogen naar 10%, te bereiken tegen het einde van de nieuwe regeerperiode (2023).

Dit streefcijfer is niet heel specifiek uitgewerkt, niet in het regeerakkoord en niet in het nieuwe II-actieplan. Er is niet gespecificeerd welke beleidsdomeinen of overheidsorganisaties er wel of niet onder vallen. Ook is geen onderscheid gemaakt tussen PCP, PPI of een innovatief inkoopproces. Het streefcijfer wordt in Finland gezien als een algemeen en krachtig statement dat richting geeft aan de publieke inkoop.

De vraag is dan hoe dit percentage functioneert in beleid en uitvoering. In het Overheidsprogramma staat het strategische doel om als Finland bekend te staan als een 'front runner' in innovatie.<sup>20</sup> Een van de doelen hierbij is dus dat innovatieve aanbesteding 10% van alle publieke aanbestedingen uit zal maken. Dit 10%-doel is verankerd in de 'National Public Procurement Strategy' (innovatie is één van de acht pijlers van deze strategie), en uitgewerkt in een 'Government resolution' onder leiding van het Ministerie van Financiën, samen met de vereniging van lokale en regionale autoriteiten. Zo wordt het doel een 'leitmotiv' in het beleid.

Verder is dit percentage de kapstok waar het II-actieplan aan ophangt, met allerlei maatregelen die tot doel hebben om de 10% te halen binnen enkele jaren. Alle ministeries dienen eigen actieplannen te maken die het II-actieplan verder concreet invullen; dit onder begeleiding van KEINO en de 'Prime

<sup>19</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland (July 27, 2020). The public procurement as an instrument in implementing society's important development objectives – action plan for increasing the use of innovative public procurement, developing services and promoting sustainable growth.

<sup>20</sup> Government Programme Finland, Chapter 3.4. Zie [link](#).

Minister's Office'. Er wordt zo commitment verlangd van ministeries en van andere overheden op beleids- en uitvoeringsniveau.

Monitoring is een belangrijk onderdeel om te bepalen of de maatregelen het doel dichterbij halen. In het Finse regeerakkoord wordt dan ook aangegeven dat er jaarlijks gemonitord dient te worden; de gehele National Public Procurement Strategy is hiertoe uitgewerkt in indicatoren. De ontwikkeling rondom monitoring van specifiek II is als volgt gegaan:

- In 2017, in een onderzoeksproject (gefinancierd door de 'Prime Minister's Office', begeleid door Ministry of Economic Affairs and Employment) werd door VTT (vgl. met TNO) monitoring uitgewerkt. Allereerst werd een definitie van innovatieve inkoop ontwikkeld.<sup>21</sup>
- KEINO startte in 2018 met haar activiteiten, waaronder monitoring. Ze gebruikte het onderzoeksrapport om monitoring vorm te geven. Er is toen gekozen voor een online survey. Hierin werd gevraagd naar de mate waarin een inkoper haar of zijn ingekochte oplossing als innovatief zag. Er werd in deze survey gevraagd naar verschillende fases in het inkoopproces, onder meer het gebruik van innovatie-vriendelijke inkoopactiviteiten (bv. marktdialoog), hoe innovatief het contract was, hoe nieuw de innovatie was (gebaseerd op vragen uit de Community Innovation Survey) en de impact van de innovatie op de organisatie.
- De ontwikkelde survey is eind 2018 en eind 2020 uitgezet onder personen die een opdracht via de publieke aanbestedingswebsite HILMA (vgl. met Tendered) hadden uitgezet; de respons op deze enquête was 279<sup>22</sup> in 2018. De steekproef werd gevormd door inkopers die in het eerste half jaar van 2018 en 2020 hadden ingekocht.
- Naast een in 2020 uitgevoerde survey (als vervolg op het onderzoek in 2018), wordt er een geautomatiseerde survey opgezet. Deze survey dienen inkopers in de toekomst in te vullen zodra ze op de publieke aanbestedingswebsite HILMA aangeven dat hun aanbesteding een innovatief element bevat.
- Daarnaast doet KEINO/VTT test met automatische tekstanalyse van aanbestedingsdocumentatie. Een knelpunt hier is dat informatie van één aanbesteding vaak verspreid is over verschillende documenten; een hoofddocument met beknopte informatie en een uitgebreide bijlage waar op het onderwerp wordt ingegaan. Die bijlages zijn in Finland soms alleen via privé-portals beschikbaar.

Een aantal zaken die vanuit Finland worden meegegeven over monitoring, zijn:

- Het meten van II is 'far from a straightforward exercise'.
- Het voordeel van een survey is dat je direct degenen bevroegd die daadwerkelijk II hebben uitgevoerd, en je kunt hen ook over de verschillende fases van het II-proces bevragen.
- Een survey kan een lage response rate hebben; in Finland was dit 13% van de steekproef in 2018 en 10,5% in 2020. Dit maakt eventuele conclusies mogelijk minder valide.

Naast de vraag hoe verplichtend een streefcijfer dient te zijn, is er de vraag wat onder het streefcijfer valt. In vergelijking met Finland valt het op dat in Vlaanderen het doel beleidsmatig concreter is uitgewerkt. Er is een duidelijk kader gedefinieerd rond het streefcijfer (Box 5).

*Box 5. Internationale voorbeelden: Vlaanderen*

In Vlaanderen is het streven om meer dan 3% van de aanbestedingsmiddelen te richten op II (ook innovatief aanbesteden). Dit getal is een leven gaan leiden als 'de 3%-norm'. Het is gecommuniceerd

---

<sup>21</sup> De definitie luidt: 'Public procurement of innovation is the purchase of a new or significantly improved good or service, which increases productivity, quality, sustainability and/or effectiveness of public services.'

<sup>22</sup> Keino (2019). Innovatiivisten ja kestävien hankintojen tilanne suomessa 2018. Zie [link](#).

als een inspanningsverplichting. Daarbij is de inschatting gemaakt dat 3% van de aanbestedingen (op alle niveaus) uitkomt op circa 900 mln. euro voor II en innovatief aanbesteden.

Het initiatief voor dit streefcijfer komt van het Vlaamse departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI). Hier werd een overheidsbrede werkgroep opgezet om II te verkennen.<sup>23</sup> Dit resulteerde in het Charter 'Overheidsopdrachten voor Innovatie', ondertekend door de minister van EWI en door leidinggevende ambtenaren op 3 juli 2015. Doel van dit Charter is het creëren van bewustwording t.a.v. overheidsopdrachten, om inspanningen te leveren om ten minste 3% innovatie in overheidsopdrachtbudget te krijgen. Het Charter is concreter uitgewerkt in 2015 in een Nota aan het voorzitterscollege (een groep met 10 leidinggevende ambtenaren) van de Vlaamse overheid ter goedkeuring.<sup>24</sup> Verder is uitgewerkt in de nota hoe de 3%-norm gezien moet worden:

- **Budgetkader:** Omdat geen standaard 'labels' bestaan welke overheidsuitgaven overheidsopdrachten zijn, is gekozen voor het uitrekenen per individuele entiteit welk budget in het jaar x-1 is uitgegeven aan opdrachten. Het staat entiteiten vrij om te bepalen wat zijn verstaan onder 'uitgaven voor overheidsopdrachten'. Het streefcijfer is dan richtinggevend voor de uitgaven in jaar x. De '3%-norm' wordt uiteindelijk niet vastgepind op individuele entiteiten, maar op beleidsdomeinen. Zo worden afspraken per beleidsdomein over inspanningsverplichtingen van bijbehorende entiteiten gestimuleerd (sommige entiteiten kunnen 6% bijdragen, terwijl anderen 1% aan II doen).
- **Toepassingsgebied:** Welke organisaties vallen onder de norm? Dit zijn in Vlaanderen de organisaties (departementen en intern/extern verzelfstandigde agentschappen) die onder het Organisatiebesluit vallen én anderen. Daarom is gekozen voor het toepassingsgebied 'Europees Stelsel van Rekeningen', meer specifiek waar de ESR-entiteiten gekoppeld zijn aan beleidsdomeinen.
- **Begrippenkader:** Dit kader geeft aan wanneer een opdracht als innovatief bestempeld kan worden. Het gaat om innovatie van een product, proces, organisatie/dienst, aankoop en contract (deze laatste twee zijn aanbestedingsinnovaties). In de Nota wordt voorgesteld om ook O&O te laten vallen onder innovatieve overheidsopdrachten, naast inkopen als *launching customer*, *early adopter* en *first buyer*. Zowel PCP als PPI vallen daarmee binnen de 3%-norm. In het begrippenkader valt overigens op dat bewust niet is gedefinieerd wat een 'opdracht' (of aanbesteding) inhoudt, dit is vrijgelaten aan de entiteiten zelf.

De norm wordt uitgedragen via onder meer de managementcomités van departementen. Daarnaast is in het plan van aanpak van het Programma Innovatieve Overheidsopdrachten in 2016 een aantal activiteiten benoemd die het implementeren van de 3%-norm ondersteunen (letterlijke citatie)<sup>25</sup>:

- Samenwerking met netwerk aankopers en aankoopcentrales en hun management opzetten.
- Ontwikkelen van aangepast proces voor overheidsopdrachten voor innovatie (PPI).
- Projectportfolio met goede voorbeelden binnen Vlaamse overheid opmaken.
- Workshops voor ervaringsuitwisseling inzake PPI organiseren.

