

Het innovatiepartnerschap in de prille praktijk: de zoektocht van de aanbestedende dienst

Dit artikel is een samenvatting van het artikel dat eerder is gepubliceerd in Tijdschrift Aanbestedingsrecht en staatssteun NUMMER 4, augustus 2018 / SDU 19 Artikel 60. Neem voor het volledige artikel, inclusief praktijkvoorbeelden en figuren, contact op met Femke.Rasenberg@atosborne.nl.

Sinds 1 juli 2016 is het innovatiepartnerschap als nieuwe aanbestedingsprocedure beschikbaar in de Aanbestedingswet 2012. De procedure is in lijn met de Europa 2020-strategie van de Europese Commissieⁱ waarin met de procedure een handvat wordt geboden voor het behalen van een prominente doelstelling: “3% van het BBP van de EU wordt geïnvesteerd in O&O”. Maar niet alleen beantwoordt de procedure aan een publiek belang, ook de industrie is op zoek naar nieuwe mogelijkheden.

Een zijdelingse blik op De Bouwagenda geeft een duidelijk beeld van de urgentie van vernieuwing van het aanbestedingsinstrumentarium. Aanbesteden wordt als een van zes thema’s benoemd die aandacht nodig hebben bij het streven naar een volledig energieneutrale en circulair gebouwde omgeving in 2050.ⁱⁱ Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat publieke inkoop, met name aanbestedingen, in toenemende mate als instrument wordt toegepast om invulling te geven aan publieke beleidsdoelen. In dat opzicht is het hoopgevend te noemen dat Aschhoff en Sofka concludeerden dat publieke inkoop het best functionerende instrument is dat publieke organisaties tot hun beschikking hebben om marktpartijen te stimuleren te innoveren.ⁱⁱⁱ Met het innovatiepartnerschap is er in 2016 een instrument bijgekomen dat in de innovatiebehoeften van publieke partijen uitkomst kan bieden en daarmee de industrie kan helpen hun innovatiekracht te verstevigen. In dit artikel wordt de procedure beschreven met het oog op de toepassing, zowel in theorie^{iv} als in de praktijk.

1. Aanleiding

Innovatie is een van de voornaamste aanjagers van toekomstige groei en staat centraal in de Europa 2020-strategie. Volgens de Europese Commissie speelt de aankoop van innovatieve producten, werken en diensten “een centrale rol in het verbeteren van de efficiëntie en de kwaliteit van overheidsdiensten en vormt een antwoord op grote maatschappelijke uitdagingen. Hiermee kan worden gestreefd naar de beste prijs-kwaliteitsverhouding en naar ruimere economische, milieu- en maatschappelijke voordelen, namelijk doen rijpen van nieuwe ideeën, deze omzetten in innovatieve producten en diensten en daarmee duurzame economische groei stimuleren.”^v Om innovatieve activiteiten in aanbestedingen te bevorderen en lidstaten te ondersteunen om de streefdoelen van de EU 2020 strategie te behalen is het innovatiepartnerschap in 2014 in de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen geïntroduceerd. De gedachte is dat de procedure

van het innovatiepartnerschap innoverende bedrijven meer kansen biedt om hun ideeën uit te werken tot een bruikbare oplossing, het ervoor zorgt dat specifieke wensen van aanbestedende diensten of speciale-sectorbedrijven kunnen worden vervuld en het maakt het interessanter voor ondernemingen om hieraan mee te werken.^{vi} Daarmee beoogt het innovatiepartnerschap bij te dragen aan de stimulering van de markt om te innoveren en is in die zin in lijn met de conclusies van Aschhoff en Sofka (2009), zoals in de inleiding beschreven. Het innovatiepartnerschap kan bijvoorbeeld zien op het (verder) ontwikkelen en aankopen van innovatieve oplossingen voor problemen inzake verkeer, vervoer of afvalrecycling, robots die kunnen worden ingezet in de zorg, of systemen voor het monitoren van grote groepen mensen.^{vii} Sinds 1 juli 2016 is het innovatiepartnerschap als nieuwe aanbestedingsprocedure beschikbaar in de Aanbestedingswet 2012. De procedure is in lijn met de Europa 2020-strategie van de Europese Commissie¹ waarin met de procedure een handvat wordt geboden voor het behalen van een prominente doelstelling: “3% van het BBP van de EU wordt geïnvesteerd in O&O”. Maar niet alleen beantwoordt de procedure aan een publiek belang, ook de industrie is op zoek naar nieuwe mogelijkheden.

