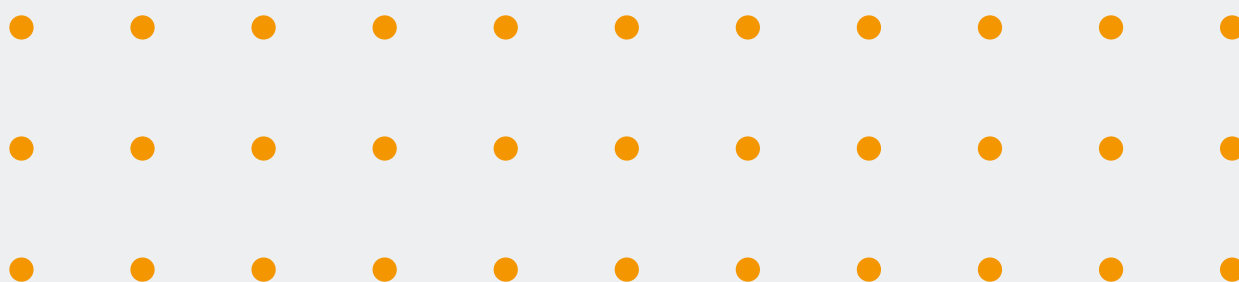




# INNOVATIE INKOPEN IN DE PUBLIEKE SECTOR

KNELPUNTEN IN BEELD, OPLOSSINGEN IN HET VIZIER

28 NOVEMBER 2022



## **Colofon**

28 november 2022

Auteurs  
Werkgroep Innovatiegericht Inkopen

Vormgeving  
Xerox | OSAGE



# INHOUDSOPGAVE

<b>MANAGEMENTSAMENVATTING</b>	<b>5</b>
<b>INLEIDING</b>	<b>6</b>
Werkgroep Innovatiegericht Inkopen	6
Opdracht	6
<b>1. OVER INNOVATIEGERICHT INKOPEN</b>	<b>8</b>
1.1 Welke vraag ligt er?	8
1.2 Context innovatiegericht inkopen in Nederland en in Europa	8
<b>2. ONDERZOEKSMETHODE</b>	<b>13</b>
2.1 Deskresearch	13
2.2 Raadpleging experts	13
2.3 Enquête	13
2.4 Werkcongres Innovatiegericht inkopen	14
<b>3. RESULTATEN</b>	<b>17</b>
3.1 Identificeren van (voornaamste) belemmeringen	17
3.2 Overkoepelende probleemanalyse	21
3.3 Overkoepelende aanbevelingen	22
<b>BIJLAGE 1. BIJDRAGEN VAN EXPERTS EN ERVARINGSDESKUNDIGEN</b>	<b>25</b>
<b>BIJLAGE 2. CASE STUDIES TIJDENS WERKCONGRES</b>	<b>26</b>
<b>BIJLAGE 3. LEDEN VAN DE WERKGROEP INNOVATIEGERICHT INKOPEN</b>	<b>28</b>

# MANAGEMENTSAMENVATTING

**De Werkgroep Innovatiegericht inkopen werd in 2021 door de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) gevraagd om knelpunten rondom innovatiegericht inkopen te identificeren en oplossingen hiervoor aan te dragen. De Werkgroep bestaat uit professionals uit de wetenschap en aanbestedende diensten die bezig zijn met het inkopen van innovaties en vraagstukken daaromheen (zie ook Inleiding). Het resultaat van het onderzoek naar knelpunten en oplossingen staat in dit rapport aan EZK. Het rapport heeft als hoofddoel antwoord te geven op de vraag: 'Welke belemmeringen worden in de praktijk ervaren bij innovatiegericht inkopen?'**

## **Innovatiegericht inkopen**

Innovatiegericht inkopen gaat over de inkoop van het proces van onderzoek en ontwikkeling (O&O) en van innovatieve oplossingen. Het doel daarbij is om samen met bedrijven en onderzoekers tot innovaties te komen en deze te implementeren om een (veranderende) publieke taak effectiever en efficiënter uit te voeren of bij te dragen aan maatschappelijke opgaven zoals verduurzaming. Zo kan ook het verdienvermogen en de concurrentiekracht van het bedrijfsleven versterken. Innovatiegericht inkopen ondersteunt overheden bij het uitvoeren van beleid en helpt innovatieve ondernemers aan afzet. Vormen van innovatiegericht inkopen zijn innovatiecompetities zoals Small Business Innovation Research (SBIR), innovatiepartnerschap (IPS) of prijsvraag. Ook kan een overheidsorganisatie bijvoorbeeld gebruik maken van een concurrentiegericht dialog, proeftuinen, challenges (zoals Startup in Residence), marktconsultaties, hackatons of functioneel specificeren om innovaties in te kopen.

## **Missiegedreven innovatiebeleid**

De econoom Mariana Mazzucato, die met haar werk aan de basis staat van missiegedreven innovatiebeleid, benadrukt dat de publieke sector aan de hand van missies innovatie kan bevorderen. Zij stelt dat de

overheid er niet enkel is om marktfalen op te lossen, maar ook om nieuwe markten te creëren en oplossingen te vinden voor grote maatschappelijke uitdagingen. Daarbij noemt Mazzucato innovatiegericht inkopen en SBIR als een middel om missies te realiseren, dat de Werkgroep nadrukkelijk geïnspireerd heeft.

Op basis van onderzoek van de Europese Commissie blijkt dat gemiddeld genomen in 2018 in heel Europa 9,3% van het publieke inkoopvolume werd besteed aan de aanschaf van innovatieve oplossingen. Nederland staat in dit Europese perspectief in de top-3 met bijna 12%. Hoewel Nederland Europees gezien goed scoort, wordt het (Europese) ambitieniveau van 17% (nog) niet gehaald.

## **Identificeren van belemmeringen**

De Werkgroep, ondersteund door PIANOo, heeft aan de hand van onder meer deskresearch, interviews en een werkcongres de belemmeringen opgehaald.

Tijdens de inventarisatie zijn belemmeringen per thema geclusterd

- Politiek/Bestuurlijk:
- Organisatorisch
- Financieel
- Mindset
- Kennis en vaardigheden
- Juridisch

Daarbij kwam onder meer het volgende naar voren: een onduidelijke innovatieopdracht (politiek/bestuurlijk), gebrek aan interne betrokkenheid/verantwoordelijkheid bij aanbestedende diensten, verkoking en de plaats van de inkoopafdeling in de inkoopketen (organisatorisch). Ook de langere looptijd dan bij reguliere inkopen en de hogere risico's in combinatie met het gegeven dat kosten voor de baten uitgaan, alsmede het ontbreken van meerjarige budgetten en voordelen die elders neer slaan zijn belemmeringen (financieel). Een innovatie-onvriendelijk organisatieklimaat, het behoudende karakter van de publieke sector en de verschillen in denken bij overheden vergeleken met marktpartijen



dragen ook niet bij aan innovatiegericht inkopen (mindset). Ten slotte worden ook de onbekendheid en onervarenheid met het innovatiegerichte inkoop-instrumentarium bij interne opdrachtgevers genoemd (kennis en vaardigheden), en het vooraf ramen van de uiteindelijke omvang van de innovatieopdracht vanuit juridisch oogpunt.

### **Overkoepelende aandachtspunten en aanbevelingen**

Aan de hand van de geïnventariseerde belemmeringen zien we overkoepelend 3 primaire aandachtspunten:

1. Overheden erkennen de potentie van innovatiegericht inkopen vaak nog onvoldoende.
2. Overheden definiëren voor zichzelf vaak een te abstracte innovatieagenda en een strategie voor innovatiegericht inkopen wordt gemist.
3. Overheden willen risico's en kosten van innovatie mijden.

Deze aandachtspunten leiden tot 3 aanbevelingen die nader uitgewerkt zijn in een aantal adviezen:

- A. Stel een strategisch actieplan voor innovatiegericht inkopen op, in lijn met innovatieagenda's.
- B. Bied voorlichting en ondersteuning over innovatiegericht inkopen.
- C. Zoek de samenwerking en verbind middelen die er al zijn.

De leden van de Werkgroep Innovatiegericht Inkopen waarderen dat EZK in de Kamerbrief van 2021 de ruimte heeft geboden om mee te denken en te fungeren als klankbord over het beleid ten aanzien van innovatiegericht inkopen.

### **Leeswijzer**

Op de volgende pagina volgt een beknopte inleiding over de Werkgroep Innovatiegericht Inkopen en de opdracht van EZK aan deze werkgroep.

In hoofdstuk 1 schetsen we de onderzoeksvraag en de context van innovatiegericht inkopen. Hoofdstuk 2 bevat een korte toelichting op de onderzoeksopzet. In hoofdstuk 3 presenteren we de inventarisatie van belemmeringen, komen we tot een overkoepelende probleemanalyse en sluiten we af met enkele aanbevelingen. Tot slot bevatten de bijlagen een overzicht van de personen die hebben bijgedragen aan het onderzoek, de casestudies die zijn ingebracht tijdens het congres en een lijst met de leden van de werkgroep.

# INLEIDING

## Werkgroep Innovatiegericht Inkopen

In december 2020 is na een online lezing van prof. Mariana Mazzucato een leesgroep ontstaan, die in maart 2021 haar meest recente boek 'Mission Economy' besprak. Dit is geëvolueerd naar een brede Werkgroep Innovatiegericht Inkopen. De Werkgroep bestaat uit afgevaardigden van overheden en onderwijsinstellingen die bezig zijn met innovatiegericht inkopen en vraagstukken daaromheen. De Werkgroep is geïnspireerd door Mariana Mazzucato, die stelt dat de publieke sector een belangrijke aanjager is voor innovatie bij het versnellen van transities.

## Opdracht

### Motie Bruins (2020) en Kamerbrieven (2021 en 2022)


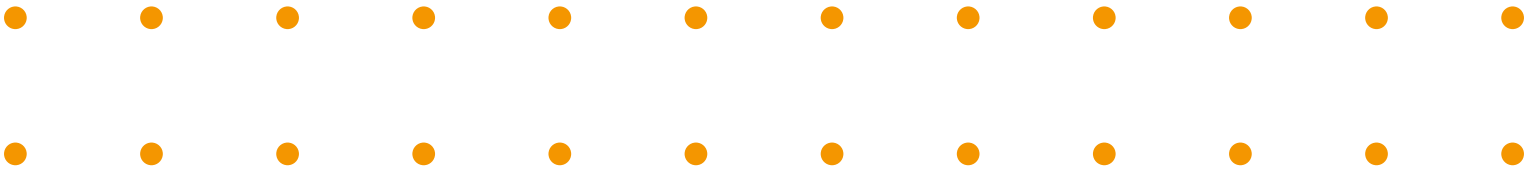
In november 2020 nam de Tweede Kamer een motie aan, waarin de regering werd verzocht om onder meer afspraken te maken met aanbestedende diensten binnen de Rijksoverheid om innovatiegericht inkopen te bevorderen en er streefcijfers over vast te leggen (Kamerstuk 35570-XIII, nr. 50<sup>1</sup>). Naar aanleiding van deze motie stuurde de toenmalige bewindspersoon van Economische Zaken en Klimaat (EZK) de kamerbrief 'Innovatiegericht Inkopen en Innovatiekrediet' dd. 29 november 2021.