Momenteel wordt er in Vlaanderen nieuw beleid ontwikkeld rondom PCP en PPI. Er zullen t.a.v. streefcijfers verschuivingen gaan optreden, het is echter nog niet duidelijk hoe dit zal uitpakken.

## 4.2 Uitwerking archetype voor Nederlandse context

### 4.2.1 Context

In Nederland besteedde de nationale overheid in 2016 22,3 miljard euro aan inkoop, de lokale overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) maar liefst 41,5 miljard euro.<sup>26</sup> In totaal besteedden alle overheidsorganisaties gezamenlijk 73,3 miljard euro aan inkoop

<sup>23</sup> Departement EWI - 'Overheidsopdrachten voor innovatie'. Zie [link](#).

<sup>24</sup> Vlaamse overheid (2016). Nota aan het voorzitterscollege VC/15/10.09/D0C043 Zie [link](#).

<sup>25</sup> Vlaamse overheid (2016). Programma innovatieve overheidsopdrachten – plan van aanpak. Zie [link](#).

<sup>26</sup> Significant (2016). Inkoopvolume van de Nederlandse overheid.

(gegevens 2016). Met een bruto binnenlands product van circa 700 miljard euro in 2017, draagt de Nederlandse overheid zelf dus ruim 10% bij aan het bbp.<sup>27</sup> Nederland streeft ernaar om 2,5% van het bbp te investeren in R&D, privaat en publiek gezamenlijk.<sup>28</sup> Als er bijvoorbeeld 3% van het inkoopbudget beschikbaar is voor PCP, dan draagt de overheid daarmee 0,3 procentpunt éxtra bij aan het doel om in Nederland 2,5% van het bbp in R&D te investeren.

Nu dragen vooral de Ministeries van OCW en EZK veel bij aan R&D-investeringen, vooral via de eerste geldstroom aan universiteiten en innovatiesubsidies (dit zijn geen aanbestedingen).<sup>29</sup> Door het instellen van een streefcijfer zouden ook andere publieke opdrachtgevers die hun budgetten vooral besteden aan inkoop (bv. IenW via RWS, BZK via het Rijksvastgoedbedrijf, JenV en Defensie), bijdragen aan het verhogen van de overheidsinbreng in de Nederlandse R&D-investeringen.

In Nederland is eerder een 'richtgetal' geweest van 2,5%, ingesteld door het kabinet Rutte I (2010 – 2012) als inspanningsverplichting. De verschillende ministeries en andere overheden dienden daar hun eigen invulling aan te geven. RWS heeft dit haakje gebruikt om in 2014 een eigen 'Beleidskader Innovatiegericht Inkopen' op te stellen. Dit 'richtgetal' lijkt in de vergetelheid te zijn geraakt. Hetzelfde geldt voor streefcijfers in absolute aantallen, die in 2008 (Motie Aptroot en Besselink) als richtgetal werden verzocht (om tien keer launching customer te zijn en ten minste tien keer innovatief aan te besteden).<sup>30</sup>

Recent is er in Nederland weer de politieke aandacht voor streefcijfers. De in 2020 unaniem aangenomen motie Bruins 'verzoekt de regering, om afspraken te maken met aanbestedende diensten binnen de Rijksoverheid om innovatiegericht inkopen de komende drie jaar te bevorderen en hierover streefcijfers vast te leggen.'<sup>31</sup> Dit zal naar alle waarschijnlijkheid vanuit de departementen en publieke opdrachtgevers zelf moeten komen, aangezien dit niet opgelegd kan worden vanuit bijvoorbeeld het Ministerie van EZK.

#### 4.2.2 Keuze-opties

Een eerste algemeen punt dat we willen meegeven, is dat de motie Bruins de term *streefcijfer* hanteert. Dit kan dus enerzijds een streefpercentage zijn, anderzijds kan het ook een absoluut aantal betreffen. Bijvoorbeeld dat een organisatie jaarlijks tenminste  $x$  II-trajecten nastreeft.

Uit de algemene beschrijving van het archetype en de voorbeelden uit met name Finland en Vlaanderen halen we een aantal keuzes waarover, bij implementatie van dit archetype, nagedacht kan worden. Deze punten zetten we in de volgorde van veel naar minder impact. Indien we een sterke voorkeur hebben, dan geven we dat mee als aanbeveling.

1. Maak een keuze over de **mate waarin het percentage een verplichtend karakter** krijgt. We geven mee dat het in de Nederlandse traditie niet past om een dwingende of verplichtende vorm op te zetten. Wel kunnen we leren van Finland dat

---

<sup>27</sup> CBS Open Data. Zie [link](#).

<sup>28</sup> Enkele publieke organisaties hebben al eigen centrale R&D-budgetten. Zo alloceert het Ministerie van Defensie jaarlijks circa 70 – 80 miljoen euro voor R&D. Daarnaast hebben zo nog circa 200 miljoen euro aan niet-centrale investeringen in kennis en ontwikkeling. Zie Rijksbegroting 2019 van het Ministerie van Defensie.

<sup>29</sup> Rathenau. Zie [link](#).

<sup>30</sup> Motie van de leden Aptroot en Besselink (18 december 2008), 27406, Zie [link](#).

<sup>31</sup> Motie van het lid Bruins (5 november 2020), 35570-XIII-50. Zie [link](#).

veel beleidsaandacht, activiteiten en monitoring maakt dat het streefcijfer wordt geadopteerd door publieke organisaties, zonder dat het verplichtende gevoel erg naar voren komt. Naast een draaglijk op hoog ambtelijk en politiek niveau, kunnen percentages verweven worden in ander beleid met een relatie tot innovatie en inkoop (zie ook 'Innovatie-agenda's).

2. Maak een keuze **wie** het streefcijfer opstelt. Dit kan de landelijke overheid zijn, waarbij één departement het voortouw neemt of het in algemene zin in het regeerakkoord benoemd wordt. Ook kan landelijk benoemd worden dat iedere publieke organisatie zelf een passend streefcijfer opstelt (indien hen dit verder helpt in innovatiegericht inkopen.)
3. Over het **werkingsgebied van het streefcijfer** kunnen een aantal keuzes relevant zijn om te maken. Wie valt er onder de norm en op welke manier? Als overweging willen we hier meegeven om dit werkingsgebied niet heel gedetailleerd uit te werken. Dat kan dan verzanden in veel politiek en ambtelijk getouwtrek, terwijl het streefcijfer wellicht meer als ambitie gezien kan worden dan als beleidsinstrument. Belangrijker is, zoals in Finland, het stimuleren door middel van veel beleidsaandacht en activiteiten.
  - a. Er kan de keuze gemaakt worden **welke publieke opdrachtgevers** onder het streefcijfer vallen. Ook kan gekeken worden naar de functionele inkoopgroepen <sup>32</sup> of sectoren cq. beleidsdomeinen. Sommige ministeries, gemeenten, zbo's, etc. zullen meer ruimte in hun inkoopbudget hebben dan anderen. Bij sommige organisaties zal R&D ook beter passen dan bij andere.
  - b. Het al dan niet instellen van **een drempelwaarde** is een keuze.<sup>33</sup> Kleinere partijen met lage inkoopbudgetten worden zo niet gedwongen ook middelen vrij te maken voor innovatie; overigens zien we in de praktijk dat ook publieke organisaties met kleine inkoopbudgetten hun rol in innovatie kunnen pakken.
  - c. Een ander aspect is de keuze om het streefcijfer te laten gelden voor **individuele organisaties óf een mate van groepering** (b.v. rond een beleidsdomein) toe te passen. Het op rijksniveau functionerende categoriemanagement kan hier ook een rol spelen.
  - d. Een volgend aspect betreft de vraag **wat verstaan wordt onder 'innovatie'**. Daarbij kan de keuze gemaakt worden of het streefcijfer geldt voor PCP en/of PPI. Daarbij kan de keuze gemaakt worden om twee verschillende streefcijfers te hanteren, aangezien PCP en PPI een geheel eigen werkings sfeer hebben. Daarmee worden grotere opdrachtgevers gehouden aan het investeren in PCP; met één streefcijfer zouden investeren kunnen 'weglekken' naar PPI. Wel is het aan te bevelen om in acht te nemen dat (kleinere) publieke organisaties die natuurlijkerwijs verder afstaan van de inkoop van R&D (PCP), ook gestimuleerd worden de rol als 'first buyer' te spelen (PPI).
  - e. Om duidelijk te maken dat het budget daadwerkelijk aan PCP besteed wordt, kan ervoor worden gekozen een streefpercentage te **koppelen aan de aanbestedingsinstrumenten** die hiervoor zijn (SBIR, Innovatiepartnerschap en een prijsvraag). Bijkomend voordeel is dat monitoring van het streefcijfer gemakkelijker wordt. Er zal daarbij nog wel onderzocht moeten worden in

---

<sup>32</sup> Algemeen bestuur, landsverdediging, openbare orde en veiligheid, economische aangelegenheden, milieubescherming, huisvesting, volksgezondheid, recreatie/cultuur/religie, onderwijs, sociale bescherming

<sup>33</sup> Dit is een minimale ondergrens voor de grootte van het inkoopbudget; onder de grens hoeft een organisatie niet te voldoen aan het streefcijfer

welke mate dit organisaties in de weg zou staan om op te investeren in PCP; mogelijk passen de bovengenoemde instrumenten niet bij de manier waarop publieke organisaties in R&D investeren.