2. Kenmerken innovatiepartnerschap

Uit het voorgaande volgt dat de procedure van het innovatiepartnerschap kan worden toegepast op opdrachten voor overheidsopdrachten die zijn gericht op de ontwikkeling en aanschaf van een innovatief product of werk of een innovatieve dienst ‘welke niet al op de markt beschikbaar is’.^{viii} Deze afwezigheid is derhalve een eerste kenmerk van een innovatiepartnerschap. Voordat een aanbestedende dienst of speciale-sectorbedrijf tot de conclusie komt dat hetgeen op de markt beschikbaar is niet in zijn behoefte kan voorzien, dient hij een uitgebreid marktonderzoek te doen. De reikwijdte van dit marktonderzoek is afhankelijk van hetgeen waaraan behoefte is en kan derhalve variëren van een onderzoek naar de markt in enkele Europese landen tot een wereldwijde marktanalyse. Dit laatste zal bijvoorbeeld het geval zijn bij specialistische medische apparatuur waarvoor wereldwijd maar enkele aanbieders zijn.^{ix}

Kenmerken innovatiepartnerschap:

- bevorderen van innovatie;
- in de vorm van een partnerschap (anders dan opdrachtgever/opdrachtnemer);
- mogelijk met meerdere ondernemingen;
- lange termijn;
- ontwikkeling én mogelijk aankoop van werk, levering of dienst;
- gefaseerd.

Voorts is kenmerkend dat de procedure van het innovatiepartnerschap een aanbestedende dienst of speciale-sectorbedrijf de mogelijkheid biedt een partnerschap aan te gaan op lange termijn met een of meerdere onderneming(en). Een inschrijving in de procedure van het innovatiepartnerschap is er dus op gericht om uiteindelijk deel te mogen nemen in het innovatiepartnerschap waarin een innovatief product, werk of dienst wordt ontwikkeld. Inschrijvers beschrijven in hun inschrijving dan ook zo concreet mogelijk de innovatieve oplossing(en) die zij voorzien voor het probleem van de aanbestedende dienst of het speciale sector-bedrijf. Ook geven zij aan hoe zij deze oplossing(en) in het innovatiepartnerschap sámen met de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf

denken te gaan ontwikkelen.^x Een ander kenmerk is dat de procedure van het innovatiepartnerschap een aanbestedende dienst of speciaalsectorbedrijf de mogelijkheid biedt om na een succesvolle ontwikkelfase het daaruit voortkomende product, werk of dienst direct op commerciële schaal in te kopen; hiervoor hoeft geen afzonderlijke aanbestedingsprocedure meer te worden doorlopen. In feite wordt in het innovatiepartnerschap de pre-commerciële fase gecombineerd met de commerciële fase.^{xi} Juist deze combinatie is een belangrijke prikkel voor marktpartijen om in te schrijven en te participeren in een innovatiepartnerschap.^{xii} De mogelijkheid van levering aan het einde van de ontwikkelfase kan voor (creatieve) marktpartijen leiden tot een positieve business case en dus een reden om te investeren in deelname aan de aanbesteding. Bovendien kan een enkele ontwikkelopdracht, zoals bij pre-commerciële inkoop,^{xiii} door uitvoerende partijen als negatief worden ervaren. Deze partijen geven vanuit commercieel oogpunt immers niet hun beste ideeën prijs aan een opdrachtgever die op basis van deze plannen alsnog zal aanbesteden. Zeker wanneer de waarde van de ontwikkelopdracht lager ligt dan de (toekomstige) waarde van een innovatief product, levering of dienst.^{xiv} Voorwaarde bij het innovatiepartnerschap is wel dat alleen tot aankoop mag worden overgaan indien de innovatieve producten, diensten of werken kunnen worden geleverd op het kwaliteits- en kostenniveau dat bij de start van het innovatiepartnerschap is afgesproken.^{xv} Daarnaast geldt dat het innovatiepartnerschap zodanig moet worden gestructureerd dat het de noodzakelijke market-pull kan genereren en daarbij zonder afscherming van de markt de ontwikkeling van een innovatieve oplossing kan stimuleren. Aanbestedende diensten mogen bijgevolg geen gebruikmaken van innovatiepartnerschappen om mededinging te verhinderen, te beperken of te vervalsen. Vorming van innovatiepartnerschappen met verschillende partners kan dergelijke effecten helpen voorkomen.^{xvi}