Op basis van deze kamerbrief heeft EZK PIANOo Expertisecentrum Aanbesteden gevraagd om de Werkgroep te ondersteunen. De Werkgroep heeft als doel inkoop en innovatie dicht bij elkaar te brengen en daarbij mogelijkheden te benutten van instrumenten als SBIR en het innovatiepartnerschap.

De opdracht aan de Werkgroep bestaat uit de volgende onderdelen:

- Het vervullen van een **ambassadeursrol** om het nut en belang van innovatiegericht inkopen onder de aandacht te brengen binnen (en buiten) de eigen organisatie. Op die manier creëert een selectie van koplopers een vliegwiel voor het breder delen van ambities op het gebied van innovatiegericht inkopen en wordt de (theoretische) kennisbasis onder aanbestedende diensten vergroot. Dit leidt hopelijk tot het succesvol toepassen van het instrument.
- **Identificeren van knelpunten** rondom innovatiegericht inkopen en het aandragen van oplossingen
- **Klankbord/testgroep** zijn voor EZK en andere betrokken beleidsministeries over het beleid voor innovatiegericht inkopen. Denk bijvoorbeeld aan het vormen van een advies over de wenselijkheid van streefcijfers en eventuele voorwaarden daarvoor, het inzetten van eventuele centrale cofinancieringsmiddelen voor specifieke doelstellingen of het aandragen van oplossingen voor monitoring op innovatiegericht inkopen en het identificeren van mogelijke knelpunten/implicaties hieromtrent.
- **Identificeren van innovatieve projecten** die in aanmerking kunnen komen voor SBIR of innovatiepartnerschappen en deze te ondersteunen/begeleiden. Hiermee draagt de Werkgroep bij aan het realiseren van kwalitatief hoogwaardige uitvragen vanuit de overheid naar de markt en kennisinstellingen.

<sup>1</sup> De motie Bruins verzoekt de regering om (a) afspraken te maken met aanbestedende diensten binnen de Rijksoverheid om innovatiegericht inkopen de komende drie 3 jaar te bevorderen en hierover streefcijfers vast te leggen en (b) met het IPO en de VNG te overleggen hoe innovatiegericht inkopen via het mkb kan worden bevorderd bij decentrale overheden. Bron: Kamerstuk 35570-XIII, nr. 50 | Overheid.nl Officiële bekendmakingen ([officielebekendmakingen.nl](https://www.officielebekendmakingen.nl))



Op 11 november 2022 verscheen de Kamerbrief Innovatie en impact<sup>2</sup> waarin de opdracht aan de Werkgroep is herhaald: "In 2021 heeft de minister van EZK de Werkgroep Innovatiegericht Inkopen, met daarin afgevaardigden van overheden en onderwijsinstellingen, gevraagd een inventarisatie te doen naar knelpunten rondom innovatiegericht inkopen. Deze werkgroep zal voor het einde van 2022 inzicht proberen te bieden in welke knelpunten overheden ervaren."

---

<sup>2</sup> [Kamerbrief met Actieplan innovatie en valorisatie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

# 1. OVER INNOVATIEGERICHT INKOPEN

## 1.1 Welke vraag ligt er?

Nederland behoort tot de koplopersgroep van meest concurrerende en innovatieve landen ter wereld<sup>3</sup>. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat wil deze positie ten minste behouden en daar waar mogelijk verbeteren<sup>4</sup>, onder meer door het inkopen en ontwikkelen van innovatie door de publieke sector te bevorderen. De beleidsambitie van EZK ten aanzien van innovatiegericht inkopen, is het beter benutten van het innovatiepotentieel van de markt door het creëren van een afzetmarkt voor bedrijven en het bevorderen van maatschappelijk gewenste innovaties. Om hierop gericht beleid te ontwikkelen, wil Minister Adriaansens eerst een beeld hebben van de voornaamste knelpunten die uit de praktijk naar voren komen, zo gaf zij aan in een commissiedebat in mei 2022.

Er is volop potentie voor innovatiegericht inkopen, die wordt alleen nog niet volledig benut. Het inkoopbudget van de Nederlandse overheid wordt in 2022 geschat op 100 miljard euro per jaar<sup>5</sup>. Wanneer dit volume toekomstgericht wordt ingezet, door een ondernemende overheid die aandacht heeft voor nieuwe oplossingen, kunnen deze bestedingen een krachtige stimulans zijn voor innovatie en een sterke concurrerende economie bevorderen. Op deze wijze kan Nederland ook bijdragen aan de Lissabondoelstelling, namelijk om 3% van het bruto binnenlands product (bbp) aan onderzoek en ontwikkeling te besteden<sup>6</sup>. Het is daarom relevant om te weten welke aspecten het innovatiegericht inkopen belemmeren, op basis van ervaringen van (semi-)overheden in Nederland.

## 1.2 Context innovatiegericht inkopen in Nederland en in Europa

De overheid kan de markt stimuleren om met innovatieve en unieke nieuwe oplossingen te komen om haar publieke taken beter te kunnen uitvoeren. Deze innovaties richten zich vaak op het betrouwbaarder, duurzamer, goedkoper, sneller en veiliger uitvoeren van publieke taken. Ook kan de overheid innovatiegericht inkopen inzetten om bij veranderende publieke taken nieuwe oplossingen te laten ontwikkelen en aan te schaffen. Om grote maatschappelijke uitdagingen beter aan te kunnen heeft Nederland de afgelopen jaren ingezet op missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid<sup>7</sup>. Die inzet op missies kan met publieke inkoop versterkt worden.

Eenzelfde geluid komt vanuit Europa en andere lidstaten. Zo heeft bijvoorbeeld de Europese Commissie bij de invoering van de gewijzigde Aanbestedingsrichtlijnen in 2014 het kader al aangepast, aangezien zij meent dat overheidsinvesteringen en innovatie de sleutelcombinatie zijn voor een groene, digitale en veerkrachtige economie. Naast rechtmatig inkopen gaat het er om dat publieke inkoop kostenefficiënt en van goede kwaliteit is, die daarnaast een maximale sociale en minimale ecologische impact heeft.

De publieke sector heeft door het strategisch benutten van publieke inkoop de mogelijkheid een belangrijke rol te spelen bij het oplossen van maatschappelijke opgaven. De econoom Mariana Mazzucato, die met

<sup>3</sup> Zie onder meer Global Innovation Index, European Innovation Scoreboard, World Competitiveness Ranking.

<sup>4</sup> Kamerbrief dd. november 2021

<sup>5</sup> Bron: *Oratie Prof. dr. ir. F. Schotanus, 2022, 'Een betere wereld begint bij publieke inkoop'*. Berekening gebaseerd op bedragen uit diverse onderzoeken van voorgaande jaren, waaronder de 'Monitor Aanbestedingen in Nederland 2017-2019' i.o.v. EZK.

<sup>6</sup> Bron: Dialogic i.o.v. PIANOo, 2021, *Inventarisatie beleidsinterventies innovatiegericht inkopen*. In 2017 was het bbp circa 700 miljard euro, waarvan de Nederlandse overheid ruim 10% bijdroeg aan het BBP met haar totale publieke inkoopbudget in dat jaar. Het rapport stelt dat wanneer bijvoorbeeld 3% van het inkoopbudget beschikbaar is voor het inkopen van onderzoek & ontwikkeling, de overheid daarmee 0,3 procentpunt extra kan bijdragen aan het doel om in Nederland 3% van het bbp in R&D te investeren.

<sup>7</sup> [Kamerbrief over Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)



haar werk aan de basis staat van missiegedreven innovatiebeleid, benadrukt dat de publieke sector aan de hand van missies de inhoud (richting) van innovatie bevordert. Zij stelt dat de overheid er niet enkel is om marktfalen op te lossen, maar ook om nieuwe markten te creëren en oplossingen te vinden voor grote maatschappelijke uitdagingen. Daarbij noemt Mazzucato innovatiegericht inkopen en Small Business Innovation Research<sup>8</sup> (SBIR) dan ook als een middel om maatschappelijke missies te realiseren ('Moonshot approach to the economy'), het biedt kansen voor zowel overheid als innovatieve ondernemers. Door innovatiegericht in te kopen krijgt de overheid meer zicht op nieuwe technologieën en oplossingen die nog niet op de markt beschikbaar zijn.

Innovatie kan bestaan uit incrementele, disruptieve en transformerende innovaties. Innovatie die prestaties en de toegevoegde waarde voor verschillende belanghebbenden verbetert, sluit soms aan op de traditionele situatie (incrementele innovatie). Innovatie kan ook zorgen voor een verstoring van het oude systeem door nieuwe spelers, werkstromen en waarden te creëren (disruptieve innovatie). Of innovatie vereist zelfs een algehele transformatie, omdat het aanzet tot structurele of organisatorische hervormingen (transformerende innovatie).

### Methoden van innovatiegericht inkopen

Innovatiegericht inkopen gaat over de inkoop van het proces van onderzoek en ontwikkeling (O&O) en van innovatieve oplossingen. Het doel daarbij is om samen met bedrijven en onderzoekers tot innovaties te komen en deze te implementeren om een (veranderende) publieke taak effectiever en efficiënter uit te voeren of bij te dragen aan maatschappelijke opgaven zoals verduurzaming. Zo kan ook het verdienvermogen en de concurrentiekracht van het bedrijfsleven versterken. Omdat een publieke organisatie gezamenlijk met ondernemers werkt aan een innovatieve oplossing sluit deze beter aan bij de specifieke behoefte van de publieke organisatie, waardoor de kans op afname toeneemt. Afzetkansen voor ondernemers worden

bovendien verder vergroot wanneer de oplossing ook bruikbaar is voor andere (semi-) overheden of (private) marktpartijen en er kansen ontstaan voor export.

Bij innovatiegericht inkopen gaat het om één of beide navolgende aspecten:

1. **Pre-commerciële inkoop:** het inkopen van het innovatieproces (Onderzoek en Ontwikkeling, kortweg O&O), waarmee eerste testproductiefases kunnen worden doorlopen of prototypes kunnen worden ontwikkeld. Bij pre-commerciële inkopen gaat het om directe O&O-investeringen door de overheid om de ontwikkeling van innovatie te stimuleren<sup>9</sup>, bijvoorbeeld door middel van een SBIR. of/en
2. **Inkoop van innovatieve oplossingen.** Het gaat daarbij om nieuwe oplossingen die op een beperkte commerciële basis verkrijgbaar zijn of alleen in kleine hoeveelheden op de markt zijn gebracht (waarbij doorontwikkeling nodig is). Alsook oplossingen gebaseerd op bestaande technologieën die op een nieuwe innovatieve manier te gebruiken zijn.