- f. Ten slotte kunnen voor het werkingsgebied keuzes gemaakt worden over de **organisatie** van het budget onder een streefpercentage. We adviseren om het II-budget dat 'gegenereerd' wordt doordat er ingekocht wordt (eventueel gebaseerd op daadwerkelijke facturen), in een apart 'potje' gestopt worden. Opdrachtgevers die een PCP-traject willen starten, kunnen dan putten uit dit vrijgemaakte budget binnen hun organisatie. Dit geeft een incentive als organisatie om te innoveren; zonder eigen PCP-trajecten zal een organisatie anders niet kunnen putten uit het budget waar ze wel aan bijdraagt.
4. De mate van **ondersteuning** bij implementatie van het streefcijfer is van belang. Een relatief algemene norm zal (in welke vorm dan ook) verder uitgewerkt moeten worden voor de verschillende publieke organisaties. (Pro-)actieve begeleiding kan hierbij helpen.
5. Een laatste aspect is óf en zo ja, hoe **monitoring** ingesteld kan worden. Zonder dat hier verder uit te werken, benadrukken we wel het belang hiervan. Monitoring laat enerzijds zien of de maatregelen ter ondersteuning van het streefcijfer effect hebben én of het streefcijfer zelf behaald wordt.

#### 4.2.3 Gevraagde inspanningen en opbrengsten

De directe gevraagde kosten zijn voor de Rijksoverheid verwaarloosbaar, en beperkt tot de beleidskosten die nodig zijn om het streefcijfer beleidsmatig uit te werken en te implementeren. Vanuit het perspectief van alle aanbestedende diensten in Nederland zijn de indirecte kosten echter groot. Dat heeft te maken met 1) het gehele ondersteuningsapparaat; de verwachting is namelijk dat het instellen van een streefcijfer leidt tot een stijging van het aantal hulpvragen aan bijv. PIANOo, 2) acties van individuele publieke organisaties om een systeem om te zetten voor het reserveren en besteden van II-budget, en 3) de faal- en risicokosten die nu eenmaal horen bij het inkopen van innovatie. Innovatiegericht inkopen zal op langere termijn voordeliger zijn (prijs-kwaliteit verhouding), maar op korte termijn zal het extra kosten, o.m. vanwege 'leerkosten' voor het goed kunnen inkopen van innovaties.

De *opbrengsten* van het instellen van een streefcijfer zijn in de inleidende paragraaf al algemeen benoemd in termen van het oplossen van knelpunten. Hier specificeren we ze kort:

- De rationale is dat een streefcijfer bijdraagt aan de effectiviteit en efficiënte van publieke dienstverlening én het oplossen van maatschappelijke uitdagingen.
- De risicomijdende opdrachtgever of manager zal ruimte ervaren als er verlangd wordt dat er bv. 3% van het inkoopbudget naar II gaat; er is binnen organisaties een haakje om innovatiegedrag aan te kaarten.
- Daarnaast betekent een streefcijfer meer budget voor innovatie, en dus hogere R&D-investeringen. Zo draagt de Nederlandse overheid meer bij aan het doel om 2,5% van het bbp te investeren in innovatie.

#### 4.2.4 Aandachtspunten

Vanuit de ervaringen met streefcijfers kunnen we een aantal algemene aandachtspunten meegeven:

- Belangrijker dan een uitgebreide discussie over wat wel of niet onder een streefcijfer valt (zoals in de eerdere introductieopgave in Nederland), kan het ook vooral

functioneren als uitgesproken ambitie én kapstok om ook middels inkoop bij te dragen aan innovatie.

- Streefcijfers zijn altijd een 'onderlegger' voor beleid (o.m. de andere archetypen) en activiteiten op het gebied van II. Op zichzelf staand functioneert het niet als beleidsinstrument. Daarnaast kan een streefcijfer ook uitgewerkt worden in het kader van de andere archetypes, zoals dat organisaties voor zichzelf een streefcijfer benoemen in hun innovatie-agenda's.
- Streefcijfers voor innovatie zijn geen doel in zichzelf, maar een middel om meer II te bereiken. Impliciet ligt hier de veronderstelling achter dat meer innovatiegericht inkopen betekent dat de dienstverlening van de publieke sector verbetert en innovatie in Nederland wordt aangejaagd. Als organisaties het wel als doel in zichzelf gaan zien, kan het gebeuren dat ze vooral zo snel en eenvoudig mogelijk dat doel willen bereiken.
- Een streefcijfer kan als een verplichting aanvoelen waarbij de organisatie die het niet haalt 'afgestraft' wordt (bv. door een lage ranking in monitoring). Positieve framing van het percentage is uiterst belangrijk om te voorkomen dat het streefcijfer als een verplichting overkomt; het positief belonen van organisaties die op II extra stappen zetten, kan daaraan bijdragen.
- Het streefcijfer hoeft niet te relateren aan het inkoopbudget, maar kan ook relateren aan het aantal aanbestedingen, organisatiegrootte, etc.



# 5 Opstellen van innovatie-agenda's

## 5.1 Beschrijving archetype

Innovatie-agenda's en routekaarten zijn een manier voor overheden om hun (toekomstige) innovatiebehoefte aan de markt kenbaar te maken. Deze agenda's kunnen onder de categorie *demand articulation* (ofwel: vraagarticulatie) vallen (als het interne perspectief nadrukkelijk wordt gekoppeld aan de markt, anders zijn ze vooral voor organisaties zelf<sup>34</sup>). Bij vraagarticulatie gaat het erom dat overheidsorganisaties perspectief bieden aan innoverende bedrijven. Dit wordt dan gedaan door een duidelijke behoefte uit te spreken als organisatie(s), waarop bedrijven oplossingen kunnen gaan ontwikkelen waarvan ze verwachten dat deze door de publieke organisaties zullen worden afgenomen.

Dit archetype is binnen vraagarticulatie onderdeel van verschillende manieren waarop deze innovatiebehoefte bij de markt kan worden neergelegd. Vormen van vraagarticulatie zijn:

- **Innovatie-agenda's:** Deze agenda's geven de thema's, doelen of concrete innovatiebehoefte weer van een organisatie. De focus van de agenda kan variëren van de innovatiebehoefte in de eigen organisatie tot het agenderen van maatschappelijke behoeften.
- **Roadmaps:** Roadmaps bevatten typisch strategische doelen voor de middellange termijn, inclusief de belangrijkste stappen, mijlpalen en innovaties die hiervoor nodig zijn. In een roadmap kan bijvoorbeeld weergegeven worden welke stappen ondernomen moeten worden om de doelen uit de innovatie-agenda te behalen. Bedrijven komen dan meer te weten over het 'pad' waarlangs geïnnoveerd wordt.
- **Klantnetwerken:** Dit zijn groepen publieke organisaties die eenzelfde behoefte (breed of smal) hebben. In een netwerk gaan zij op zoek naar oplossingen. Als zich een groep vormt rond een bepaald thema, weten marktpartijen waar publieke organisaties in de komende jaren aanbestedingen op zullen uitzetten.<sup>35</sup> Zo heeft Zweden een aanpak 'Buyer Groups' opgezet, en ook Nederland kent deze 'Buyer Groups'.

In het verdere van dit stuk gaan we in op innovatie-agenda's. Het stimuleren van het maken van agenda's is belangrijk op twee manieren:

- **Intern gericht:** Het opstellen van een innovatieagenda helpt een publieke organisatie allereerst bewust te worden van de eigen positie t.a.v. innovatie. Het opstellen van een innovatieagenda maakt de rol van de publieke organisatie zélf helder, binnen zowel het verbeteren van de eigen dienstverlening als het bijdragen aan maatschappelijke uitdagingen. Een innovatieagenda dwingt daarnaast tot het formuleren van een heldere en concrete innovatiebehoefte. Dit laatste blijkt in de praktijk weerbarstig, soms blijven innovatie-agenda's zeer algemeen. Vlaanderen benoemt het achterwege blijven van innovatieagenda's als knelpunt bij behalen van hun streefcijfer van 3% II t.o.v. inkoopbudgetten.
- **Extern gericht:** Een belangrijke functie van een innovatie-agenda is, in het kader van innovatiegericht inkopen, dat het bedrijven activeert om concrete

---

<sup>34</sup> De specificaties van een innovatie-agenda die de markt mobiliseert, worden verder uitgewerkt in 5.2.

<sup>35</sup> Nederland (het Rijk, IPO, VNG en UvW) heeft in 2020 16 *buyer groups* opgezet, bv. rond circulair textiel, doelgroepenvervoer, duurzame wegverharding, zero emissie bouw materiaal, houtbouw of renovatie van corporatiewoningen. Deze *buyer groups* zijn operationeel geworden via PIANOo, en worden ook door hen ondersteund. Daarnaast zetten organisaties in Nederland de genoemde instrumenten (zoals een Startup in Residence-traject) om in hun innovatiebehoefte voorzien te worden.

innovatiestappen te nemen. Zo heeft China een hele concrete innovatieagenda; lokale en regionale overheden zetten hun innovatiebehoefte op een centrale website neer, waar bedrijven op kunnen reageren met oplossingen.