3. Onderscheid met mededingingsprocedure met onderhandeling en concurrentiegericht dialoge

Het innovatiepartnerschap vertoont nauwe verwantschap met twee andere Europese aanbestedingsprocedures: de concurrentiegericht dialoge en de mededingingsprocedure met onderhandeling. Deze twee procedures zijn blijkens de Aanbestedingswet immers ook geschikt voor 'ontwerp- of innovatieve oplossingen'.^{xvii} Het kenmerkende verschil van de procedure van het innovatiepartnerschap met de concurrentiegericht dialoge en de mededingingsprocedure met onderhandeling is echter gelegen in de doelstelling van de opdracht. Bij de concurrentiegericht dialoge en de mededingingsprocedure met onderhandeling staat de doelstelling van de opdracht veelal vast bij de uitvraag; bij het innovatiepartnerschap is dit nog niet het geval. Een ontwerp- of innovatieve oplossing in het kader van de concurrentiegericht dialoge of de mededingingsprocedure met onderhandeling betreft dus primair het doen van inspanningen voor het (niet ingrijpend) aanpassen van bestaande oplossingen. Standaarddiensten, producten of werken mogen volgens de Memorie van Toelichting en considerans 43 van Richtlijn 2014/24/EU immers niet via de concurrentiegericht dialoge of mededingingsprocedure met onderhandeling aangekocht worden – er is voor deze procedures sprake van een ondergrens aan innovativiteit. Voor het ontwikkelen van een geheel nieuwe oplossing in het kader van onderzoek en ontwikkeling is het innovatiepartnerschap voorzien.^{xviii} Een ander kenmerkend verschil is derhalve dat bij de concurrentiegericht dialoge en de mededingingsprocedure met onderhandeling geen onderzoeks- en ontwikkelingsopgave zit. De vragen die een aanbestedende dienst zich zou kunnen stellen bij het afwegen welke

keuze zij het best zou kunnen maken zijn: 1) Staat de doelstelling van de opdracht vast? en 2) Is de behoefte van de aanbestedende dienst reeds op de markt verkrijgbaar? Het innovatiepartnerschap zal de meest geschikte procedure zijn indien het antwoord op beide vragen 'nee' is.

4. De procedure en stappen

De procedure van het innovatiepartnerschap is gebaseerd op de procedureregels die van toepassing zijn op de bekende(re) mededingingsprocedure met onderhandeling. De inhoud van de inschrijvingen is vanwege de aard van de procedure uiteraard anders dan bij de mededingingsprocedure met onderhandeling. De procedure bestaat uit minimaal twee fasen: de aanbestedingsfase en de ontwikkelfase. In de aanbestedingsfase dingen ondernemingen mee naar toelating tot deelneming in het innovatiepartnerschap. De aanbestedingsfase wordt uiteengezet in artikel 2.31b, 2.126b en 2.126c van de Aanbestedingswet 2012. Kenmerkend aan deze fase is dat, na selectie, via onderhandelingen wordt toegewerkt naar definitieve inschrijvingen. Bij de eerste inschrijving kunnen ondernemingen projecten voor onderzoek en ontwikkeling indienen die voldoen aan de door de aanbestedende dienst vastgestelde behoefte(n), waaraan niet door bestaande oplossingen kan worden voldaan.^{xxix} Vervolgens wordt via onderhandelingen getracht de uiteindelijke inschrijving nog beter te laten aansluiten bij de behoefte(n) van de aanbestedende dienst. Over de definitieve inschrijving mag, evenals over de gunningscriteria en de minimumeisen, niet meer worden onderhandeld. Wanneer de aanbestedende dienst tevreden is met de aangeboden oplossingen, worden alle overgebleven gegadigden uitgenodigd tot het doen van een definitieve inschrijving. Deze inschrijving wordt getoetst aan de vooraf geformuleerde gunningscriteria en minimumeisen.^{xxx} Deze eisen en criteria zien vooral op de onderzoeks- en innovatiefase van het innovatiepartnerschap (de ontwikkelfase). Omdat de aanbestedende dienst, juist vanwege het karakter van het innovatiepartnerschap, niet (exact) weet welke mogelijke oplossingen zullen worden aangedragen, wordt aangeraden deze eisen zoveel mogelijk functioneel te omschrijven. Aldus maakt de aanbestedende dienst duidelijk wat het probleem is, maar wordt de markt tegelijkertijd de mogelijkheid geboden om innovatieve oplossingen aan te dragen.^{xxxi} De aanbestedingsfase eindigt met de gunning van de deelneming in het innovatiepartnerschap aan een of meerdere ondernemers. In de daaropvolgende ontwikkelfase gaat de aanbestedende dienst of het speciale sectorbedrijf samen met de partner(s) de innovatieve oplossing ontwikkelen. De ontwikkelfase is uiteengezet in artikel 2.126d van de Aanbestedingswet 2012. Deze fase bestaat uit verschillende stappen in het onderzoeks- en innovatieproces. Zo kan een innovatiepartnerschap worden opgedeeld in een onderzoeksfase, een fase waarin prototypes worden ontwikkeld, een testfase, etc. Per fase bepaalt de aanbestedende dienst samen met de partner(s) de tussentijds te behalen doelen en de te betalen vergoeding. Als het innovatiepartnerschap met meerdere partners is aangegaan, kan in deze fase concurrentie tussen de partners worden georganiseerd. Op die manier zal het partnerschap slechts worden gecontinueerd met de partner(s) met het beste resultaat.^{xxxi} Uiteraard moet alsdan reeds in de aanbestedingsstukken zijn opgenomen hoe deze beoordeling zal plaatsvinden. Afhankelijk van de uitkomsten van de laatste fase kan er nog een derde fase volgen: de commerciële fase. Als de uiteindelijk ontwikkelde oplossing voldoet aan het bij de start van het innovatiepartnerschap met de partner(s) afgesproken