Kortom, innovatiegericht inkopen beslaat een breed spectrum van fasen in een innovatieproces (van O&O tot aan opschaling)<sup>10</sup> en het leent zich goed voor het centraal stellen van een uitdaging/vraagstuk. Er is een ruime keuze aan instrumenten waarmee overheden innovatie kunnen laten ontwikkelen door de markt en de innovatieve oplossing kunnen aanschaffen. Denk onder meer aan Small Business Innovation Research (SBIR) en innovatiepartnerschap (IPS). Verder zijn er ook andere (inkoop)methoden om het verwerven van innovatie voor vraagstukken te realiseren of bevorderen. Een overheidsorganisatie kan bijvoorbeeld gebruikmaken van een prijsvraag, concurrentiegericht dialogo, proeftuinen of pilots, challenges zoals Startup in Residence, marktconsultaties of hackatons. Andere mogelijkheden zijn functioneel specificeren met ambitieuze prestatie-eisen om innovatie te verkrijgen, inschrijvers toestaan varianten in te dienen of innovatie borgen door middel van contractclausules die nieuwe oplossingen bevorderen<sup>11</sup>.

8 In 1982 trad in de VS de Small Business Innovation Development Act in werking. Toonaangevende bedrijven zijn ooit gestart met een SBIR opdracht, zoals telecombedrijf Qualcomm en softwareproducent Symantec. Geïnspireerd door het succes in de VS is Nederland in 2005 gestart met een eigen SBIR-programma, waarmee diverse ondernemers een traject hebben doorlopen, zoals de vleesvervangende producten die De Vegetarische Slager aanbiedt.

9 Precommerciële inkopen verschilt met het verstrekken van innovatiesubsidies. Bij precommerciële inkopen is het doel het ontwikkelen van een innovatieve oplossing voor een specifiek vraagstuk van de overheid, bij innovatiesubsidies het stimuleren van innovatie in generieke zin.

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

11 Zie voor een overzicht: <https://www.pianoo.nl/nl/themas/innovatie/praktijk-tools-innovatiegericht-inkopen>

## Over SBIR en innovatiepartnerschap

Investerings in innovaties rond nieuwe technologieën en maatschappelijke uitdagingen gaan veelal gepaard met risico. Dit is met name het geval in de aanloop naar commercialisatie van een product of dienst, de zogenaamde 'Valley of death': het moment voordat de innovatieve marktpartij een serieuze afzetmarkt heeft. De SBIR en het innovatiepartnerschap zijn instrumenten die kunnen worden toegepast in de vroege fasen van innovatie. Het zijn bij uitstek instrumenten die geschikt zijn voor specifiek gevraagde innovaties die de markt nog niet uit zichzelf ontwikkelt.

### SBIR

De kern van SBIR is dat de overheid ondernemers uitdaagt om onderzoek en ontwikkeling te verrichten. Het instrument wordt ingezet als er nog geen kant-en-klare producten of diensten beschikbaar zijn. De innovatiekracht van ondernemers (waaronder startups) wordt gestimuleerd<sup>12</sup> door O&O volledig te financieren. SBIR is een gefaseerde werkwijze om nog niet bestaande producten en diensten op de markt te brengen. Een oproep aan innovatieve marktpartijen staat daarbij centraal. De 3 fasen zijn: haalbaarheidsonderzoek (fase 1), onderzoek, ontwikkeling en demonstratie van een prototype of testserie (fase 2) en vermarkten (fase 3). Een SBIR-competitie levert niet één maar juist meerdere potentiële oplossingen op voor één vraagstuk. Tegelijkertijd is de (overheids)opdrachtgever die de oproep uitzet niet verplicht de innovatie zelf in te kopen<sup>13</sup>.

### Innovatiepartnerschap

De kern van innovatiepartnerschap is dat overheden een ontwikkeltraject starten met ondernemers en vervolgens overgaan tot het inkopen van die oplossing (zonder daarbij alle stappen in het inkoopproces te hoeven herhalen). Dit instrument heeft expliciet oog voor en regelt in beginsel ook een potentiële afnamefase. Het innovatiepartnerschap is een aanbestedingsprocedure die is geïntroduceerd in de Europese richtlijn 2014/24/EU en van daaruit voortvloeide in de gewijzigde Aanbestedingswet die in werking trad in 2016. Het

kenmerk van dit instrument is dat overheden gericht innovaties door de markt laten ontwikkelen, wat hen vanaf het begin meer zekerheid biedt. Enerzijds houdt dit voor de ondernemer een gegarandeerde afname in als de ontwikkelfase succesvol is doorlopen. Dit kan de investeringsbereidheid vergroten. Anderzijds betekent dit voor de publieke organisatie dat zij de ontwikkelde innovatie direct kan gaan implementeren, zonder een afzonderlijke (nieuwe) aanbesteding te doorlopen. Tegelijkertijd betekent het innovatiepartnerschap een relatief lange samenwerking tussen aanbestedende dienst(en) en ondernemer(s).

### Omvang

Het verkrijgen van duidelijke cijfers over de inkoop van innovatie is nog niet zo gemakkelijk. De belangrijkste vraag die daarbij vaak opkomt is: wanneer is er sprake van innovatie? In de praktijk blijkt dat het lastig is om te duiden of – c.q. in welke mate – er sprake is van innovatie<sup>14</sup>. Daarnaast is het voor een inzichtelijke analyse nodig om een beeld op projectniveau te hebben, zodat je kunt nagaan hoe een traject is vormgegeven. Dat vergt een doorlichting op documentniveau, om te doorgronden wat een inkooptraject behelst. Daarbij is van belang dat de gegevens over inkooptrajecten compleet en op een gelijkwaardige wijze te interpreteren zijn. Inkoopdata is op deze vlakken momenteel nog niet eenduidig te analyseren<sup>15</sup> en het is niet eenvoudig om te duiden of inkoop innovatiegericht is. Het is in het kader van dit rapport niet mogelijk om situaties/projecten dusdanig kwantitatief te analyseren.

Meer op hoofdlijn is het wel mogelijk om sec naar enkele graadmeters te kijken, bijvoorbeeld naar het aantal keer dat bepaalde (inkoop)instrumenten zijn toegepast. Zoals de voornoemde SBIR en het innovatiepartnerschap, aangezien deze – wanneer de opdrachtwaarde boven een bepaalde drempelbedrag uitkomt – via het aanbestedingsplatform TenderNed gepubliceerd worden. Door naar het aantal procedures te kijken in de afgelopen jaren, krijgen we een eerste indicatie van de huidige toepassing ervan.

12 [kst-34775-XIII-126.pdf \(officielebekendmakingen.nl\)](#) (motie Paternotte 21 december 2017)

13 Het geeft ook de mogelijkheid innovaties te ontwikkelen die interessant zijn voor andere overheden. Zo maakt het Ministerie van BZK gebruik van SBIR op het terrein van kunstmatige intelligentie waar de producten en diensten die daaruit voortkomen vooral interessant zijn voor gemeenten, provincies en andere publieke diensten.

14 In werkelijkheid is innovatie en de inkoop ervan – op hoofdlijnen – een lastig te vatten fenomeen om eenduidig in één of enkele indicatoren weer te geven, vanwege de verschillende inkoopvormen waarmee innovatie te stimuleren is en verschillende stadia van ontwikkeling van innovatie. Anders gezegd: waar de een het heeft over het inkopen van innovatie wanneer het aanbestedings-eisen functioneel specificiert, heeft de ander het pas over innovatie als er een totaal nieuwe technologie wordt aangeschaft.

15 Het is een aandachtspunt dat al jaren speelt en waar onlangs het Europese congres 'Open Procurement with Impact: How?' op 30 en 31 mei 2022 over is georganiseerd.

### Gebruik van SBIR in Nederland

In Nederland is met name RVO de partij die SBIR-trajecten opzet/uitvoert in opdracht van andere aanbestedende diensten<sup>16</sup>. Op basis van RVO-publicaties is te herleiden dat in het afgelopen decennium tot 2021 in totaal 55 SBIR-trajecten zijn uitgevoerd. In de periode 2011 tot 2020 is bijna € 64 miljoen beschikbaar gesteld aan SBIR-projecten. Van 2011 tot 2015 was dat € 24 miljoen en van 2016 tot 2020 € 40 miljoen<sup>17</sup>.

**TABEL 2. AANTAL SBIR-TRAJECTEN AANGEKONDIGD DOOR RVO:**

2011	2
2012	2
2013	3
2014	7
2015	3
2016	12
2017	4
2018	3
2019	4
2020	9
2021	6

### Gebruik van innovatiepartnerschap in Nederland

Op basis van gegevens van TenderNed blijkt dat er in de periode 2016<sup>18</sup> tot 2021 in totaal 38 innovatiepartnerschappen zijn aangekondigd.

**TABEL 1. AANTAL INNOVATIEPARTNERSCHAPPEN, GEGEVENS VAN TENDERED:**

2016	1
2017	7
2018	12
2019	8
2020	7
2021	3

### Cijfers uit andere Europese lidstaten:

Ondanks wijdverbreide Europese toezeggingen om publieke inkoop strategisch te benutten voor innovatie<sup>19</sup>, zijn de resultaten ervan beperkt. Dat merkte de Europese Commissie ook op in een recent Benchmarkrapport<sup>20</sup>, waarvoor uitvoerig onderzoek is gedaan naar innovatiegericht inkopen in Europa. Een opvallende aanbeveling daarin is dat een land voor een gezonde economie zo'n 17% van haar inkoopuitgaven (op macroniveau) besteedt aan innovatieve oplossingen<sup>21</sup>. Het rapport merkt de volgende verhoudingen op:

- 3% van het inkoopvolume (op macroniveau) voor het inkopen van Onderzoeks- en Ontwikkeling (O&O).
- 17% van het inkoopvolume (op macroniveau) voor het inkopen van innovatieve oplossingen.

Een belangrijke bevinding uit dat rapport is het hiernavolgende figuur<sup>22</sup>. Het geeft aan dat in Europa circa de helft van de potentiële kracht van overheidsopdrachten wordt gebruikt voor innovatieve oplossingen om de economische groei te stimuleren. Gemiddeld genomen werd in 2018 in heel Europa 9,3% van het inkoopvolume besteed aan de aanschaf van innovatieve oplossingen. Dat is dus iets meer dan de helft van het ambitieniveau van 17%. Wat daarbij opvalt is dat Nederland in dit Europese perspectief in de top-3 staat.