We beschrijven hier twee voorbeelden uit Finland en de UK m.b.t. innovatie-agenda's waar we van leren op welke wijze innovatie-agenda's (niet) functioneren binnen het II-beleid. Allereerst Finland, waar concrete acties benoemd zijn om overheidsorganisaties innovatie-agenda's te laten maken en zo bij te dragen aan vraagarticulatie richting de markt én het clusteren van behoeften tussen publieke organisaties (Box 6). Wat we kort willen benoemen is, dat:

- Specifieke acties zijn opgezet om II deel te laten uitmaken van allerlei sectorale of geografisch afgebakende plannen. Zo hebben ministeries de taak om bij strategische plannen en programma's binnen hun beleidsdomeinen te benoemen hoe II gaat bijdragen aan het behalen van ambities; steden dienen dit te doen voor hun eigen grote investeringen.
- In de actieplannen II die alle ministeries voor zichzelf moeten maken, dient ook iets terug te komen van het clusteren van behoeften op centrale onderwerpen die alle publieke organisaties raken.

*Box 6. Het ontwikkelen van nationale oplossingen in Finland*

In Finland wordt het belangrijk gevonden om 'national solutions' te ontwikkelen met behulp van publieke inkoop, i.p.v. dat de inkoop alleen wordt gebruikt voor 'purchasing individual solutions'. Finland ziet daarbij de publieke sector soms als first customer. Innovatie-agenda's moeten de markt duidelijk maken wat de innovatiebehoefte is om tot deze 'national solutions' te komen. Eén van de pilaren van het actieplan in Finland is dan ook: 'using the national strategy processes to pool market demand, promote national overall solutions and create a reference market'.

Het clusteren van innovatiebehoefte van inkooporganisaties wordt gezien als een rol van de Ministeries. Deze behoeften worden dan omgezet in nationale strategieën of programma's. Voorbeelden die genoemd worden in het II-actieplan (2020), zijn:

- National Artificial Intelligence Programme Aurora AI
- Strategic programme to promote circular economy
- Green Deals
- Medium-term Climate change policy plan
- National growth programme for the transport sector
- Health sector growth strategy for research and innovation.

Er worden maatregelen genomen om dergelijke agenda's te laten functioneren binnen het II-beleid én om nieuwe agenda's op te zetten. Dit zijn onder andere:

- In de actieplannen die Ministeries moeten maken als uitwerking van het II-actieplan, moet iets opgenomen zijn over 'pooling needs', met name op onderwerpen die alle overheden raken (zoals CO2-neutraliteit, digitalisering van diensten en processen, gebruik van data).
- Het Ministerie van Economische Zaken en Werkgelegenheid is de centraal aangewezen actor bij verwezenlijken van dit doel.
- Ministerie van EZW en Financiën nemen in samenspraak met het AURORA-programma concrete maatregelen om publieke inkoop in te zetten in het ontwikkelen van een Aurora AI service ecosysteem.
- Innovatie moet onderdeel worden van de toekomstige grote investeringen van steden. Dit soort toekomstplannen wordt gezien als potentiële innovatie-agenda's.
- Evenals te ontwikkelen acties bij het AURORA-programma worden ook II-maatregelen ontwikkeld die de Health Roadmap helpen implementeren.
- De ambitie is uitgesproken dat de gehele overheid waar mogelijk meer en intensiever gaat samenwerken met allerlei sectorale agenda's, programma's en roadmaps (zie bovenstaand genoemd rijtje).

In Finland wordt het *poolen* van behoeften en uitspreken richting de markt vooral gezien als het hebben van plannen op het gebied van de maatschappelijke uitdagingen of missies.<sup>36</sup> Hier gaat het dus overwegend niet om de specifieke behoeften voor de eigen organisatie, maar over beleidsbehoeften; dit staat in die zin ook losser van het inkoopbeleid dat gericht is op de eigen bedrijfsvoering. Dergelijke plannen hebben voor de eigen inkoop alleen zin als ook een hoofdstuk wordt opgenomen over 'de rol van publieke inkoop'. Daarom wordt dan voor het inkopen van *national solutions* ook meer gekeken naar de eigen organisatie. In het 'medium-term climate change policy plan' in Finland is zo'n hoofdstuk opgenomen. De vraag is dan wel; is dit echt een innovatiebehoefte waarbij daadwerkelijk ingekocht gaat worden?

Wat valt op aan het UK-initiatief om II onder te brengen in het standaard inkoopproces (Box 7)? Allereerst dat de plannen niet zo gebruikt worden als manier van vraagarticulatie richting bedrijven. Het doel van de 'Innovation Procurement Plans' (IPP's) was vooral interne communicatie en implementatie van II-gedachtegoed in eigen processen. Het doel van het inzetten van innovatieagenda's in Nederland zou zijn dat de agenda's of roadmaps ook (of juist) een extern vraag-articulerend stuk zijn. Daarnaast was blijkbaar niet afdoende centrale begeleiding om deze IPP's op te werken tot stukken van behoorlijke kwaliteit, ondanks de beschikbare handreiking. Wat we hieruit kunnen leren is enerzijds dat het externe perspectief duidelijk uit dient te komen (de markt dient gemobiliseerd te worden door de agenda), en anderzijds dat begeleiding nodig is om dergelijke agenda's uitgewerkt te krijgen.

*Box 7. Innovation Procurement Plans - UK*

In 2008 schreef de toenmalige regering van de UK in haar 'Innovation Nation White Paper' dat 'each government department will include an Innovation Procurement Plan as part of its commercial strategy, setting out how it will drive innovation through procurement and use innovative procurement practices.'<sup>37</sup> Ieder departement diende een 'Innovation Procurement Plan' (IPP) op te stellen, met behulp van een IPP-handleiding. In 2010 verscheen er nog een vernieuwde handleiding, om departementen te helpen bij de update van hun IPP's.

Deze IPP's bleken hun waarde te hebben in het identificeren van de mate waarin II al onderdeel was van de huidige inkooppraktijk. Echter wist men middels de IPP's hun doel niet te verwezenlijken. Dit kwam doordat:

- In de plannen nauwelijks was opgenomen hoe departementen gerichte innovatie zouden stimuleren middels de bij hen geïdentificeerde kansen.
- De kwaliteit van deze plannen nogal varieerde tussen de departementen.
- Er vaak geen meetbare doelen waren opgenomen in de plannen.<sup>38</sup>

De 'House of Lords' noemde de plannen 'little more than a statement of good intentions.' Het feit dat de IPP's niet functioneerden naar behoren, had consequenties. De regering besloot dat het opstellen van IPP's werd geschrapt als verplichting voor departementen bij de aanpassing van het inkoopbeleid.

Waar Finland vooral kiest voor het aanhaken bij bestaande (sectorale) plannen, al dan niet op initiatief van ministeries, heeft de UK ervoor gekozen nieuwe plannen op te zetten

---

<sup>36</sup> Andere maatregelen om tot agenda-vorming te komen, zijn niet benoemd in het II-actieplan.

<sup>37</sup> Department for Innovation, Universities & Skills (2008). Zie [link](#), p. 5.

<sup>38</sup> Uyarra, E., Edler, J. en Gee, S. (2013). UK Public Procurement of Innovation: The UK Case. Chapter 12 in Public Procurement, Innovation Policy: International Perspectives.

helemaal rond II. Dit zijn twee verschillende aanlegroutes om specifiek benoemde inkoop en innovatie aan elkaar te knopen.

## 5.2 Uitwerking archetype voor Nederlandse context

### 5.2.1 Context

In Nederland zijn de KIA's als onderdeel van het missiegedreven innovatie en topsectorenbeleid in principe als vehicle voor het adresseren van maatschappelijk uitdagingen / missies. Doel is dat kennisinstellingen, het bedrijfsleven en de overheid zich met hun innovatievermogen richten op de inhoud van deze KIA's. Ministeries brengen hier de maatschappelijke missies in, echter blijkt uit de topsector-brede KIA 2018-2021 dat publieke inkoop hieraan nauwelijks gekoppeld wordt.

In Nederland hebben een beperkt aantal publieke organisaties agenda's waarin ze hun *eigen* innovatiebehoefte voor eigen specifieke taken definiëren en die communiceren met de markt. Voorbeelden van organisaties die wel een innovatie-agenda hebben (al dan niet in de context van vraagarticulatie) zijn het Rijksvastgoedbedrijf, IenW, Rijkswaterstaat en Defensie als categoriemanager 'Rijksbrede inkoop kleding'. IenW heeft voor de eigen organisatie een verstaalslag gemaakt van de algemene missies naar haar eigen rol, alhoewel dat nog verder geconcretiseerd moet worden (Box 8). Defensie heeft, specifiek voor de inkoop waar ze Rijksbreed verantwoordelijk is, een innovatie-agenda gemaakt.

*Box 8. Innovatie-agenda's in Nederland: IenW*

#### Het Ministerie van IenW

IenW (inclusief RWS) heeft samen met ProRail de transitievisie 'Naar klimaatneutrale en circulaire rijksinfrastructuurprojecten'.<sup>39</sup> Hierin zijn verschillende transitiepaden geformuleerd voor de GWW-sector. Dit zijn onder andere 'Wegverharding', 'Kunstwerken', 'Bouwplaats en bouwlogistiek' en 'Energievoorziening.' De volgende dingen vallen op in dit stuk (i.h.k.v. innovatie-agenda's voor vraagarticulatie):

- De duurzaamheidsambities zijn zowel voor de eigen organisatie als voor de hele keten; dit maakt IenW zélf aanspreekbaar op het ondernemen van acties. IenW geeft zichzelf opdracht om circulariteit en klimaatneutraliteit te verankeren in interne opdrachtverlening; duurzaam opdrachtgeverschap is dus een centrale notie.
- Innovatie wordt in deze agenda wel beperkt tot maatschappelijke uitdagingen; de vraag is of er in de eigen publieke dienstverlening ook anderszins nog innovatiebehoefte zijn, en of die elders zijn ondergebracht in agenda's.
- Verschillende onderdelen van de transitiepaden zijn concreet benoemd, en gekoppeld aan de berekende CO<sub>2</sub>-emissies (en dus potentiële CO<sub>2</sub>-besparing). Dit maakt het voor de markt enigszins tastbaar waarop ze kunnen te innoveren.
- In de agenda staat aangegeven dat de transitiepaden verder worden uitgewerkt met de markt en decentrale overheden in de vorm van routekaarten; de verwachte inhoud van de routekaarten is niet benoemd.
- Een concreet contactpunt om aan te kloppen bij IenW mét een innovatie is niet genoemd.