prestatieniveau en onder de afgesproken maximumkosten blijft, kan de aanbestedende dienst de oplossing meteen inkopen.

5. Innovatie als toepassingsvoorwaarde: de aanbestedingsrechtelijke definitie

Als hiervoor aangegeven, mag de procedure van het innovatiepartnerschap blijkens artikel 2.31a Aanbestedingswet 2012 uitsluitend toegepast worden voor ‘de ontwikkeling en aanschaf van een innovatief product of werk of een innovatieve dienst welke niet reeds op de markt beschikbaar is’. Deze toepassingsvoorwaarde lijkt helder. Toch zorgt het in de praktijk voor onduidelijkheid. Wanneer is een product, dienst of werk eigenlijk innovatief? De praktijk leert dat aanbestedende diensten onzeker zijn door de definities in de Aanbestedingswet. In artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012 wordt innovatie gedefinieerd als “de toepassing van een nieuw of aanmerkelijk verbeterd product, een nieuwe of aanmerkelijk verbeterde dienst of een nieuw of aanmerkelijk verbeterd proces”. Veel aanbestedende diensten twijfelen of de oplossing die zij zoeken aan deze definitie voldoet. Met name de woorden ‘aanmerkelijk verbeterd’ zorgen voor twijfel: wanneer is een product, dienst of werk voldoende verbeterd om aangemerkt te worden als innovatie? De definitie van innovatie is derhalve nog open ter interpretatie. De ene aanbestedende dienst gaat uit van een strikte interpretatie en acht een innovatiepartnerschap minder snel toepasbaar, terwijl de andere aanbestedende dienst een ruimere uitleg toelaat en eerder een innovatiepartnerschap zal initiëren. Dit blijkt ook uit de diversiteit in innovatiepartnerschappen die op dit moment zijn gestart. Zo heeft het Hof van Twente een innovatiepartnerschap geïnitieerd voor de ontwikkeling van twee duurzame kindercentra, het Waterschap Rivierenland voor de uitvoering van onderzoek naar vismigratieroutes en het ministerie van Infrastructuur & Milieu^{xxiii} voor de realisatie van smart mobility in het kader van het Partnership Talking Traffic binnen het programma Beter Benutten. Het GVB Amsterdam besloot daarentegen juist af te zien van een innovatiepartnerschap voor de aankoop van elektrische bussen, omdat werd gekozen een systeem van tussentijds opladen van de bussen via een laadhub. Deze techniek bestaat al, zodat geen innovatiepartnerschap maar een mededingingsprocedure met onderhandeling is gevoerd.^{xxiv}

6. Inkleuring begrip innovatie door innovatiewetenschap

Uit de voorgaande voorbeelden blijkt dat de aanbestedingsrechtelijke definitie van innovatie multi-interpretabel is. Dit biedt aanbestedende diensten enerzijds ruimte voor eigen, nadere invulling. Tegelijkertijd zorgt het ook voor onzekerheid en daarmee mogelijk voor een rem op de toepassing van het innovatiepartnerschap. Deze onzekerheid zou (deels) kunnen worden weggenomen door de definitie van innovatie in te kleuren aan de hand van de begrippen in het bestaande werkveld van de innovatiewetenschap.^{xxv}