<sup>16</sup> Het staat elke aanbestedende dienst vrij om zelf een SBIR op te zetten, alleen het is ook mogelijk dat RVO ondersteuning biedt bij uitvoering ervan en uit de praktijk blijkt dat dit vaak gewenst is. Tegelijkertijd voert bijvoorbeeld het Netherlands Space Office (NSO) regelmatig zelf SBIRs uit.

<sup>17</sup> 02 | 18 februari 2021 | RVO Publicaties (rvomagazines.nl)

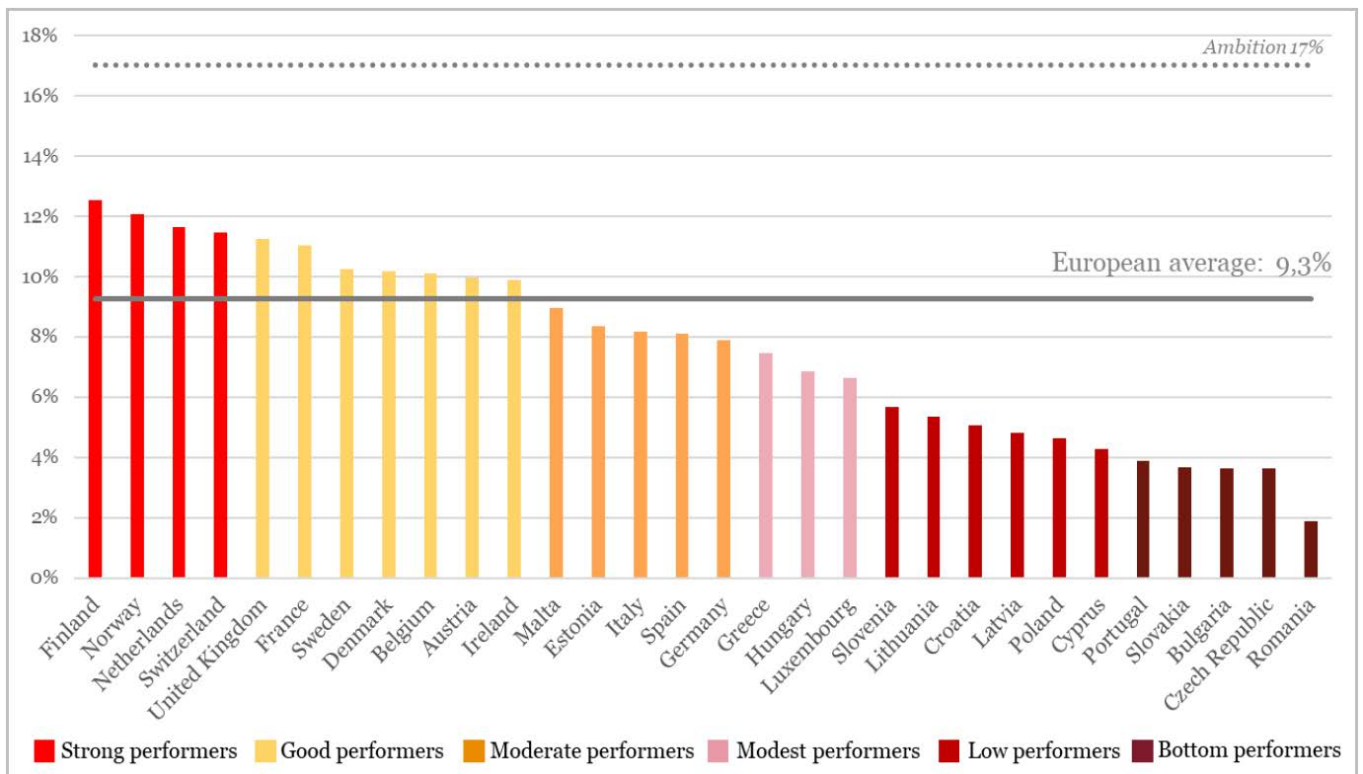
<sup>18</sup> Het jaar waarin de gewijzigde Aanbestedingswet in werking trad, waarin deze procedure werd geïntroduceerd

<sup>19</sup> Zie onder meer: conclusies van de Raad COMP (30 mei 2008, 26 mei 2010, 21 februari 2014, 27 mei 2016), conclusies van de EU-Raad (4 februari 2011, 26 april 2012 en 25 oktober 2013) en resolutie van het Europees Parlement over Pre-Commercial Procurement (3 februari 2009).

<sup>20</sup> Benchmark rapport, The strategic use of public procurement for innovation in the digital economy. Bron: [Final Report](#), Europese Commissie, 2021.

<sup>21</sup> De VS streven er bijvoorbeeld naar om ten minste \$ 50 miljoen (ca. 2,5% van hun bbp) uit te geven aan aanbestedingen voor onderzoek en ontwikkeling, terwijl Zuid-Korea 5% van zijn middelen voor openbare aanbestedingen wil besteden aan ontwikkeling en 20% aan het implementeren van innovatieve oplossingen.

<sup>22</sup> De methodologische benadering is in het Europese rapport nader uitgelegd, zie pagina 94 tot 143. Het baseert zich onder meer op de volledige dataset van het Europese TED-portaal met de onderliggende publicatieteksten daarbij. Het onderzoek maakt gebruik van een op kunstmatige intelligentie gebaseerde machine learning-tool.



Figuur 1. Rangschikking – Benchmark van publieke inkoop van innovatieve oplossingen, verhouding t.o.v. van het nationale publieke inkoopvolume (exclusief defensie)

## 2. ONDERZOEKSMETHODE

Dit rapport heeft als doel antwoord te geven op de hoofdvraag:

**‘Welke belemmeringen worden in de praktijk ervaren bij innovatiegericht inkopen?’**

De onderzoeksopzet is een combinatie van voornamelijk kwalitatieve methoden en bestaat uit deskresearch, online enquête, raadpleging experts en een werkcongres met bespreking van praktijkcasussen.

### 2.1 Deskresearch

Deskresearch is gedaan op grond van de evaluaties en onderzoeken die afgelopen jaren zijn verschenen, de RVO-administratie, Kamerstukken, TenderNed en diverse onderzoeks- en evaluatierapporten, onder meer:

- Dialogic, 2017, Evaluatie SBIR<sup>23</sup>
- Dialogic, 2019, Evaluatie Programma Innovatiegericht Inkopen<sup>24</sup>
- Dialogic, 2021, Inventarisatie beleidsinterventies innovatiegericht inkopen<sup>25</sup>

### 2.2 Raadpleging experts

Ook zijn de experts uit de Werkgroep en van PIANOo alsmede die van RVO (als uitvoerder van SBIRs) geraadpleegd. Een belangrijke bron van kennis zijn uiteraard de werkgroepleden zelf. Uit verschillende hoeken hebben we waardevolle informatie vergaard, van zowel wetenschappelijke experts alsook inkoop- en innovatieprofessionals werkzaam bij/voor publieke organisaties.

### 2.3 Enquête

De ervaringen en belemmeringen uit de praktijk zijn verzameld aan de hand van een beknopte internetenquête, die bestaat uit 4 open vragen. Ervaringsdeskundigen en experts uit het veld konden deze vragen online beantwoorden. In totaal zijn er meer dan 30 bruikbaar ingevulde reacties ontvangen. Deze gaven antwoord op de volgende 4 vragen uit de enquête:

1. Waarom zou jij innovatiegericht willen inkopen?
2. Welke voordelen zie jij voor innovatiegericht inkopen (binnen jouw organisatie)?
3. Welke veranderingen zijn er volgens jou nodig om meer waarde aan innovatiegericht inkopen toe te voegen?
4. Welke belemmeringen ervaar jij binnen, maar ook buiten jouw organisatie bij het inkopen van innovaties?

Naast het netwerk van PIANOo en de experts van de Werkgroep zijn tevens enkele experts specifiek bevestigd om op bovenstaande vragen een (uitgebreide) reactie te sturen en verdere informatie in te brengen. Zij worden daarom vermeld in dit advies (zie Bijlage 1).

<sup>23</sup> Dialogic, [Eindrapport-Evaluatie-SBIR.pdf](#) (2017)

<sup>24</sup> Dialogic, [Evaluatie Programma Innovatiegericht Inkopen](#) (2019)

<sup>25</sup> Dialogic, [Inventarisatie beleidsinterventies innovatiegericht inkopen](#) (2021)



Afbeelding 1. Presentatie door keynote prof. dr. ir. Fredo Schotanus van de Universiteit Utrecht.

## 2.4 Werkcongres Innovatiegericht inkopen

Op 3 november 2022 is het Werkcongres Innovatiegericht Inkopen georganiseerd. Tijdens deze dag kwamen meer dan 80 deelnemers - ervaringsdeskundigen en experts - bij elkaar in Utrecht. Door een gelaagdheid in het programma werd het denken over belemmeringen voor innovatiegericht inkopen gestimuleerd:

- De keynote sprekers Frido Smulders en Fredo Schotanus enthousiasmeerden de aanwezigen met hun wetenschappelijke inzichten over wat er goed en niet goed kan gaan bij innoveren en het inkopen van onderzoek en ontwikkeling.
- Vervolgens spraken de deelnemers in 3 rondes over praktijkcases, waarbij succesvolle en minder succesvolle voorbeelden uit de eigen organisatie werden gedeeld. De cases illustreren onder meer concrete belemmeringen die werkgroepleden zijn tegengekomen (de beschrijving van de 7 praktijkcasussen zijn toegevoegd in Bijlage 2).
- In de laatste sessie is er aan de deelnemers gevraagd om belemmeringen te formuleren. Alle deelnemers konden uitgebreid hun bijdrage en ideeën (*wisdom of the crowd*) inbrengen en toelichten ten aanzien van de belemmeringen.



*Afbeelding 2. Eén van de zeven casusbesprekingen tijdens het casecarrousel.*



*Afbeelding 3. Afsluitende plenaire sessie: deelnemers formuleren belemmeringen.*



Afbeelding 4. Prof. dr. ir. Frido Smulders (TU Delft) en Diederijk Heij (PIANOo) bespreken de belemmeringen met de deelnemers.



## 3. RESULTATEN

### 3.1 Identificeren van (voornaamste) belemmeringen

Meerdere aspecten die het inkopen van innovatie in de publieke sector belemmeren kwamen naar voren. Tijdens de inventarisatie van belemmeringen voor dit rapport is onderstaande thematisering ter overzichtelijkheid aangebracht, op basis van de constructieve reacties die zijn ontvangen vanuit de Werkgroep. Hierna volgt een korte beschrijving aan de hand van de volgende (overkoepelende) thema's:

- Politiek/Bestuurlijk
- Organisatorisch
- Financieel
- Mindset
- Kennis en vaardigheden
- Juridisch

Vanzelfsprekend staan de thema's niet los van elkaar, maar hebben in bepaalde mate een relatie met elkaar.