*Box 9. Innovatie-agenda Rijksbrede inkoop kleding*

Het Ministerie van Defensie is categoriemanager voor de inkoop van kleding. Ze koopt kleding in voor bijvoorbeeld het leger, Staatsbosbeheer, de Douane of Dienst Justitiële Inrichtingen. Om de inkoop te verduurzamen, heeft het Ministerie een aanpak of visie 'duurzame inkoop van bedrijfskleding voor

---

<sup>39</sup> IenW (2020). Naar klimaat-neutrale en circulaire rijksinfraprojecten. Zie [link](#).

het Rijk' opgezet. In het Categoriekeplan 2018 zijn de doelstellingen neergelegd, en ook transparant gecommuniceerd met de markt. Daarbij werkt Defensie samen met onderzoeksinstituten, bedrijfsleven, universiteiten en hogescholen aan duurzamer textiel gedurende de gehele levenscyclus van textiel.

Deze missie-gedreven aanpak, in relatie tot publieke inkoop, blijkt aan te slaan. Recent heeft Defensie enkele succesfactoren gedeeld van deze aanpak:

- Ambitieuze missie koppelen aan concreet meetbare resultaten.
- Visie en doelstellingen transparant delen met de markt.
- De markt een meerjarig perspectief geven (bijvoorbeeld door het delen van de aanbestedingskalender voor 5 jaar).
- Breng focus aan in de wensen die je hebt t.a.v. de markt.
- Rijksdoelstellingen zijn belangrijker dan de prijs in gunningscriteria; later verdienen deze innovatiekosten zich (waarschijnlijk) weer terug.
- Samenwerken met relevante stakeholders.
- Het opnemen van een innovatieparagraaf in de (langer lopende) contracten, zodat ook tijdens het contract geïnnoveerd kan worden.

### 5.2.2 Keuze-opties

Hierboven hebben we aangegeven wat het belang is van een innovatie-agenda voor de eigen organisatie, gekoppeld aan inkoop. Zo'n agenda beantwoordt de 'wat-vraag' voor zowel de eigen organisatie als de markt en kennisinstellingen. Concreet betekent dit in Nederland dat ieder ministerie voor haar specifieke beleidsdomeinen agenda's ontwikkelt die een vertaalslag maken van missies naar de eigen inkoop; dit is ook een doorvertaling van visies en strategieën richting 'de markt'.

Het is dan ook van belang om publieke organisaties te stimuleren met een innovatie-agenda aan de slag te gaan. We benoemen een aantal aspecten die hierbij van belang zijn.

- De centrale vraag is hoe publieke organisaties **gestimuleerd** kunnen worden om werk te maken van innovatie-agenda's in het kader van II. De mogelijkheden om dit op centraal niveau af te dwingen zijn er niet. Wel kunnen verschillende activiteiten worden opgezet onder de andere archetypes die bijdragen aan het inspireren en stimuleren van publieke organisaties om een dergelijke agenda op te zetten (zie hoofdstuk 1).
- Een ander element is de **vorm** waarin de inkoop en innovatiebehoeften geïntegreerd worden. Dit zal afhangen van de organisatie wat het beste past. Enkele vormen zijn:
  - Een II-plan waar specifieke innovaties benoemd staan; hier wordt innovatie benoemd binnen het inkoopbeleid.
  - Andersom kan ook, waarbij inkoop een instrument wordt binnen innovatieplannen. Binnen (sectorale) plannen wordt dan de rol van II benoemd. Dit komt overeen met de aanpak die Finland kiest.
- Voortbordurend op de vorm is de **schaal** waarop een innovatieagenda wordt opgesteld. Dit kan een aanbestedende dienst zelf doen, maar ook kan dat samen opgepakt worden met andere aanbestedende diensten die inhoudelijk en/of geografisch raakvlakken hebben. De keuze hiervoor hangt samen met wie het initiatief neemt om een innovatie-agenda op te zetten, dit kan de Rijksoverheid zijn, maar ook koepels van publieke organisaties (Unie van Waterschappen, VNG of IPO) of regionaal actieve organisaties als ROM's.
- Bij het opstellen van een innovatie-agenda kan **begeleiding** nodig zijn, zodat een proces wordt doorgelopen om tot een gedragen agenda te komen. Daarnaast kan begeleiding (met overzicht in Nederland) ervoor zorgen dat organisatie-overstijgende behoeften ook centraler worden opgepakt.

Inhoudelijk willen we ook enkele aspecten benoemen die van belang zijn bij het succesvol implementeren van innovatie-agenda's als vorm van vraagarticulatie. Zaken waaraan gedacht kan worden bij het schrijven en presenteren van de innovatie-agenda (of hoofdstuk in een sectorale agenda), zijn:

- Het **abstractieniveau** van de agenda is een belangrijk aandachtspunt. Er is hier een spanning; té concreet, dan staan er bij wijze van spreken morgen bedrijven voor de deur met een innovatie; té abstract, dan activeert het bedrijven **niet** om concrete acties te ondernemen. Het lijkt het beste om een tweeslag te maken. Allereerst een enigszins abstracte agenda met op hoofdlijnen de innovatiebehoefte, met daarbij de concrete uitwerking in inspiratiesessies met de markt op deelthema's met experts.
- Er zal aandacht moeten zijn voor de doorvertaling van de agenda naar **concrete aanvragen**. Spreek de intentie uit om op de genoemde vlakken ook echt in te kopen. Dit hangt samen met de **inbedding** van de agenda in de bredere organisatievisie en – strategie (zoals HRM, interne opdrachtverlening, etc.) en praktijk (b.v. het reserveren van middelen voor implementatie van de benoemde innovaties of het concretiseren van tussentijdse doelen). Benoem concrete aanspreekpunten waar bedrijven kunnen aankloppen met hun innovaties. Een goede inbedding verhoogt ook de **betrouwbaarheid** van de innovatie-agenda; er moet voorkomen worden dat in de agenda zaken benoemd worden die uiteindelijk niet door een publieke organisatie ingekocht worden. Anders zullen bedrijven minder geneigd zijn om zelf R&D-middelen in een traject te investeren waarvan onzeker is dat die ook baten gaat opleveren.
- De **inhoud** van de agenda beslaat het benoemen van de innovatiebehoefte die er binnen de publieke organisatie leven, óf die maatschappelijk relevant zijn. Het gaat hier om:
  - Een concrete vertaalslag van missies of maatschappelijke uitdagingen naar het eigen beleids- én inkoopterrein.
  - Andere inkoopbehoefte die niet per se binnen één van de missies passen.Ook kan als uitgangspunt genomen worden wat er in Nederland aanwezig is qua kennis en kansen bij de industrie en kennisinstellingen. Dit past goed bij het Missiegedreven Topsectorenbeleid.
- Kies voor een **appellerende taal** voor de markt; een taal die de markt herkent en aanspreekt is van belang. Het helpt daarbij om beleidsambities door te vertalen naar de markt.
- Leerzaam is hier vooral hoe zo'n agenda tot stand kan komen (**het proces**). Inhoudelijk is het van belang bovenstaande punten centraal te stellen; het gaat ten slotte om een agenda voor vraagarticulatie.

### 5.2.3 Geschatte inspanningen en opbrengsten

Qua inspanningen zal het stimuleren van innovatie-agenda's niet veel kosten. Het zijn met name personele kosten voor 'inspireren' en 'ondersteunen', alsook marketingkosten om goede inspirerende verhalen voor het voetlicht te brengen. Uiteraard zal het voor de publieke organisaties zelf wél de nodige inspanningen kosten om tot een agenda te komen.

De opbrengsten op het niveau van de gehele overheid zijn evident. Allereerst zullen individuele organisaties hun eigen innovatiebehoefte meer inzichtelijk krijgen, dat werkt agenderend voor de interne organisatie en daagt de markt uit met oplossingen te komen. Daarbij is er een optelsom van de effecten binnen deze individuele organisaties op nationaal niveau. De overheid internaliseert zo de missies sterker, en heeft aandacht voor een actieve rol bij het behalen van deze missies. Dit resulteert ook in een betere dienstverlening, alsook als hogere orde effect een hogere legitimiteit van overheden.