7. Stappen ontwikkelfase

Een ander element waar een aanbestedende dienst zou kunnen leren van de innovatiewetenschap betreft de inkleuring van de aanbestedingsrechtelijke passage over de fasering van de ontwikkelfase van het innovatiepartnerschap. In artikel 2.126d lid 2 van de Aanbestedingswet 2012 is hieromtrent het volgende bepaald: “De aanbestedende dienst structureert het innovatiepartnerschap in opeenvolgende fasen die de reeks stappen in het

onderzoeks- en innovatieproces volgen, hetgeen de fabricage van goederen, de verlening van diensten of de voltooiing van werken kan omvatten.” Dit artikel suggereert dat sprake is van een standaard reeks stappen in het ontwikkelproces. In werkelijkheid is dit niet het geval. Elke (creatieve) sector kent haar eigen praktijk en ook binnen deze sectoren is de aard van innovatie zodanig dat er geen standaard set stappen kan worden bepaald die laten zien hoe ideeën ontstaan en hoe een idee uitgroeit tot een innovatie. Dit betekent dat deze stappen in de praktijk project specifiek moeten worden bepaald. Mogelijk kan de aanbestedende dienst de fasen overnemen zoals in de pre-commerciële inkoopprocedure²⁸ voorgesteld. Deze fasen bieden ruimte aan invulling door verschillende mogelijke processen van marktpartijen: fase 1) oplossingenexploratie, fase 2) prototyping, en fase 3 oorspronkelijke ontwikkeling van een testserie.

8. De nieuwe rol van de aanbestedende dienst

Alvorens een innovatiepartnerschap te starten, dient de aanbestedende dienst zich te realiseren dat deze aanbestedingsvorm van haar een andere rol vergt dan gebruikelijk bij aanbestedingen. Anders dan bij de openbare of niet-openbare aanbesteding is de rol van de aanbestedende dienst immers niet beperkt tot enkel die van opdrachtgever. Het innovatiepartnerschap betekent immers een relatief lange samenwerking van de aanbestedende dienst met verschillende partners. Ook de aanbestedende dienst neemt dus deel aan deze samenwerking als samenwerkingspartner en brengt haar kennis en kunde in. Dit gegeven is overigens ook juist een reden voor sommige aanbestedende diensten om te kiezen voor een innovatiepartnerschap. Zo heeft het waterschap Rivierenland laten weten haar kennis over het waterbeheer, de vispopulatie en het waterpeil in te willen zetten bij het vraagstuk rondom het monitoren van vismigratieroutes. Mede daarom heeft zij voor dit vraagstuk te kiezen voor innovatiepartnerschap, ‘zodat we samen met de inschrijvende partij iets kunnen doen met bestaande kennis en ervaring’.^{xxvi} Overigens betekent het zijn van samenwerkingspartner uiteraard ook dat risico’s en administratieve taken worden gedeeld. Niet alles kan derhalve bij de marktpartij(en) worden neergelegd; voor zover dit bij reguliere aanbestedingsprocedures overigens überhaupt nog mogelijk is gelet op de Gids Proportionaliteit. Een innovatiepartnerschap heeft daarmee ook organisatorische gevolgen voor de aanbestedende dienst. Zij zal er immers voor moeten zorgen dat haar bijdrage als samenwerkingspartner gedurende de gehele samenwerking is gewaarborgd. Tot slot kan de aanbestedende dienst op deze wijze launching customer worden. Indien zij inderdaad besluit tot aankoop, wordt zij immers de eerste klant van het (ver)nieuw(d)e product, levering of dienst. Dit sluit aan bij een lang gekoesterde wens van de overheid. Meer dan tien jaar geleden schreef toenmalig verantwoordelijk minister Van der Hoeven immers al dat de overheid “bedrijven de gelegenheid (wil) bieden met hun innovatie door te breken op de markt. En wanneer je je als overheid van die mogelijkheid bewust bent, kun je een aanzienlijke bijdrage leveren aan een op innovatie gerichte samenleving. En dus aan een veerkrachtiger economie. Niet voor niets staat dan ook in het Regeerakkoord: ‘Ook als opdrachtgever zal de overheid innovatief ondernemerschap bevorderen. (...) Bedrijven die met innovatieve oplossingen komen, krijgen een streepje voor bij overheidsopdrachten (...)’.”^{xxvii} Met het innovatiepartnerschap lijkt hier dan eindelijk een echte invulling aan te kunnen worden gegeven. Kortom, een innovatiepartnerschap maakt van de aanbestedende dienst in eerste instantie een samenwerkingspartner en geen opdrachtgever. Dit betekent dat wordt uitgegaan van vertrouwen, het delen van

informatie, kennis en kunde zodat de beoogde innovatie daadwerkelijk tot wasdom kan komen.