Per thema lichten we de voornaamste belemmeringen toe die (aan de hand van onze onderzoeksopzet, zie voorgaande hoofdstuk) naar voren kwamen. Het bevat een destillatie van de aspecten die het meest voorkwamen en waar het meest de nadruk op lag. Het weerspiegelt niet noodzakelijk de standpunten van één specifieke aanbestedende dienst maar betreft een rode draad van de opvattingen. De insteek van de inventarisatie is om inzichten te delen over belemmeringen die in de praktijk worden ervaren.

#### Politiek/Bestuurlijk

##### *Onduidelijke innovatieopdracht*

Werken vanuit een abstracte innovatieambitie is lastig voor zowel overheidsorganisaties als de markt. Op het moment dat onduidelijk is wat het innovatiedoel behelst, is het innoveren weinig gefocust. Hierdoor is het moeilijk middelen vrij te maken en aan de markt een heldere innovatiebehoefte te communiceren.

Door onduidelijkheid vindt innovatie in de marge plaats, is er minder samenhang tussen initiatieven en tussen afdelingen, en minder samenwerking tussen departementen ("elk departement organiseert zijn eigen innovatie"). Verder vergt het innoveren ook samenwerking van interne opdrachtgever(s), inkopers, juristen, inhoudelijke specialisten, en andere spelers in het vormen en het uitvoeren van innovatie. Wanneer het voor stakeholders minder duidelijk is wat de missies zijn, is het moeilijker om daar naar te werken.

#### Organisatorisch

##### *Gebrek aan betrokkenheid en verantwoordelijkheid*

Doorgaans willen bestuurders en directeuren wel dat er innovatiegericht wordt ingekocht of in algemene zin innovatie plaatsvindt, tegelijkertijd ervaart men in de praktijk de belemmering dat er te weinig aandacht aan besteed wordt. Weinig betrokkenheid voor innovatiegericht inkopen vanuit de top en management wordt als grote belemmering ervaren aangezien het binnen een organisatie leidt tot minder interesse en draagvlak voor innovaties en minder samenwerking binnen een organisatie. Er wordt over het algemeen weinig ondersteuning geboden aan uitvoerende diensten/ambtenaren die willen innoveren. Een ambtenaar met een slim idee moet dit vaak naast de reguliere activiteiten oppakken (in het bijzonder als er niet politiek mee 'gescoord' kan worden).

### ***Verkokering binnen de organisatie***

De inrichting van overheidsorganisaties wordt slechts in beperkte mate als ondersteunend aan innovatiegericht inkopen ervaren. Naast het gebrek aan focus, is er een teveel aan versnippering: een doelmatige coördinatie tussen afdelingen en sturing vanuit de directies wordt gemist.

Regelmatig trekken innovatieafdelingen het eigenaarschap van de innovatieve oplossing naar zich toe. Hierdoor voelt de uitvoeringsverantwoordelijke zich minder verbonden met de innovatie. Zodoende komt implementatie en opschaling minder snel op gang ("not invented here"). Een ervaren belemmering is dat 'innovatie' in een organisatie soms als iets apart wordt beschouwd en niet wordt geïntegreerd in de organisatie. Terwijl innovatie geen doel op zich is; het is een hulpmiddel om processen te verbeteren en betere, vaak duurzamere producten en diensten te krijgen tegen dezelfde kosten.

---

**“Innovatiegerichte projecten en programma’s zijn er helaas nog maar in beperkte mate. Deze projecten en programma’s kunnen echter een grote bijdrage leveren aan het realiseren van de beoogde duurzaamheidsdoelen. Dit vereist van publieke opdrachtgevers dat zij zich meer bewust worden van hun eigen sturingsmogelijkheden om de ontwikkeling en toepassing van innovaties binnen projecten en programma’s positief te beïnvloeden.”**

**Prof. dr. ir. Joop Halman & Dr. ir. Bart Lenderink**

---

### ***Plaats van de inkoopafdeling in de inkoopketen***

Wat we in de praktijk ook zien is dat bij organisaties die geen innovatieafdeling hebben, het innovatiegericht inkopen wordt neergelegd bij de inkoopafdeling. Echter de inkoopafdeling is vaak te laat betrokken in het vraagarticulatieproces om daadwerkelijk invulling te kunnen geven aan ambities voor innovatiegericht

inkopen (uitzonderingen daargelaten). Innovatiegericht inkopen lijkt meer tractie te krijgen wanneer dit belegd is bij de ambtelijk opdrachtgever / projectteams en waarbij inkoopafdelingen de ondersteunende tooling en uitwerking bieden (idem voor innovatieafdelingen). Verder zal het inkopen van innovaties meer plaatsvinden wanneer deze ambitie komt te liggen op hoger niveau, waar meer zicht is op de omvang van uitgaven. Daardoor kunnen meer innovatieve oplossingen gerealiseerd worden.

### **Financieel**

#### ***Lange looptijd, hogere risico's***

Innovatiegericht inkopen heeft doorgaans een langere doorlooptijd nodig dan reguliere inkooptrajecten. Innovatieve producten en diensten moeten immers nog (geheel) ontwikkeld of in de praktijk getest worden. Daarnaast zijn de gunningsprocedures uitgebreider. Bovendien zijn er bij innovatiegericht inkopen meer en hogere risico's aangezien er sprake is van onzekerheid over de uitkomst.

#### ***Meerjarige budgetten ontbreken***

Wat verder in de praktijk naar voren komt is dat lange termijn investeringen lastig zijn vanwege budget limiteringen. Opdrachtgevers of projectleiders worden regelmatig aangestuurd op het kostenplaatje, waardoor ze als budgethouder met een conservatieve blik kijken naar risico's op eventuele kostenoverschrijding. Het kan lastig zijn om de (financiële) meerwaarde van een innovatie aan te tonen die zich nog niet heeft bewezen in de praktijk. Het andere punt dat knelt is de constante budget uitputting voor een bepaalde datum, die lange termijn investeringen bemoeilijkt.

#### ***Kosten gaan voor de baten uit***

Doorgaans gaan kosten voor de baten uit. Een organisatie die als eerste investeert in een nieuwe oplossing, maakt meer kosten zoals hogere investering aan het begin<sup>26</sup>. Verdeling van de kosten en de risico's tussen overheden onderling loopt stroef en aanbestedingen worden hierop niet altijd slim ingericht. Een individuele overheidsorganisatie wil of kan de kosten en risico's van de 'first mover' niet dragen en wacht daarom tot een ander overheid deze eerste stap maakt.

---

<sup>26</sup> <https://www.pianoo.nl/nl/themas/innovatie/achtergrondinformatie/voorkom-collectief-afwachtend-gedrag-bij-het-investeren>

### **Voordelen slaan elders neer**

Om de kosten van langere looptijden, ontwikkelkosten, andere procedures en hogere risico's te dekken kan innovatiegericht inkopen duurder zijn als vooral naar de kostenkant wordt gekeken. Een businesscase waarin wordt opgenomen wat de innovatie zou kunnen opleveren wordt niet altijd gemaakt. Een belemmering vanuit de praktijk is dat een bereidheid en de prikkel om meer tijd en projectmiddelen te steken in de voorbereiding van een aanbesteding wordt gemist.

Daarnaast is regelmatig in de praktijk te zien dat de baten bij andere overheidsonderdelen/afdelingen liggen dan waar de lasten liggen (door verkoking). Het wordt als belemmering ervaren dat er een financiële prikkel ontbreekt voor innovatie wanneer besparingen/rendement niet terugkomen bij de afdeling die het aanjaagt en die de (meer)kosten financiert<sup>27</sup>.

---

“Bij samenwerkend innoveren gaat het gedragsmatig om het inbedden van R&D. Het gaat eigenlijk om een soort ‘tweehandige’ organisatie die nodig is; enerzijds ruimte voor creativiteit (exploratie) en anderzijds voor de operationele processen (exploitatie). Bij organisaties is vaak de crux dat het innoveren door verschillende mensen en afdelingen wordt gedaan. Op de werkvloer moeten beide (gedrags) vormen gekend zijn en moet vooral begrepen worden hoe de waarde voor de organisatie of binnen projecten te creëren is.”

**Prof.dr.ir. Frido Smulders**

---

### **Mindset**

#### ***Innovatie-onvriendelijk organisatieklimaat***

Een open en positieve houding ten aanzien van vernieuwing is een belangrijk component voor innovatie; een gebrek daaraan wordt regelmatig genoemd als een ervaren belemmering. In de praktijk is er regelmatig sprake van een gevestigde orde die minder geneigd is om afstand te (durven) nemen van gewoonten en die minder behoefte heeft aan innovatie.<sup>28</sup>

Let wel, er zijn vele factoren van invloed op een organisatieklimaat, en ook de andere thema's in dit rapport hebben (in meer of mindere mate) een relatie met mindset.

#### ***Publieke karakter is behoudend***

Het publieke karakter van aanbestedende diensten leidt impliciet tot een bepaalde aversie voor het onbekende bij interne opdrachtgevers/projectleden. Er wordt bij innovaties (impliciet) een druk ervaren, omdat men gebruikmaakt van publieke middelen en vreest voor reputatieschade (vanwege bestuurlijke, politieke of ambtelijke gevoeligheid). Er heerst het gevoel dat opdrachtgevers soms eerder een bepaalde zekerheid en control over een project willen, waardoor er minder snel gekozen wordt om 'nieuwe wegen te bewandelen'. Bij R&D en innovatie zullen sommige projecten slagen. Tegelijkertijd zullen andere projecten minder succesvol zijn, accepteer dit en gebruik het als leerervaringen.

#### ***Verschillen in denken bij overheden vergeleken met marktpartijen***

Een andere belemmering voor innovatiegericht inkopen op het vlak van mindset is de afstand tussen overheden en de markt. Als publieke opdrachtgevers en inkopers niet goed weten wat er allemaal mogelijk is op de markt, bestaat het risico dat voor oplossingen wordt gekozen die bekend zijn binnen de 'bubbel' van de organisatie. Innovatiegericht inkopen door overheden gaat meestal niet vanzelf. Er is niet echt (zoals in de private sector wel het geval is) een directe concurrent zichtbaar die een overheidsorganisatie voorbij loopt als deze niet innovatiegericht inkoop.

---

<sup>27</sup> Revolverende fondsen worden vaak genoemd. Of een instrument als een revolverend fonds daarbij een nuttige rol kan vervullen, dient nader te worden onderzocht. Daarnaast bevatte de case study van Provincie Overijssel op het Werkcongres ook een onderdeel van een vergoeding voor een praktijktest waarbij terugbetaling verlangd werd bij succesvolle ontwikkeling. En Waterschap Vechtstromen hanteert bijvoorbeeld ook een Innovatiefonds, voor cofinanciering van initiatieven (waaronder ook met bewoners, boeren en bedrijven), en voor innovatieprojecten die ontstaan in proeftuinen.