#### 5.2.4 Aandachtspunten / opmerkingen

We hebben enkele aandachtspunten bij de innovatie-agenda's:

- Een innovatie-agenda zoals die nu gemeengoed is, en een innovatie-agenda voor vraagarticulatie zijn twee verschillende dingen. Een innovatie-agenda alleen is geen geschikt middel om de markt richting te geven wat betreft de innovaties. Overigens blijft overeind dat zo'n agenda van groot belang is voor de eigen organisatie (intern gericht). Het doel van de agenda voor vraagarticulatie is er sterk op gericht om de markt in beweging te zetten om te innoveren op concrete innovatiebehoeften van publieke organisaties (extern gericht).
- Aanhakend op bovenstaand punt: een innovatie-agenda zal dus altijd ingebed moeten worden in de strategie én praktijk van de publieke organisatie. Hoe worden missies vertaald in concrete innovaties, zodat het handelingsperspectief krijgt voor bedrijven? Wie draagt de agenda actief uit? Wie brengt partijen samen en zet ontwikkelingsprocessen op? Hoe koppelen we concrete inkoop aan de agenda en bieden we de bedrijven écht een markt?
- Stel het belang van innovatie-agenda's centraal bij het 'uitventen' van dit archetype. Zo'n agenda moet voor een publieke organisatie iets opleveren, anders wordt het niet opgepakt.





# 6 Belonen innovatie-minded gedrag

## 6.1 Beschrijving archetype

Eén van de manieren om innovatie-minded gedrag bij ambtenaren en bestuurders te stimuleren is door dit type gedrag te belonen. Het uiteindelijke doel is het creëren van een cultuurverandering bij publieke opdrachtgevers naar een 'innoverende organisatie'. Hier zijn vele factoren van invloed op, en ook de andere beleidsinterventies spelen hier een rol in. In dit hoofdstuk focussen we ons op verschillende vormen van belonen van innovatie-minded gedrag met als doel gedragsverandering binnen publieke opdrachtgevers. Op hoofdlijnen kunnen we twee type beloningen onderscheiden:

- Financiële / tastbare beloningen in de vorm van bonussen of een prijs.
- Niet-financiële beloningen en erkenning voor innovatieve ideeën. Bijvoorbeeld door het bieden van promotiekansen aan individuen, het geven van erkenning en waardering.

Beiden vormen van beloning kunnen dienen om een ambtenaar/bestuurder, organisatie (of een team of afdeling binnen een organisatie), een regio of zelfs een heel land te stimuleren, te eren, aan te moedigen en te inspireren. Ook kan een dergelijke beloning een agenderende werking hebben; het feit dat er een beloning is voor innovatie-minded gedrag geeft aan dat er belang aan wordt gehecht.

Verschillende landen reiken een 'innovation award' uit, al dan niet gekoppeld aan een financiële impuls. Deze beloning neemt vaak de vorm van een innovatieprijs aan die achteraf wordt toegekend en die specifiek gekoppeld is aan een prestatie. Zie bijvoorbeeld Box 10.

*Box 10. Duitse 'Innovation schafft Vorsprung' award.*

Het Duitse expertisecentrum innovatiegericht inkopen KOINNO reikt jaarlijks een prijs uit voor uitzonderlijke prestaties van publieke opdrachtgevers bij het inkopen van innovatie en het ontwerpen van innovatieve inkoopprocessen. De prijs genaamd "Innovation schafft Vorsprung" ("Innovatie creëert voorsprong") wordt uitgereikt tijdens de "Dag van de aanbestedende diensten". De prijs kent twee categorieën: inkoop van innovatie en innovatieve aanbestedingsprocessen. Overheidsdiensten op nationaal, deelstaat- en lokaal niveau, als ook overheidsbedrijven en -instellingen komen in aanmerking. Deze partijen dienen zelf een inzending in te dienen (bestaande uit maximaal 20 pagina's). De indieners met de meest innovatieve oplossingen worden uitgenodigd voor een presentatie voor een jury die vervolgens de winnaar bepaalt.

Naast erkenning van de prestaties, wordt er ook een geldbedrag uitgereikt (€10.000 per categorie) aan de winnende overheidsorganisatie. Dit geldbedrag is bedoeld om tegemoet te komen aan de geïnvesteerde tijd en capaciteit die gepaard is gegaan met het innovatiegerichte inkooptraject. Hiermee wil KOINNO deze inspanning ook economische laten lonen.

Doordat een dergelijke prijs veelal achteraf wordt uitgereikt, gaat er wel een effect van uit: een aanmoediging voor de ontvanger van de prijs en inspiratie voor anderen. Daarnaast heeft een prijs ook een agenderend effect, innovatiegericht inkopen wordt hiermee immers periodiek op de agenda gezet. De effecten zijn echter vrij indirect en een prijs lost geconstateerde knelpunten met betrekking tot innovatiegericht inkopen niet direct op. In het

voorbeeld van Duitsland gaat de 'award' ook gepaard met een geldbedrag. Hier gaat een (beperkte) extra stimulans van uit; namelijk het belonen van de extra inspanningen die gepaard zijn gegaan met innovatiegericht inkopen. Een specifieke vorm van het belonen van innovatie-minded gedrag is het opstellen van rankings. Een voorbeeld hiervan is de benchmark die door de EC is opgesteld van nationale inspanningen op het gebied van innovatiegericht inkopen<sup>40</sup>. Ook hier gaat een vrij indirect effect vanuit. Mogelijk wekt het wel een vorm van competitie op; de vraag is of er daadwerkelijk een kwaliteitsimpuls van uit gaat (nog los van de vraag of een dergelijke ranking objectief vast te stellen valt).

Idealiter wordt er ingespeeld om de intrinsieke motivatie om (1) met innovatiegericht inkopen aan de slag te gaan en (2) om ook een succes te maken van het innovatieve inkooptraject. Door in te spelen op intrinsieke motivatie gaat er ook een kwaliteitsimpuls vanuit, bovendien is daarmee de kans groter dat er ook daadwerkelijk een cultuurverandering optreedt.

## 6.2 Uitwerking archetype voor Nederlandse context

### 6.2.1 Context

In Nederland is op centraal niveau geen beloning ingericht voor innovatiegericht inkopen. Ook kent Nederland geen traditie van het uitreiken van financiële beloningen, derhalve is er ook geen traditie voor het uitkeren van bonussen aan goed presenterende ambtenaren (op het gebied van II). Een prijs gekoppeld aan een financiële impuls voor een overheidsorganisatie, zoals in Duitsland wordt uitgereikt, zou mogelijk zijn.

Wel bestaat er een ranking voor innovatievriendelijk inkopen aan organisaties, maar dit is niet gekoppeld aan een prijs.<sup>41</sup> Het maken van rankings op het vlak van innovatiegericht inkopen is alleen mogelijk als dit ook enigszins gemonitord c.q. vastgesteld kan worden. Als het doel van een dergelijke ranking agenderen is, dan zijn de eisen aan monitoring en criteria om een prijs toe te kennen ook minder van belang. Als het ook echt gekoppeld is aan (financiële) beloningen dan wordt objectieve monitoring veel belangrijker.

Voor de ranking 'Innovatievriendelijk inkopen' gebruikt PIANOo de op TenderNed gepubliceerde 'innovatievriendelijke' instrumenten zoals een marktconsultatie, prijsvraag of innovatiepartnerschap. Organisaties krijgen een score voor het gebruik van deze instrumenten waarbij het aantal punten verschilt per instrument (voor het gebruik van een innovatiepartnerschap de meeste punten, gevolg door prijsvraag, voor marktconsultatie worden de minste punten toegekend). Overigens is een ranking op basis van de innovativiteit van het inkoopproces nogal eenvoudiger dan op basis van de ingekochte innovatie. Op individueel niveau stelt het netwerkplatform voor professionals uit de publieke sector (Publiek Denken) jaarlijks een top-100 van ambtenaren vast. Er is zowel een jury- als publieksprijs. Het doel is om ambtenaren die een bijzondere prestatie hebben geleverd te belichten ter inspiratie en motivatie voor anderen. Harde criteria voor deze prijs bestaan niet. Mogelijk zou innovatie ook een categorie kunnen worden bij deze prijs.

Binnen overheidsorganisaties vinden we wel voorbeelden van interne prijzen. Zo reikt het Rijksvastgoedbedrijf sinds 2018 jaarlijks een innovatieprijs uit. De Innovatieprijs is bedoeld

---

<sup>40</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/benchmarking-national-innovation-procurement-investments-and-policy-frameworks-across-europe>

<sup>41</sup> PIANOo (2021). Analyse innovatievriendelijke inkopers in de publieke sector. Zie [link](#).

om bestaande innovaties zichtbaar te maken, het belang van innovatie te onderstrepen en innovatief gedrag in de toekomst te stimuleren.

### 6.2.2 Keuzeopties

Op hoofdlijnen onderscheiden we enkele keuzeopties die ook in combinatie met elkaar in gezet kunnen worden (bijvoorbeeld een financiële en directe beloning is een prijs).

- Direct gekoppeld aan één prestatie (in de vorm van prijs of bonus d.m.v. een inzending van een specifiek persoon, organisatie of project) of indirecte beloningen (voorbeeld van een ranking).
- Een vooraf aangekondigde beloning of een achteraf toegekende beloning. Een vooraf aangekondigde beloning kan bijvoorbeeld gekoppeld worden aan streefcijfers of KPI's d.m.v. een beloning wanneer de organisatie of het individu de KPI behaalt. Achteraf toegekende beloningen zijn vaak in de vorm van een prijs of ranking.
- Financiële/tastbare beloning (een promotie), of niet-financiële beloningen (op nummer 1 staan in een ranking, een award).
- Tot slot is ook het niveau van de beloning relevant: Wordt de beloning uitgereikt aan individuen, een organisatie als geheel of aan een regio? En wordt er onderscheid gemaakt naar Rijksoverheid en decentrale overheden? Daarnaast kan er binnen een regio (bijvoorbeeld binnen een provincie of binnen een gemeente), sector, doelgroep met awards/rankings worden gewerkt.