9. Begin met een slimme vraag

Als de keuze voor een innovatiepartnerschap is gemaakt is het raadzaam rekening te houden met een aantal succesfactoren. De eerste is: ken het probleem, niet het gewenste antwoord.^{xxviii} Omdat de aanbestedende dienst niet kan weten hoe een oplossing eruit gaat zien – het is immers innovatie – is het onmogelijk technische specificaties als basis voor de inschrijving te verstrekken. Een aanbestedende dienst zal dus een andere manier moeten vinden om het gewenste resultaat te specificeren, zoals de functie of prestatie van de aangeboden oplossing. Om de mogelijke oplossingsrichting niet te veel te beperken moeten functie- of prestatiespecificaties worden opgesteld op basis van het probleem in plaats van zoals gebruikelijk het gewenste antwoord. De benaderingswijze voor een aanbestedende dienst is om niet de gewenste oplossing uit te vragen aan de markt, maar het probleem waarvoor een oplossing nodig is. Stel met andere woorden een slimme, probleemgestuurde (uit)vraag.

Deze benadering dient verschillende doelen. Ten eerste dat de markt in brede zin uitgedaagd kan worden om een antwoord te verzinnen. Vaak komen vernieuwende antwoorden uit onbekende hoek. Denk bijvoorbeeld aan ruimtevaarttechnologie die in de medische industrie wordt toegepast of kunstenaars die duurzame energieoplossingen ontwikkelen. Een uitvraag waarin al een oplossingsrichting gekozen is werkt beperkend voor zulke cross-sectorale innovaties. Een tweede doel waarin een probleemgestuurde uitvraag uitkomst biedt is het toetsen van de inschrijvingen. Een inschrijver zal aangeven in welke mate de voorgestelde innovatie het probleem van de aanbestedende dienst oplost en de beoordelaar zal inschatten in welke mate een dergelijke oplossing wenselijk is aan de hand van gunningscriteria die zijn afgestemd op de projectcontext en het probleem. Innovatie brengt risico's mee, en om een business case positief te krijgen moet een aanbesteder dan wel veel vertrouwen hebben in de baten, dan wel de risico's goed weten te verdelen. Met een probleem als basis kunnen andere publieke partijen met hetzelfde probleem gevonden worden waarmee gezamenlijk kan worden aanbesteed. Als laatste doel is het wenselijk voor een innovatieve marktpartij om zich een probleem eigen te kunnen maken en op die manier de eigen creativiteit aan te boren om met een optimale oplossing te komen.^{xxix}

10. Conclusie

De procedure van het innovatiepartnerschap is een nieuwigheid in de herziene Aanbestedingswet 2012. Na twee jaar mogelijkheid tot toepassen kunnen voorzichtig een aantal conclusies worden getrokken over de praktische toepassing van de procedure in het licht van het beoogde doel: het aanjagen van toekomstige groei door innovatiegerichte aanbestedingen. In Nederland is de procedure door verschillende publieke organisaties toegepast. Wat opvalt is dat de casuïstiek uiteenloopt. Er zijn innovatiepartnerschappen toegepast voor levering van innovatieve producten als waterspanningsmeters, innovatieve werken als de Groene Droom en zelfs innovatieve kennisuitwisseling als de vismigratierivier. De toepassing zien we in verschillende sectoren met relatief veel publiek opdrachtgeverschap: bouw, water, ICT, zorg, en dergelijken. Toen het