<sup>28</sup> Mindset is een herkenbaar aandachtspunt dat ook in diverse bronnen voorbij komt, waaronder: \*Dialogic, 2017, Innoveren in de keten: IenW als launching customer. \*Economisch Instituut voor de Bouw, 2017, Innovatie in de bouw, opgaven en kansen. \*Innovatie @ Justitie en Veiligheid, 2022, Vijf perspectieven op een volwassen innovatiefunctie.

## Kennis en ervaring

### *Vele vaardigheden vereist*

In de praktijk zien we dat innovatiegericht inkopen best uitdagend en spannend kan zijn. Voor innovatiegericht inkopen zijn bepaalde vaardigheden nodig om je te kunnen richten op het verkrijgen van nieuwe oplossingen. Enerzijds gaat het om 'harde vaardigheden' (zoals technische kennis, kennis van de markt, kennis van inkoop en specificeren<sup>29</sup>, alsook over contract en implementatie) en anderzijds om 'zachte vaardigheden' (oplossingsgericht denken, empathie, zichtbaarheid in organisatie, communicatievaardigheden, etc.)<sup>30</sup>.

### *Onbekendheid met het inkoopinstrumentarium*

Daarnaast komt vanuit de praktijk ook het signaal dat niet-inkopers, zoals bestuur en interne opdrachtgevers, het inkoopinstrument niet goed kennen. Hierdoor worden kansen voor projecten niet gezien en kan samenwerking (die zo van belang is voor innoveren) gefrustreerd worden. Verder is er twijfel ten aanzien van de kennis en vaardigheden van overheidsorganisaties om beleid effectief toe te passen, zoals de vertaling van visie naar praktische plannen.

### *Onervarenheid*

Naast gebrek aan kennis wordt ook onervarenheid als belemmering genoemd. Er is een bepaalde onervarenheid omdat interne opdrachtgevers/ ambtenaren niet altijd bekend zijn met de manier van innovatiegericht inkopen. Tegelijkertijd speelt er dikwijls een gebrek is aan capaciteit om zich daarin te verdiepen. Als er daarnaast weinig interesse en draagvlak wordt gevoeld tot innoveren, ontbreekt het aan succeservaringen, waardoor de kennis en ervaring ook niet toeneemt.

## Juridisch

### *Rechtmatigheidsdiscussies*

Op juridisch vlak worden belemmeringen ervaren raakvlakken hebben met zowel kennis en ervaring alsook mindset. Bij het inkopen of laten ontwikkelen van innovatieve oplossingen is het voor aanbestedende diensten, toezichthouders en accountants niet altijd duidelijk welke aanbestedings- en

staatsteunregels van toepassing zijn. Om onder meer rechtmatigheidsdiscussies te voorkomen is de neiging om aan de veilige, conservatieve kant zitten en wordt niet de ruimte in het regulerend kader gebruikt<sup>31</sup>.

### *Wanneer is er sprake van innovatie?*

Daarnaast is het in de praktijk soms onduidelijk wanneer juridisch gezien een innovatietraject in aanmerking komt voor een SBIR of innovatiepartnerschap. Zo kan een overheidsorganisatie overgaan tot een innovatiepartnerschap wanneer ze een behoefte heeft waarvoor op de markt nog geen bestaande oplossing beschikbaar is. Maar hoe stel je juridisch goed vast dat daarvan sprake is.

### *Omvang van de opdracht*

Verder zien we de belemmering dat bij inkoopprocedures vanuit juridisch oogpunt vooraf een raming van de uiteindelijke omvang van de opdracht moet worden opgesteld. Dit kan praktisch gezien lastig zijn wanneer nog niet duidelijk is welke oplossing je laat ontwikkelen en gaat inkopen (van pilot naar groot schaalbaar).

---

**“Ik denk dat de voordelen van en mogelijkheden voor innovatiegerichte publieke inkoop nog te weinig worden gezien. Dit geldt zeker voor betrokkenen bij inkoop die zelf geen inkoper zijn, zoals bestuurders en opdrachtgevers. Daar ligt nog een veranderopgave.”**

**Prof. dr. ir. Fredo Schotanus, Universiteit Utrecht**

---

<sup>29</sup> Significant i.o.v. PIANOo, 2017, Onderzoek naar functioneel specificeren - Zachte én harde factoren bepalend voor toepassing. Link: [Overwegingen bij functioneel specificeren \(piano.nl\)](#).

<sup>30</sup> Promotieonderzoek Dr. Klaas Stek - [Onderzoek naar inkoopvaardigheden: Voor innovatiegerichte inkoop zijn soft skills randvoorwaardelijk | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden](#)

<sup>31</sup> S. Corvers & R. Apostol i.o.v. PIANOo, 2021, De aanbestedings- en staatssteunrechtelijke kaders voor innovatiegericht inkopen. Link: <https://www.piano.nl/nl/themas/innovatie/achtergrondinformatie/onrechtmatige-staatssteun-bij-innovatiegericht-inkopen>

## 3.2 Overkoepelende probleemanalyse

Onderzoek en innovatie zijn cruciaal voor grote maatschappelijke thema's en voor de toekomstige welvaart in brede zin. Door innovatieve ondernemers en kennisinstellingen vroegtijdig te betrekken en uit te dagen om met innovatieve oplossingen te komen, is het mogelijk om een versnelling te realiseren op maatschappelijke vraagstukken.

In de voorgaande paragraaf zijn belemmeringen toegelicht die in meer of mindere mate impact hebben op innovatiegericht inkopen in Nederland. Uit de ervaringen en constructieve reacties blijkt dat overheden bezig zijn op dit vlak, tegelijkertijd wordt ook aangegeven dat er nog ruimte is voor verbetering. Aan de hand van de geïnventariseerde belemmeringen en op basis van ervaringen zien we overkoepelend 3 primaire aandachtspunten ter verbetering:

1. Overheden erkennen de potentie van innovatiegericht inkopen vaak nog onvoldoende
2. Overheden definiëren voor zichzelf vaak een te abstracte innovatieagenda, een strategie voor innovatiegericht inkopen wordt gemist
3. Overheden willen risico's en kosten van innovatie niet altijd dragen

### 1) Overheden erkennen de potentie van innovatiegericht inkopen vaak nog onvoldoende

De meest genoemde belemmeringen gaan voornamelijk over de eigen organisatie van aanbestedende diensten. Over het algemeen lijken bestuurders en directieleden de potentie van innovatiegericht inkopen niet altijd op te merken. Als ze het belang ervan wel inzien, dan is het doorgaans een opgave om dat inzicht ook verder in de organisatie te laten landen. Wanneer het over (innovatiegerichte) publieke inkoop gaat, is het vaak relevant om te vermelden hoeveel miljard euro erin omgaat. Het geeft namelijk aan welke mogelijkheden en kracht er in het publieke inkoopdomein zit. Uit de bevindingen en uit eerder onderzoek<sup>32</sup> komt naar voren dat er een uitdaging ligt in het bereiken van bestuur, management en budgethouders die soms nog niet bewust zijn van het strategisch benutten van inkoopinstrumenten voor het realiseren van bepaalde beleidsdoelen. Dat is een belangrijk gegeven aangezien

een helder beleidsmandaat essentieel is, zo laat ook de Europese Commissie weten in hun recente Mededeling bij de Europese Richtsnoeren over innovatiegericht inkopen<sup>33</sup>:

*“Een alomvattend beleidskader dat voorziet in een visie, een strategie en passende middelen is essentieel om innovatiegericht inkopen te verwezenlijken. Een heldere beleidsvisie die op politiek niveau wordt vastgesteld voor de instellingen en de professionals die betrokken zijn bij strategische inkoop maakt het verschil, omdat zij hiermee de nodige handelingsbevoegdheid krijgen. Wanneer die visie gepaard gaat met een heldere voorlichtingscampagne en wordt ondersteund door een langdurige toewijzing van middelen, heeft de beleidsvisie meer kans van slagen.”<sup>34</sup>*

De Mededeling van de Europese Commissie gaat op beknopte wijze in op praktische overwegingen bij een beleidskader, waaronder het verschaffen van helderheid over de koppeling tussen andere beleidsdoelen en innovatiegericht inkopen, ambities omzetten in acties, en capaciteitsopbouw (zoals opleiden en ondersteunen). Het bevat daarnaast verschillende praktijkvoorbeelden uit andere lidstaten.

### 2) Overheden definiëren voor zichzelf vaak een te abstracte innovatieagenda, een strategie voor innovatiegericht inkopen wordt gemist

Doorgaans definiëren overheden voor zichzelf nog een te abstracte innovatieagenda, waardoor innovatie niet volledig tot zijn recht komt. Meer focus daarin aanbrengen leidt tot minder versnippering van projecten, en het is nog beter in lijn te brengen met marktkansen (het biedt een richting voor de hoek waarin innovaties gezocht moeten worden). Om ervoor te zorgen dat overheden de innovatieagenda's vertalen naar acties in de praktijk, is een beleidskader met acties voor innovatiegericht inkopen waardevol. Zo kan het zorgen voor verbinding van publieke opdrachtgevers en tot een coherente aanpak door de diverse overheden. Tegelijkertijd vereist het ook een bepaalde coördinatie. Beleidsmatig is de verantwoordelijkheid voor (innovatiegerichte) publieke inkopen ook versnipperd. Zo zijn binnen EZK er een meerdere directies verantwoordelijk voor diverse thema's binnen het

<sup>32</sup> O.a. ABDTOPConsult, 2018, Transitie te koop? Beleid, opdrachtgever en in koper samen aan de slag.

<sup>33</sup> Mededeling van de Commissie - Richtsnoeren inzake innovatiegericht aanbesteden. C(2021) 4320. Link: [DocsRoom - European Commission \(europa.eu\)](https://docsroom.europa.eu)

<sup>34</sup> Europese Commissie, 2021, Richtsnoeren inzake innovatiegericht aanbesteden.

(innovatiegerichte) inkoopdomein, en verder zijn andere ministeries verantwoordelijk voor gerelateerd publiek inkoopbeleid.<sup>35</sup>

### 3) Overheden willen risico's en kosten van innovatie mijden

Naast de voordelen en potentie die innovatiegericht inkopen heeft, brengt het ook bepaalde risico's en kosten met zich mee. Er is daardoor sprake van een bepaald spanningsveld bij innovatiegericht inkopen, namelijk innovatie (dat gepaard gaat met onzekerheden) en het publieke belang (dat veelal gepaard gaat met het inperken van risico's). Zo kunnen er hogere investeringskosten zijn aan het begin van een innovatie, kan het meer capaciteit vergen en de projectduur is doorgaans langer waardoor projectkosten hoger liggen. Wat we daarbij zien is dat vanwege de risico's en kosten overheden de neiging kunnen hebben om af te wachten met innoveren. Met een eerste stap zijn namelijk kosten en risico's gemoeid die vaak later afnemen. Meer samenwerking en risicodeling tussen de overheidsorganisaties zou daarbij kunnen helpen.