### 6.2.3 Benodigde inspanningen en opbrengsten

Het belonen van innovatie-minded gedrag kan vrijwel kosteloos als dit in de vorm van een open verkiezing of ranking plaats vindt. Ook de inspanningen om dit te organiseren zijn relatief laag. Naarmate er een meer inhoudelijke beoordeling met een jury bij komt kijken lopen de kosten en benodigde inspanningen op, bovendien is het de vraag of publieke opdrachtgevers hun innovatieproject zelf zullen gaan aanmelden (daar is eventueel ook nog inspanning op nodig). Ook een financiële of tastbare beloning gaat vanzelfsprekend gepaard met extra kosten. Het gaat hier echter om marginale kosten en inspanningen in vergelijking tot de andere archetypen. De opbrengsten zijn naar verwachting echter ook marginaal. Het effect zit hem vooral in het inspireren van anderen en het erkennen van de inspanningen van degene die de beloning hebben verdiend.

### 6.2.4 Aandachtspunten

- De meest effectieve manier van het stimuleren van innovatie-minded is om in te spelen op intrinsieke motivatie en bevologenheid om een cultuurverandering tot stand te brengen. Het gaat er dan vooral om dat er binnen een organisatie ruimte is voor creativiteit, experimenteren, nieuwe ideeën en het nemen van risico's. Dit is echter niet zo eenvoudig te realiseren, belonen speelt namelijk vooral in op extrinsieke motivatie. Het achteraf toekennen van prijzen of beloningen heeft dan ook vooral een symbolische en agenderende waarde die wel mogelijk anderen kan inspireren en stimuleren om ook met innovatie aan de slag te gaan.
- Dit archetype hangt in zekere mate samen met het archetype 'streefcijfers'. Zo kan er bijvoorbeeld een beloning gekoppeld worden aan de overheidsorganisaties of individuen binnen een organisatie die de streefambitie behalen. Ook bij dit archetype geldt daarom dat monitoring van belang kan zijn zeker wanneer de beloning gepaard gaat met een financiële impuls (als dat niet zo is, is monitoring veel minder belangrijk). Alternatief is het instellen van een jury of commissie die bepaalt of de beloning wordt toegekend.

- Het risico van het koppelen van dergelijke rankings/prijzen aan serieuze beloningen is dat het kan leiden tot *window dressing* en dat innovatiegericht inkopen te veel als een doel op zich wordt gezien in plaats van een middel om de eigen bedrijfsvoering en dienstverlening te verbeteren. Hiermee komen we terug op het eerste punt: de meest effectieve manier is het stimuleren van innovatie-minded gedrag aan de voorkant dat wil zeggen inspelen op de intrinsieke motivatie.

# 7 Innovation brokerage

## 7.1 Beschrijving archetype

Het inzetten van *innovation brokerage* is een manier om enerzijds vraag en aanbod (effectiever) bij elkaar te brengen, en anderzijds om overheden onderling met elkaar af te stemmen en samen te werken. *Innovation brokerage* wordt gedefinieerd als 'het verbinden van ideeën, mensen, organisaties en groepen om het innovatieproces mogelijk te maken en te ondersteunen' (vrij vertaald).<sup>42</sup> Hiermee raakt dit archetype dicht aan het archetype Aanbieden van voorlichting/support en netwerkvorming (zie hoofdstuk 2). Het verschil zit echter in de fase waarin de ondersteuning is geboden; het aanbieden van voorlichting, support en netwerkvorming vormt een basis van kennis en expertise voor publieke opdrachtgevers in het proces van innovatiegericht inkopen, terwijl *brokerage* in de operationele fase ingezet wordt om het matchen van een innovatiegerichte inkoopopdracht mogelijk te maken. Een broker kan hiertoe in vier fases ondersteunen:

- Voorbereiden: het ondersteunen van overheden om hun innovatiebehoefte scherp te krijgen.
- Zoeken: het ondersteunen van overheden bij zoekproces naar innovatieve bedrijven of kennisinstellingen die invulling kunnen geven aan de innovatiebehoefte en het helpen van bedrijven om kansen te identificeren bij publieke opdrachtgevers.
- Afstemmen: het helpen van overheden bij het afstemmen van de werkwijze en -cultuur om effectieve samenwerking mogelijk te maken tussen bedrijven of kennisinstellingen en overheden en overheden onderling.
- Relaties managen: het ondersteunen van het goed houden van de relatie tussen vrager aan aanbieder op de lange termijn.

Vanuit de EU is een samenwerking tussen verschillende Europese steden, regio's, landen, organisaties en instituten gestart, die in 2018 een actieplan voor innovatiegericht inkopen heeft uitgebracht. Hierin wordt opgemerkt dat startups en innovatieve mkb'ers vaak weinig connectie hebben met publieke inkopers. Om deze connectie te verbeteren en innovatie te bevorderen, stimuleert de EU het inzetten van *brokerage*. Om hier handen en voeten aan te geven is in 2020 de handreiking 'Innovation Public Procurement Broker (IPPB) - An introduction for practioners' uitgegeven.<sup>43</sup> Volgens deze handreiking kent *brokerage* verschillende onderdelen:

- Het ophalen van de vraag onder publieke organisaties en deze vertalen in duidelijke behoeften;
- Het bestuderen en betrekken van de markt en het vertalen van de publieke behoeften naar de mogelijkheden op de markt;
- Het publiceren van de behoefte in de vorm van een uitdaging op een platform en hier voldoende financiering bij zoeken;
- Het opzetten van tenders voor PCP of PPI;
- Het openstellen van de oplossingen voor de markt.

---

<sup>42</sup> Science Practice Ltd. Innovation brokerage. Zie [link](#).

<sup>43</sup> Partnership on Innovative and Responsible Public Procurement (2020). Urban Agenda for the EU – Innovation Public Procurement Broker (IPPB) An introduction for practioners. Zie [link](#).

Uit deze stappen blijkt dat *brokerage* meer is dan het aanbieden van een platform: er kan gekozen worden voor het bieden van ondersteuning en sturing in verschillende fases van het inkoopproces. Het aanbieden van een online platform voor het communiceren van uitdagingen en aangeboden services is wel van belang en kan zowel in eigen beheer worden gefaciliteerd of uitbesteed worden aan een private partij. Een voorbeeld van een publiek platform, dat actief ondersteunt in het communiceren van uitdagingen, en dat de online 'marktplaats' uitbreidt met fysieke bijeenkomsten voor het vinden van een match, is het Innovationsplattform van IÖB (Oostenrijk) (zie Box 11). Uniek aan dit platform, in vergelijking met andere genoemde buitenlandse voorbeelden, is dat de focus ligt op bedrijven die hun innovatie aanbieden én overheden die hun uitdaging kunnen uploaden<sup>44</sup>. Op verscheidene platformen zoals InnoCentive, Challenge.gov en het Nederlandse StartHubs worden enkel of voornamelijk uitdagingen (vraagkant) weergegeven. Ook de actieve ondersteuning die geboden wordt en de mogelijkheid van de Innovatie Dialoog waarmee een matchingsproces wordt afgesloten (zie Box 11), maken dit platform sterkere broker dan enkel een online marktplaats zou zijn. Na de Innovatie Dialoog, waar 4-6 bedrijven aanwezig zijn, is er in 50% van de uitdagingen een match gemaakt tussen vraag en aanbod.

*Box 11. IÖB Innovationsplattform*

In Oostenrijk worden publieke organisaties (inkopers) aan innovatieve bedrijven verbonden via het IÖB Innovationsplattform.<sup>45</sup> IÖB is de Oostenrijkse organisatie voor ondersteuning van innovatiegericht inkopen bij inkopers van de overheid. Hun platform is gestart in 2015 en in 2019 volledig in een nieuw jasje gestoken. Het wordt onderhouden door het Bundesministerium Digitalisierung und Wirtschaftsstandort en het Bundesministerium Klimaschutz, Umwelt, Energie Mobilität, Innovation und Technologie, in samenwerking met BBG Bundesbeschaffung. Op dit platform worden zowel uitdagingen vanuit publieke entiteiten als innovaties vanuit bedrijven gedeeld. Ook deelt het PPPI Service Center (nationaal competentiecentrum voor Innovatief Inkopen) nieuws en evenementen. Gemiddeld worden er jaarlijks 12 uitdagingen en 200 innovatieve oplossingen geüpload.

Het platform is gratis beschikbaar voor bedrijven, die hier zowel opdrachten als samenwerkingspartners kunnen vinden. Om hun product op het platform te zetten, kunnen bedrijven zich aanmelden. Hierna kunnen zij eerst een snelle check uitvoeren om te controleren of hun innovatie geschikt is voor de overheid, waarna de innovatie door een jury wordt beoordeeld. Vervolgens kan een bedrijf zelf ontwerpen hoe de innovatie wordt weergegeven en daarna wordt deze gepubliceerd<sup>46</sup>. Hierbij is het bedrijf zelf verantwoordelijk voor het beschermen van intellectueel eigendom met ondersteuning van het Oostenrijkse octrooibureau Patentamt. Aanvullend kan een bedrijf bekroond worden met het IÖB-ausgezeichnet Siegel, een keurmerk dat toegekend wordt als een jury van onafhankelijke experts het product beoordeeld als voldoende innovatief en geschikt voor gebruik in openbaar bestuur. Deze jury wordt samengesteld door publieke inkopers. Dit keurmerk biedt een bedrijf de mogelijkheid om gratis te presenteren en exposeren op evenementen, presentatie in het netwerk van het IÖB Servicepunt en de mogelijkheid om het product te verkopen in de e-shop van het inkoopportaal van de publieke sector.<sup>47</sup> Alle bedrijven worden beoordeeld voor dit keurmerk; op de marktplaats zijn dus enkel producten te vinden die in beoordeling zijn of die al goedgekeurd zijn. Op het moment van schrijven (februari 2021) worden er door bedrijven 270 producten aangeboden op de marktplaats.<sup>46</sup>

Naast dat bedrijven hun innovaties kunnen promoten op het platform, kunnen overheidsorganisaties hier hun uitdaging weergeven. Het IÖB biedt hierbij ondersteuning, indien nodig worden feedback en tips gegeven.<sup>48</sup> Op het moment van schrijven staan er 41 uitdagingen op het platform, van o.a.