innovatiepartnerschap door de Europese wetgever werd geïntroduceerd in de richtlijn werd deze ontvangen met opiniestukken met titels als ‘Bij innovatiepartnerschap liggen kansen en gevaren op de loer’^{xxx}; ‘Innovatiepartnerschap biedt niet veel houvast’^{xxxi} en ‘Durf nodig bij keuze voor innovatiepartnerschap’.^{xxxii} Na ruim twee jaar is de opinie gekanteld en dit is terug te zien in de toepassingen van de procedure. De uiteenlopende casuïstiek op verschillende schaalniveaus, van centraal tot zeer lokaal, is veelbelovend. Immers al doende leert men. De verschillende ervaringen dragen bij aan een set van ‘best practices’, voorbeelden die een aanbesteder kan bestuderen wanneer deze een innovatiepartnerschap overweegt. Dit kan bijdragen aan het verkleinen van onzekerheden en risico’s voor de aanbesteder. Toch zijn aanbestedende diensten in de praktijk nog zoekende bij de mogelijke toepassing van het innovatiepartnerschap. Enkele van de onduidelijkheden zijn in dit artikel besproken. Ten eerste heerst er onduidelijkheid over de vorm van het innovatiepartnerschap. Het is eigenlijk een aanbestedingsprocedure die kaders stelt voor de contractfases na afloop van de aanbesteding, en daarin is deze procedure uniek. Na afloop van de aanbestedingsfase waarbij samenwerkingspartners gevonden worden stelt de aanbestedingswet dat er een onderzoeks- en ontwikkelfase doorlopen wordt. Tijdens deze fase wordt de innovatie ontwikkeld. Na afloop hiervan heeft de aanbestedende dienst de mogelijkheid om de ontwikkelde innovatie (grootschalig) aan te schaffen. Dit wordt de commerciële fase genoemd. Een tweede punt waarover in de praktijk veel onzekerheid heerst is de eis waaraan een behoefte moet voldoen om gebruik te kunnen maken van de procedure. Het moet gaan om een innovatief product, werk of dienst welke nog niet op de markt beschikbaar is. Echter is de werkelijkheid vaak niet dusdanig zwart-wit dat gesteld kan worden dat iets wel of niet beschikbaar is op de markt. Denk bijvoorbeeld aan een ontwikkeling waaraan marktpartijen al langer werken, maar welke nog niet getest is in de praktijk. Afgezien van dit vraagstuk zorgt ook de definitie van innovatie zoals opgenomen in de Aanbestedingswet 2012 voor verwarring; ‘nieuw of aanmerkelijk verbeterd’. Wanneer is een product nieuw? Bij het eerste concept? Na het eerste werkende prototype? Na een ‘proof of concept’? Dezelfde vragen gelden voor de afweging of iets voldoende verbeterd is om ‘aanmerkelijk’ verbeterd genoemd te worden. Een aanbesteder kan baten bij verdieping in de innovatiewetenschap en wat er in dit academische veld reeds is onderzocht op soortgelijke onderwerpen. Het laatste punt waarop nog onduidelijkheid heerst is de andere rol van de aanbestedende dienst in een innovatiepartnerschap, ten opzichte van de reguliere praktijk. In plaats van een klassieke opdrachtgever-opdrachtnemer relatie zijn de beide partijen in een innovatiepartnerschap zoveel mogelijk gelijkwaardig. Beide partijen dragen bij aan de samenwerking in kennis en middelen, en beide partijen hebben er baat bij. Om deze relatie te laten slagen is er aandacht nodig voor de mens in het proces. De procedure staat of valt met wederzijds vertrouwen, strategische afstemming en intern zowel als extern draagvlak. De belangrijkste succesfactor voor een innovatiepartnerschap is de vraagstelling. Een abstracte, probleemgestuurde vraag biedt marktpartijen voldoende ruimte om een eigen oplossing voor te dragen en tegelijkertijd biedt het voldoende houvast om de mogelijkheden in te kaderen. De probleem-uitvraag wordt onderbouwd door functie- of prestatie-eisen. Zo blijft een hanteerbare oplossingsruimte over waarbinnen marktpartijen zelf kunnen inschatten of hun oplossing aan de eisen voldoet en waar de aanbesteder kan inschatten in hoeverre de aangeboden oplossing voorziet in de behoefte. Om het innovatiepartnerschap te laten slagen moet een aanbestedende dienst de creativiteit van de marktpartijen aanjagen, een goede probleemanalyse bij wijze van uitvraag kan dit ondersteunen. Hoewel

met vallen en opstaan, het innovatiepartnerschap is in rap tempo onderweg om een ingeburgerd onderdeel van de aanbestedingspraktijk te worden.

Over de auteurs

Ir. G.B.J. (Gerben) Hofmeijer Adviseur Huisvesting en Vastgoed bij AT Osborne

Mr. F.M.M. (Femke) Rasenberg Directeur AT Osborne Legal Services

ⁱ COM (2010) 2020: EUROPA 2020 Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei.

ⁱⁱ 'Thema 2: wet- en regelgeving (aanbesteden)', De Bouwagenda 2017. Geraadpleegd via [http://www.debouwagenda.com/themas/917119.aspx?t=Thema+2%3a+wet+-+en+regelgeving+\(aanbesteden\)](http://www.debouwagenda.com/themas/917119.aspx?t=Thema+2%3a+wet+-+en+regelgeving+(aanbesteden)).

ⁱⁱⁱ B. Aschhoff en W. Sofka, 'Innovation on demand. Can public procurement drive market success of innovations?', Research policy 2009, p. 1235-1247.

^{iv} Zoals ook beschreven in de scriptie van de auteur G.B.J. Hofmeijer, Optimising the usability of the innovation partnership procedure for contracting authorities (Master thesis). Technische Universiteit Delft 2017, Geraadpleegd via <http://resolver.tudelft.nl/uuid:b0b42589-3a8b-429e8d28-eacd80979364>.

^v Zie overweging 47 van Richtlijn 2014/24/EU betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG. Een vergelijkbare overweging is opgenomen in Richtlijn 2014/25/EU betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG.

^{vi} Kamerstukken II 2015/16, 34 329, nr. 3, p. 5-6. 7 Kamerstukken II 2015/16, 34 329, nr. 3, p. 45.

^{vii} Kamerstukken II 2015/16, 34 329, nr. 3, p. 45.