Verder hebben risico's, naast het financiële aspect, ook invloed op de houding van overheidsorganisaties. Om innovatiegericht inkopen verder te brengen, kan een bepaalde omslag in denken en handelen nodig zijn. Bepaald risicomijdend gedrag van bestuurders en ambtenaren is te overwinnen door hen te motiveren en op een positieve manier te prikkelen.

## 3.3 Overkoepelende aanbevelingen

Uit de inventarisatie blijkt onder meer dat er enthousiasme is om (meer) innovatiegericht in te kopen. Daarnaast zijn ook de inspanningen van het afgelopen decennium terug te zien, wat blijkt uit het feit dat we op Europees niveau bij de 'strong performers' horen. Laten we deze positie behouden en waar mogelijk verbeteren. Een goede basis is gelegd in de afgelopen jaren, nu is het moment om verder vooruit te gaan.

Uit de overkoepelende probleemanalyse (3.2) komen 3 primaire aandachtspunten naar voren:

1. Overheden erkennen de potentie van innovatiegericht inkopen vaak nog onvoldoende.
2. Overheden definiëren voor zichzelf vaak een te abstracte innovatieagenda en ze missen een strategie voor innovatiegericht inkopen.
3. Overheden willen risico's en kosten van innovatie mijden.

Deze aandachtspunten leiden tot 3 aanbevelingen, die uitgewerkt zijn in een aantal nadere adviezen:

- A. Stel een strategisch actieplan voor innovatiegericht inkopen op, in lijn met innovatieagenda's.
- B. Bied voorlichting over en ondersteuning voor innovatiegericht inkopen.
- C. Zoek de samenwerking en verbind middelen die er al zijn.

### Aanbeveling A: Stel een strategisch actieplan op voor innovatiegericht inkopen, in lijn met innovatieagenda's

Kennis- en Innovatieagenda's (KIA's) kunnen met de missies een richting bieden voor het inzetten van inkoopkracht<sup>36</sup>. EZK heeft recentelijk aangegeven de KIA's en missies te willen herijken met concretere innovatiedoelstellingen en de gezamenlijke inzet te bundelen in een Kennis en Innovatieconvenant 2024-2027 (KIC).<sup>37</sup> Daarbij kan rekening worden gehouden met innovatiegericht inkopen. Om te zorgen dat diverse overheden de herijking vertalen naar acties in de praktijk, is het waardevol om in lijn daarmee een actieplan voor innovatiegericht inkopen op te zetten.<sup>38</sup>

- Met **(herijkte) innovatieagenda's en een actieplan** kan aandacht gegeneerd worden voor innovatiegericht inkopen bij het bestuur van overheden, bij publieke opdrachtgevers en bij professionals die betrokken zijn bij innovatiegerichte inkoop. Investeer daarbij in draagvlak en kennis over het strategisch benutten van inkoop bij bestuur, management en budgethouders van overheden.
- Met **innovatieagenda's** kan ook richting worden gegeven aan innovatiegericht inkopen bij aanbestedende diensten. Daarbij kan een actieplan

<sup>35</sup> Bron: Dialogic, 2019. [Evaluatie Programma Innovatiegericht Inkopen, hoofdstuk 4.](#)

<sup>36</sup> De Kamerbrief strategisch en groen industriebeleid van EZK dd. 8 juli 2022 lijkt hierin te voorzien: "Voor de komende periode zal het kabinet de Topsectoren vragen daarbij aandacht te hebben voor hele keten van innovatie, inclusief opschaling. Ook zal het kabinet zelf meer aandacht besteden aan het aanjagen van marktcreatie via regelgeving en innovatieve aanbesteding. Hiertoe zal een interdepartementale agenda voor marktontwikkeling worden opgesteld."

<sup>37</sup> [Kabinetsvisie Innovatie en impact, 11-11-2022](#)

<sup>38</sup> Recentelijk was hiervoor een oproep vanuit het Europese Horizon Europe Framework Programme: [Interconnected Innovation Ecosystems \(2022.2\) \(HORIZON-EIE-2022-CONNECT-02\)](#)

toezien op heldere definities van de acties, spelers, instrumenten, hulpbronnen, financiële middelen, verwachte resultaten en een realistisch tijdschema. Besteed ook voldoende aandacht aan rollen- en verantwoordelijkheden van verschillende afdelingen. Werk daarnaast programmatisch om bijvoorbeeld budgetten voor de langere periode vast te leggen.

- Het **opstellen van een actieplan voor innovatiegericht inkopen vergt regie**, waarbij EZK een soortgelijke rol kan vervullen als rond het proces van het opstellen van het KIC. Voor de realisatie van een actieplan kan een groep opgezet worden, met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en verschillende overheidsorganisaties: Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. Maak dit tot een gezamenlijk initiatief van meerdere overheden. Zodat het vervolgens als kapstok kan dienen om er zelf acties aan te koppelen en concreet in te vullen voor de eigen organisatie. Het 'Programma Inkoop Innovatie Urgent', dat destijds een initiatief van het ministerie van Economische Zaken (2013) was, zou als inspiratie kunnen dienen.
- Een kans tijdens het opstellen van een actieplan: Een praktische manier om focus en aandacht aan te brengen, kan te realiseren zijn door **een positieve benadering van een bepaald richtgetal** (als een wens/uitgesproken ambitie). Start het gesprek hierover met overheden, waarbij zij zelf voor hun eigen organisatie bijvoorbeeld een aantal innovatiegerichte inkooptrajecten als doel stellen. Ook de Europese Commissie opperde streefdoelen als een van de elementen om in het kader van innovatiegericht inkopen mee aan de slag te gaan. Let wel, dat het daarbij niet gaat draaien om innovatiegericht in te kopen omwille van het behalen van een cijfermatig doel, maar om het aanbrengen van meer focus op het oppakken van vraagstukken in een organisatie. Focus daarbij op de domeinen/categorieën waarin de aanbestedende dienst innovatieruimte ziet. Een richtgetal functioneert dan als een ambitie/richting om naar toe te werken en waarmee je activiteiten in beweging krijgt (zoals in Finland is gebleken)<sup>39</sup>. Een richtgetal wordt dan niet zo zeer gebruikt om cijfermatig te monitoren, maar voornamelijk om vernieuwing te bevorderen<sup>39</sup>.

## **Aanbeveling B: Bied voorlichting en ondersteuning over innovatiegericht inkopen**

Een aantal knelpunten die in dit rapport zijn geïdentificeerd, is aan de hand van meer gerichte voorlichting tot op zeker hoogte op te lossen. Met gerichte voorlichting kunnen de kennis en vaardigheden van overheidsmedewerkers vergroot worden. Door ondersteuning te bieden kan een deel van de onzekerheden en risico's, die gepaard gaan met innovatiegericht inkopen, worden weggenomen.

- Voorlichting en ondersteuning worden gezien als randvoorwaarden voor het stimuleren van innovatiegericht inkopen.<sup>40</sup> Inventariseer de mogelijkheden om **in het programma Innovatiegericht Inkopen bestaande activiteiten te intensiveren en nieuwe activiteiten te ontwikkelen**.
- **Geef aandacht aan innovatiegericht inkopen 'in het klein'**. Door het programma Beter Aanbesteden worden regionale bijeenkomsten voor lokale inkopers en opdrachtgevers georganiseerd. Hierin wordt in sommige gevallen ook advies gegeven over innovatiegericht inkopen. Meer aandacht voor deze doelgroep door toegankelijke informatie voor het daar passende instrumentarium (functioneel specificeren, percelenregeling, prijsvragen etc.) zou ook kunnen helpen om te beginnen met kleine stappen.
- Overheden kunnen zelf **interne kennisambassadeurs**<sup>41</sup> instellen, die verantwoordelijk worden voor een bepaald inkoopthema, zoals innovatiegericht inkopen. Zo kunnen zij inkoopkennis en -ervaring beter borgen, delen en toegankelijker maken.
- **Overweeg ook gerichte financiële middelen als tegemoetkoming ter beschikking te stellen**, specifiek om bepaalde (financiële) risico's van innovatiegericht inkopen te dekken of om bijvoorbeeld samen met andere Europese landen een Europese SBIR te starten.
- **Stimuleer het uitvoeren van marktconsultaties en het delen van uitkomsten**. Een punt waar aanbestedende diensten tegenaan lopen bij innovatiegericht inkopen is de vraag: 'welk product of dienst moet nog ontwikkeld worden en welke innovatie is er al op de markt?'. Een marktconsultatie is een mooi instrument om die

<sup>39</sup> Zo stelde bijvoorbeeld Rijkswaterstaat in het kader van vorig regeerakkoord zich ten doel om aan 9 concrete launching customer trajecten te werken en erover te publiceren. Zie onder meer 'Kamerbrief over voortgang duurzame transitie en launching customerschap', dd. 26-11-2020. En ook rond 2010 heeft Rijkswaterstaat eigen (gerichte) invulling gegeven op soortgelijke wijze.

<sup>40</sup> Dialogic, 2021, *Inventarisatie beleidsinterventies innovatiegericht inkopen*

<sup>41</sup> Een voorbeeld: <https://www.ubrijk.nl/service/his/inkoop-themas/kennisambassadeurs>

vraag te beantwoorden. Om meer gebruik te maken van marktconsultaties, kan een voucherregeling worden opgezet om kosten te delen, of een andere mogelijkheid is om in de toekomst ondersteuning aan te bieden bij het organiseren van een marktconsultatie<sup>42</sup>. Door de gerealiseerde marktconsultaties centraal raadpleegbaar te maken in een overzicht, kunnen ze als inspiratie dienen voor andere organisaties.

### **Aanbeveling C: Zoek de samenwerking en verbind middelen die er al zijn**

Het innovatieproces en succesvolle opschaling vraagt om innovatiegericht samenwerken tussen verschillende partijen. De overheid kan daar een rol in vervullen door hen met elkaar te verbinden.

- **Zoek thematische samenwerking op.**

Innovatiegericht inkopen is altijd onderdeel van een groter geheel. Zo zijn er verbindingen op thema te maken, zoals bij de vele ICT- en digitaliseringstrajecten die in gezamenlijkheid een digitale transitie mogelijk kunnen maken. Het Ministerie van BZK zet hier samen met EZK al SBIR-trajecten voor in de markt. Een intensivering, stroomlijning en verbreding hiervan zou meer op kunnen leveren.