---

<sup>44</sup> Zie voor een ander platform waar zowel overheden als bedrijven expliciet de ruimte krijgen om vraag en aanbod weer te geven het platform [Sandbox Vlaanderen](#).

<sup>45</sup> IÖB. IÖB Innovationsplattform. Zie [link](#).

<sup>46</sup> IÖB. Marktplatz innovation. Zie [link](#).

<sup>47</sup> IÖB. Das "neue" IÖB-ausgezeichnet Siegel. Zie [link](#).

<sup>48</sup> IÖB. Eigene Challenge starten. Zie [link](#).

universiteiten, ministeries, organisaties als het Wetenschappelijk Gezelschap of de Oostenrijkse Munt, de spoorwegorganisatie ÖBB, publiek onderhouden gebouwen en gebieden, steden, deelstaatregeringen, het octrooibureau, het IÖB zelf, en de Oostenrijkse Kamer van Koophandel.<sup>49</sup> Als laatste stap in het proces van het uploaden van een uitdaging wordt een zogenaamd Innovation Dialoog georganiseerd. Tijdens dit Dialoog kunnen de 4-6 best beoordeelde bedrijven hun oplossing offline aan de publieke inkoper presenteren. Na dit Dialoog wordt in 50% van de uitdagingen een match gemaakt. IÖB beschouwt het platform hiermee als succesvol in het ondersteunen van zowel publieke opdrachtgevers als bedrijven.

## 7.2 Uitwerking archetype voor Nederlandse context

### 7.2.1 Context

Nederland kent verschillende platformen die als vorm van *innovation brokerage* gezien kunnen worden. Zo worden op de platforms StartHubs en Startup in Residence overheidsopdrachten gedeeld met bedrijven. Daarnaast moeten aanbestedende diensten al hun aankondigingen publiceren op TenderNed, wat bestaat uit een platform voor aankondigingen van aanbestedende diensten en een applicatie waarmee aanbestedingen volledig digitaal kunnen verlopen. Deze platformen worden op verschillende manieren beheerd; TenderNed is onderdeel van PIANOo, StartHubs wordt beheerd door een commercieel team en Startup in Residence maakt gebruik van de diensten van StartHubs. StartHubs biedt naast een platform ook services waarbij met behulp van hun online platform netwerken worden gecreëerd en overheden worden geholpen met het uitnodigen van de juiste bedrijven en het stimuleren van open innovatie. Daarnaast heeft de gemeente Amsterdam een eigen platform ontwikkeld voor het verbinden van innovatieve start-ups en mkb'ers aan aanbestedingen van de overheden.<sup>50</sup> Verder biedt de Topsector Energie de mogelijkheid om een broker in te huren met 50% korting voor mkb'ers die innovaties aanbieden die beogen de energietransitie te versnellen. Deze *broker* stimuleert dan op het versterken van innovatie door het bieden van begeleiding, patentadvies en ondersteuning bij financiering en het vinden van consortia en aantrekkelijke deals.

### 7.2.2 Keuzeopties

Door het uitbreiden van *brokerage* in de Nederlandse context kunnen vraag en aanbod beter bij elkaar gebracht worden. Een aantal overwegingen is hierbij relevant:

- **Invulling** - De basisvariant voor een *brokerage* is het oprichten of aanhaken bij een bestaand online platform dat vraag en aanbod samenbrengt. Door aanvullende activiteiten als het bieden van begeleiding aan bedrijven en inkopers bij het formuleren van hun vraag of aanbod kan *brokerage* meer effect sorteren. Hierbij is het belangrijk om ervoor te zorgen dat het innovatieproces niet volledig uit handen wordt genomen van overheden; het is voor overheden relevant om zelf in staat te zijn dit proces uit te voeren en hierbij vaardigheden aan te leren.
- Het **beheer** van een platform. Bovenstaand zijn verschillende voorbeelden genoemd van online platformen voor brokers, zowel privaat als publiek. Bij het kiezen voor een platform moet vermeden worden dat er veel verschillende platformen naast elkaar bestaan. Het verdient dus de voorkeur om te kiezen voor een bestaand, goed bezocht

---

<sup>49</sup> IÖB. Challenges. Zie [link](#).

<sup>50</sup> Amsterdam Economic Board (2020). De innovaties waar de partners van Amsterdam Smart City momenteel aan werken. Zie [link](#).

platform en ervoor te zorgen dat deze actueel blijft. Goed onderzoek is dus vereist voor hier een definitieve keuze gemaakt kan worden.

- **Focus** - Deze kan regionaal, sectoraal of per doelgroep (startende ondernemers, bepaalde technologie) worden ingestoken. Afhankelijk van de grootte van het werkveld kan de ondersteuning door de broker meer gestandaardiseerd (bijv. op nationaal niveau) of gespecificeerd (bijv. op gemeenteniveau) worden. Alvorens een broker in te richten, kan een behoefteanalyse gemaakt worden bij de markt en publieke organisaties. Deze analyse heeft als doel te achterhalen welke decentrale overheden baat hebben bij *brokerage* omdat zij zonder ondersteuning beperkt mogelijkheden vinden voor innovatief inkopen. Om *brokerage* optimaal te laten functioneren, is het belangrijk om dergelijke analyses of monitoring uit te blijven voeren om goed aan te blijven sluiten op behoeften. Ook kan er gekozen worden voor het opnemen van alleen publieke uitdagingen en oplossingen, of kan er ruimte geboden worden aan private uitdagingen en oplossingen (zoals op HeroX.com, een particulier platform in de Verenigde Staten).
- **Afscherming** van een online platform - Het is voor bedrijven en kennisinstellingen niet aantrekkelijk om vroeg in het proces gevoelige informatie online te moeten weergeven. Dit kan een grote invloed hebben op de vrije markt. Het is daarom van belang om een degelijk systeem voor intellectueel eigendom en gegevensbescherming te gebruiken en hier transparant in te zijn.

### 7.2.3 Benodigde inspanningen en opbrengsten

De gekozen vorm van *brokerage* bepaalt de kosten: *brokerage* kan vrij goedkoop worden ingezet door het aansluiten op een bestaand online platform, waarbij het wel van belang is dit platform bekend en actueel te houden. Het eventueel ontwikkelen van een nieuw platform door een commerciële partij of door de overheid zelf vergt meer onderzoek, geld en inspanning. Om meer effect te sorteren met *brokerage* is het aan te raden om het platform waar nodig uit te breiden met extra ondersteuning, zoals bijvoorbeeld het geval is bij het IÖB-platform (zie Box 11). In dit geval is er voornamelijk extra capaciteit aan fte's nodig voor *brokerage*, of moet er een extra contract worden aangegaan met een uitvoerende commerciële partij. Door het platform te combineren met extra ondersteuning in het bij elkaar brengen van vraag en aanbod, kunnen praktische skills aangeleerd worden waardoor zowel inkopers als bedrijven leren hun vraag of aanbod beter te formuleren en om te gaan met bijbehorende risico's. Op deze manier leren de betrokken partijen hoe zij zelfstandig een succesvol innovatiegericht inkoopproces kunnen doorlopen. Ook het doen van financiële of juridische analyses of marktonderzoek zorgt ervoor dat het geboden ondersteuning beter op vraag en aanbod aan kan sluiten.

### 7.2.4 Aandachtspunten

- Het faciliteren van *brokerage* biedt op zichzelf weinig stimulans en richting aan innovatiegericht inkopen maar is eerder een concrete vorm van ondersteuning bij het inkoopproces. Het is daarom belangrijk om dit te combineren met motiverende prikkels zoals bijvoorbeeld cofinanciering en met richtinggevende activiteiten als een Innovatieagenda.
- *Brokerage* draait snel vooral om verbinding van markt of kennisinstellingen/universiteiten en overheid, maar juist ook in de verbinding tussen overheden kan een impuls gegeven worden door innovaties uit te wisselen en succesverhalen te delen. Een broker kan dit faciliteren. Een *Brokerage* kan daarnaast ook een rol spelen in het *technology transfer* van kennisinstellingen en universiteiten richting bedrijven.
- Het is belangrijk om aandacht te houden voor een *level playing field*. Als de faciliteiten voor *brokerage* onder bedrijven wordt gepromoot, moet dit dus op een



transparante wijze plaatsvinden via algemene kanalen. Daarnaast is het ontwerpen van een goed systeem voor intellectueel eigendom cruciaal om partijen vertrouwen te geven in de gekozen vorm van *brokerage*.



**Contact:**

Dialogic innovatie & interactie  
Hooghiemstraplein 33-36  
3514 AX Utrecht  
Tel. +31 (0)30 215 05 80  
[www.dialogic.nl](http://www.dialogic.nl)