^{viii} Artikel 2.31a Aanbestedingswet 2012. In paragraaf 4 zal nader worden ingegaan op het begrip innovatie als toepassingsvoorwaarde voor het innovatiepartnerschap.

^{ix} Kamerstukken II 2015/16, 34 329, nr. 3, p. 45.

^x Kamerstukken II 2015/16, 34 329, nr. 3, p. 46.

^{xi} Kamerstukken II 2015/16, 34 329, nr. 3, p. 45.

^{xii} Hofmeijer 2017 p. 67.

^{xiii} Ook wel pre-commercial procurement (PCP) of het Nederlandse small business innovation research (SBIR).

^{xiv} Voor architecten en adviseurs geldt dat ze hun geld juist in de voorbereiding verdienen. In dat geval ligt de waarde van de ontwikkelopdracht dus hoger dan de levering die ze ontwikkelen en zal een enkele ontwikkelopdracht dus juist positief worden ervaren.

^{xv} Kamerstukken II 2015/16, 34 329, nr. 3, p. 5-6.

^{xvi} Zie overweging 49 van Richtlijn 2014/24/EU betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG. Een vergelijkbare overweging is opgenomen in Richtlijn 2014/25/EU betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG.

^{xvii} Vergelijk artikel 2.28 lid 1 sub a onder 2 en artikel 2.30 lid 1 Aanbestedingswet.

^{xviii} M.R. Louwerse, Het innovatiepartnerschap als aanbestedingsinstrument (Master thesis). Open Universiteit 2017, p. 22, Geraadpleegd via <https://core.ac.uk/download/pdf/83917665.pdf>.

^{xix} Artikel 8.23.2 ARW 2016.

^{xx} M. de Wijs en P. van der Kooi, 'Durf nodig bij keuze voor innovatiepartnerschap', SC Online 2016, geraadpleegd via <http://www.sconline.nl/opinie/durf-nodig-bij-keuze-voor-innovatiepartnerschap>.

^{xxi} Kamerstukken II 2015/16, 34 329, nr. 3, p. 87.

^{xxii} Kamerstukken II 2015/16, 34 329, nr. 3, p. 87-88. 23.

^{xxiii} Met twaalf regio's en in het kader van Beter Benutten.

^{xxiv} De andere onderzochte mogelijkheid was dat de bussen stroom zouden krijgen via een bovenleiding boven een deel van de weg en aldus rijdend zouden kunnen worden opgeladen. Deze techniek is nog niet ver genoeg ontwikkeld om te kunnen invoeren op de gewenste manier: zodat bussen rijdend kunnen aan- en afkoppelen. In dat geval zou wel zijn gekozen voor een innovatiepartnerschap. Uiteindelijk is na een uitgebreide marktconsultatie besloten af te zien van deze methode. Zie voor meer informatie o.a.: <https://www.pianoo.nl/nl/innoveren-met-de-onderhandelingsprocedure>.

^{xxxv} Vergelijk de recente onderzoeken van Hofmeijer (2017) en Van der Mieden (2018). schappelijke context, middelen en doel.

^{xxxvi} Zie het interview met mevrouw Ria van Os, Senior Inkoopadviseur bij waterschap Rivierenland die deze aanbesteding begeleidde, op <https://www.pianoo.nl/nl/innovatiepartnerschap-slimme-combinaties-vanmethoden-en-technieken>.

^{xxxvii} Brochure 'De overheid als innovatieve klant', Ministerie van Economische Zaken, oktober 2007.

^{xxxviii} Andere succesfactoren zijn: (i) zoek een balans tussen concurrentie en samenwerking; (ii) ken de innovators in de markt; (iii) gebruik de ruimte die de wet biedt; en (iv) laat het project zien en inspireer. G.B.J. Hofmeijer en M. Tausch, 'Laat uw innovatiepartnerschap slagen: succesfactoren voor een geslaagde aanbesteding', Tender Nieuwsbrief 2017, p. 1-2 en 8.

^{xxxix} Hofmeijer 2017, p. 77.

^{xxx} T. Beukema, 'Bij innovatiepartnerschap liggen kansen en gevaren op de loer', Vastgoedjournaal 2015, geraadpleegd via <https://vastgoedjournaal.nl/news/25907/bij-innovatiepartnerschap-liggen-kansen-en-gevaren-op-de-loer>.

^{xxxi} J. de Koning, 'Innovatiepartnerschap biedt niet veel houvast', Cobouw 2015, geraadpleegd via <https://www.cobouw.nl/bouwbreed/artikel/2015/02/innovatiepartnerschap-biedt-niet-veel-houvast-101201126>.

^{xxxii} M. de Wijs en P. van der Kooi 2016.