- **Werk samen in Startup in Residence (SiR)**

**programma's**, zoals Gemeente Den Haag, Provincie Zuid Holland, en de ministeries van EZK, LNV, SZW en BZK dat doen in het Intergov initiatief<sup>43</sup>. Deelname aan een SiR-programma helpt overheden om op een laagdrempelige manier een innovatiegerichte mindset te creëren en gebruik te maken van elkaars kennis en ervaring. Ondersteun dit soort initiatieven met aanbestedingskennis, publiciteit en vooral door als overheden erin te participeren.

- **Stimuleer Buyer Groups.** Breder dan alleen een marktconsultatie is de samenwerking tussen aanbestedende diensten in de vorm van een buyer group<sup>44</sup>. Deelname aan een buyer group levert overheden de mogelijkheid om samen de markt te bewegen om duurzamere en/of innovatievriendelijkere producten en diensten te leveren. Een buyer group begint ook met een marktverkenning en daarbij staat leren van elkaar centraal. BZK, IenW en LNV hebben de afgelopen jaren buyer groups opgezet. Er zijn al koppelingen gemaakt tussen buyer groups en (gezamenlijke) SBIR-trajecten. Onderzoek of er ook in het EZK domein buyer groups kunnen worden opgezet en wat er nodig is om beide te combineren.
- Beleidsmatig zijn op dit moment meerdere directies binnen EZK en departementen binnen het Rijk verantwoordelijk voor diverse thema's gerelateerd aan het publieke (innovatiegerichte) inkoopdomein. **Neem als EZK een leidende rol voor de aansturing van innovatiegericht inkopen.** Kijk ook integraler naar het portfolio van innovatiegerichte inkoopinstrumenten en overweeg hierbij om de uitvoering van beleid te centreren (brede ondersteuning bij innovatiegericht inkopen samen met specifieke instrumentondersteuning zoals SBIR)<sup>45</sup>.
- **Stel het delen van kennis centraal in een open leeromgeving van (publieke) opdrachtgevers en kennisinstellingen.** Er zijn momenteel diverse initiatieven die (Rijksbreed) lopen, waaronder de Rijks Innovatie Community (RIC)<sup>46</sup>. Aanbeveling is de Werkgroep om te vormen naar een groep die kennis deelt samen en via voornoemde initiatieven.

42 Zoals de Vlaamse overheid PIO

43 [Startup in Residence Intergov](#)

44 [Buyer groups duurzaamheid | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden](#)

45 [Dialogic, 2019, Evaluatie Programma Innovatiegericht Inkopen.](#)

46 Alsook Digicampus, UBR, RADIO, I-Partnerschap, VNG Kennisnetwerken, etc.



# BIJLAGE 1. BIJDRAGEN VAN EXPERTS EN ERVARINGSDESKUNDIGEN

Wij danken alle aanwezigen evenals de casebrengers tijdens het Werkcongres Innovatiegericht Inkopen op 3 november 2022.

Daarnaast danken we alle respondenten van de enquête voor het delen van waardevolle inzichten.

Tot slot danken we onderstaande personen voor hun bijdrage door het inbrengen van informatie en hun inzichten bij het schrijven van de rapportage:

- Joop Halman – Emeritus hoogleraar in Innovation and Risk Management, Universiteit Twente
- Bart Lenderink – PhD t.a.v. innovatie stimuleren door middel van openbare aanbestedingen in civiele techniek, Universiteit Twente
- Fredo Schotanus – Hoogleraar Publieke Inkoop, Universiteit Utrecht
- Frido Smulders – Hoogleraar Entrepreneurial Engineering by Design, TU Delft

# BIJLAGE 2. CASE STUDIES TIJDENS WERKCONGRES

## Casestudy A – Demo trans

Casebrenger – Assistent Assistant Professor Innovation Studies Anne Rainville en studenten – Universiteit Utrecht

In het kader van het Horizon Europe DemoTrans project onderzoeken Anne Rainville en haar studenten in aanverwante richtingen. Ze zullen ons een inzicht geven over het onderzoek naar overheidsopdrachten en delen wat ze willen bereiken, hoe ze dat willen gaan doen en met welke impact. Denken in mogelijkheden in plaats van belemmeringen staat daarbij voorop.

## Casestudy B – Startup in Residence Intergov

Casebrenger – Nick Toet – Community manager Rijks Innovatie Community

Startup in Residence Intergov is een samenwerking waarin gemeenten, provincies en Rijksoverheid krachten bundelen om meer impact te maken. Startups zijn vaak in staat om met een andere bril naar een maatschappelijk probleem te kijken. De uitdaging is hoe je startups gemakkelijker mee kan laten dingen naar opdrachten van de Rijksoverheid. Met een aanbestedingsdocument van maximaal 3 A4'tjes heeft Startup in Residence Intergov alleen een probleem geschetst in plaats van een bepaalde richting op te sturen. Hoe is dat bevallen? Aanvankelijk een succes deelt Nick Toet wat ze tegen kwamen 'along the line'.

## Casestudy C - Startup in Residence Energie Innovatie

Casebrenger - Janine Swaak – Strategisch adviseur innovatiegericht inkopen - Provincie Overijssel

Provincie Overijssel, Nieuwe Energie Overijssel, gemeente Zwolle en woningcorporaties deltaWonen en Welbions hebben in 2020 als opdrachtgevers 7 grote beleidsvraagstukken van de energietransitie gebundeld

in een "Startup in Residence" aanpak. Dit zijn vraagstukken als 'betaalbare renovatie van jaren '70-'80 woningen', 'energieopslag' en 'gebruik van kunstgras sportvelden als warmtebron'. Momenteel (najaar 2022) lopen er 11 praktijktesten. Voldoet de innovatie, dan wordt deze ingekocht. De doelstelling is tenminste 3 ingekochte innovaties. Hoe pakt deze samenwerking tussen opdrachtgevers uit? Welke geleerde lessen kunnen ze met ons delen en welke hobbels zijn er te nemen in de samenwerking?

## Casestudy D - The proof of the pudding is in the eating: test voor je gunt!

Casebrenger - Corien Struijk - Adviseur Innovatiegericht inkopen - Vlaamse Overheid  
An Schrijver - Adviseur Innovatiegericht inkopen - Vlaamse Overheid

Binnen het Programma Innovatieve Overheidsopdrachten is geëxperimenteerd met de mededingingsprocedure met onderhandeling, waarbij tijdens de onderhandeling de offerte al verder werd uitgewerkt. Bij verschillende projecten hebben ze deze procedure ingezet, maar tot nu toe met minder succes om diverse redenen, of ze zijn nog niet zover.

## Casestudy E – Van klassiek opdrachtgeverschap naar 'markt tenzij' naar relationele contracten; 40 jaar evolutie naar innovatiegericht inkopen

Casebrenger – Leon Hombergen – Senior adviseur inkoop en innovatie / assistant professor - Rijkswaterstaat/TU Delft

In de vorige eeuw was er jarenlang weinig ontwikkeling op het gebied van contracten en inkopen, maar sinds circa 1990 zijn er grote ontwikkelingen geweest. Niet alleen in Nederland, maar ook ver daarbuiten. Ook de wetenschap heeft daarvoor een basis gelegd en vervolgens een ontwikkeling meegemaakt. Zien we nu opnieuw ook vanuit de wetenschap een kentering naar een nieuwe vorm van samenwerken en contracteren?

### **Casestudy F – Lessons Learned SBIR Duurzame verwarming van Defensie kazernes.**

Casebrenger - Natalja Dodonova – Ministerie van Defensie

Defensie is een omvangrijk revitaliseringsprogramma gestart om haar vastgoed te vernieuwen. In het kader van dit programma wordt er gezocht naar een oplossing om Defensiefaciliteiten duurzaam te verwarmen. Defensie ziet gebruik van innovatieve thermochemische batterijen als een grote kans voor de renovatie van het defensievastgoed. Een SBIR leek geschikt te zijn voor de beoogde doeleinden. Hoe is dit proces verlopen? Welke lessen kunnen geleerd worden?

### **Casestudy G - Meer innovatie door intensievere samenwerking tussen bedrijfsleven en Overheid.**

Casebrenger – Diederik van Leeuwen – interim directeur I-Interim Rijk

We staan voor een aantal enorme uitdagingen waarvoor een andere manier van samenwerken tussen overheid en markt noodzakelijk is. Denk aan verduurzamen, energietransitie en digitalisering van de dienstverlening. De praktijk is weerbarstig. Aanbestedingen, inkoopvoorwaarden en andere procedures zorgen vaak voor een verkrampde houding tussen de actoren. Bovendien is het vaak zoeken naar vormen van uitvoering, waarbij het wiel niet of opnieuw wordt uitgevonden. Om deze situatie te doorbreken willen een aantal ambtenaren en ondernemers gezamenlijk optrekken. Hierbij staat centraal: hoe kunnen we elkaar beter begrijpen, waar liggen kansen voor samenwerking, wat kunnen we leren van organisatievormen in Nederland en andere landen?

## BIJLAGE 3. LEDEN VAN DE WERKGROEP INNOVATIEGERICHT INKOPEN

Onderstaande personen zijn deelnemers aan de Werkgroep. Zij hebben bijgedragen door informatie in te brengen, via dialooginterviews, of door het meelezen bij het schrijven van de rapportage:

DEELNEMERS WERKGROEP		
Ramona Apostol	Senior inkoopadviseur	Dienst Justitiële inrichtingen
Martin Boerema	Onderzoeker business modellen	Hogeschool van Amsterdam
René Broekhuizen	Coördinator Innovatiegericht inkopen en buyer groups	PIANOO Expertisecentrum Aanbesteden
Natalja Dodonova	Senior kennismanager	Ministerie van Defensie - Afdeling Besturing en Innovatie
Patrick Hermans	Adviseur wetenschap, technologie en innovatie	Politie
Leon Hombergen	Senior adviseur inkoop en innovatie / assistant professor	Rijkswaterstaat / TU Delft
Jacobien Muntz-Beekhuis	Plaatsvervangend Coördinerend Directeur Inkoop	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Ard den Outer	Adviseur marktbenadering en professioneel opdrachtgeverschap	Gemeente Rotterdam
Anne Rainville	Assistant Professor Innovation Studies	Universiteit van Utrecht
Maurice van Rooijen	Innovatiestrategie	Rijkswaterstaat / PIANOO
Klaas Stek	Assistant Professor	Universiteit Twente
Corien Struijk	Senior Adviseur Programma Innovatieve Overheidsopdrachten (PIO)	Vlaamse overheid PIO
Janine Swaak	Strategisch adviseur innovatiegericht inkopen	Provincie Overijssel
Nick Toet	Community manager	Rijks Innovatie Community
Jitske Wuite	Strategisch adviseur innovatie	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Rolf Zeldenrust	Senior adviseur innovatie en markt	PIANOO Expertisecentrum Aanbesteden



