

The background is a gradient of teal and dark blue. White lines and circles are scattered across the page, some forming paths that lead to text. One path starts from the top left, goes right, then down, then right again, ending at a circle next to the main title. Another path starts from the bottom left, goes right, then up, then right, ending at a circle next to a subtitle. A third path starts from the bottom left, goes right, then up, then right, ending at a circle next to the logo.

INNOVATIEF AANBESTEDEN VAN INNOVATIE

○ Een experimenteeragenda voor het aanbesteden van ICT-innovaties

DIGICAMPUS ○

Voorwoord

“Computer says no”. Een vaak gehoorde frustratie van mensen op het moment zij vastlopen in de digitale wereld. Toch is het anno 2024 niet voor te stellen dat de overheid haar publieke taak kan uitvoeren zonder deze digitale wereld. Digitalisering ligt in het hart van de publieke taak.

Tegelijkertijd is de overheid om meerdere redenen in deze digitale wereld afhankelijk van private partijen. Ten eerste is de digitale infrastructuur gefragmenteerd. Zij wordt grotendeels buiten het domein van de overheid ontwikkeld en in standgehouden. Daarnaast volgen technologische ontwikkelingen elkaar snel op. Marktpartijen werken continue aan ICT-oplossingen. Ten derde, om grip te houden op de kosten, dient de overheid innovatie uit de markt toe te passen op haar digitale infrastructuur. Een veranderende geopolitieke wereld legt ons ook nieuwe uitdagingen op en vraagt op innovatieve ICT-oplossingen. Tenslotte wordt er naar ICT-oplossingen gekeken om ons verworven rechten en welvaart te behouden. De weerbaarheid van onze democratische rechtstaat en daarin de rechten van onze burgers te kunnen verdedigen kan niet los worden gezien van een robuuste digitale infrastructuur. Om haar digitale infrastructuur blijvend te kunnen onderhouden, kan de overheid niet anders dan gebruik te maken van reeds

beschikbare oplossingen en nieuwe technieken van de markt. Kortom de overheid heeft naast innovatieve oplossingen uit de markt, ook de kennis en kunde van marktpartijen nodig om in een gedigitaliseerde samenleving haar wettelijke taak te kunnen blijven uitvoeren.

In mijn vorige hoedanigheid als directeur Strategie & Regie bij Logius heb ik het belang van een robuuste digitale infrastructuur tussen overheid en burgers altijd voor ogen gehad. Om de bovengenoemde redenen heb ik me daarom ook ingezet voor verdere versterking van partnerships tussen overheid, marktpartijen, wetenschap en eindgebruikers. Ik ben daarom zeer verheugd op de vruchtbare samenwerking tussen Logius, NLDigital en TU Delft op het gebied van hoogwaardige kennisuitwisseling bij het onderwerp innovatief aanbesteden. Een belangrijk onderwerp, immers het aanbestedingsrecht is een van de belangrijkste wettelijke kaders bij publiek-private samenwerking. Met deze paper wordt een eerste belangrijke stap gezet in het verdere kennis verspreiden. Niet alleen wordt in deze paper een eerste inventarisatie gemaakt in waar samenwerking tussen overheid en private partijen stukt, maar is er hier ook een aanzet gegeven naar mogelijke oplossingen om deze belemmeringen weg te nemen. In de bij deze paper

bijgevoegde experimenteer-agenda worden de vervolgacties beschreven, in de vorm van experimenten die Digicampus voornemens is om uit te voeren. Deze experimenten zullen de basis vormen voor best practices en verdere handreikingen op het gebied van innovatief aanbesteden.

De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de publieke taak, ligt zoals het woord publiek reeds suggereert, altijd bij de overheid. Echter de overheid heeft marktpartijen nodig deze taken op efficiënte wijze naar behoren te kunnen uitvoeren. Ik maak graag van de gelegenheid gebruik de partners betrokken bij Digicampus en die de totstandkoming van dit paper en het symposium mede mogelijk hebben gemaakt. Ik wens iedereen veel succes en plezier bij het vervolg en met gepaste trots kijk ik terug op een zeer plezierig en geslaagde publiek-private samenwerking, waarbij de wetenschap ons gemeenschappelijke klankbord, anker en kompas was.

Geert Nederhorst

Dankwoord

Voor innovatie zijn een paar randzaken van belang: inspirerende mensen die creatief out-of-the-box kunnen denken, deskundigen die precies tot de kern van het probleem kunnen komen, oplossingen kunnen aandragen, een omgeving die rust uitstraalt, goede interactie tussen mensen, en tenslotte (als grootste enabler!)... een aanbestedingswet die innovatievriendelijk is.

Alle gekheid op een stokje; het waren Geert Nederhorst en Dirk de Groot die hardop afvroegen waarom innovatieve initiatieven bij initiatieven blijven. Het lijkt wel alsof samenwerken tussen overheid en markt geen natuurlijke match is. Wat maakt dat overheden moeite hebben om samen te werken met de markt en andersom, terwijl juist bij innovatie die samenwerking essentieel is. Dit was de aanleiding om een groep van experts bij elkaar te brengen om over het onderwerp te praten. Al gauw kwam de groep uit op de aanbestedingswet, omdat dit een van de relevantere rechtsgebieden is die de verhouding tussen overheid en markt inkadert. Maar ligt het probleem werkelijk in wet- en regelgeving? Is het niet de wijze waarop we opdrachten formuleren en in de markt wegzetten wat maakt dat we

tegen dezelfde problemen tegenaan lopen? Is het risicomijdend gedrag van vele overheidsinstanties niet wat maakt dat men vastloopt in eisen die in de aanbestedingsstukken tot in den treure zijn opgeschreven, waardoor een natuurlijke vorm van samenwerken niet kan ontstaan? Zoeken partijen niet onterecht naar schijnzekerheid in de vorm van dichtgetimmerde contracten?

Veel van de hedendaagse problemen kunnen we niet zonder innovatie oplossen. Innovatie vereist een andere denkwijze en een andere manier van opdrachten aanbesteden. Bij een reguliere aanbesteding is de kans geringer dat een innovatieve oplossing goed uit de verf komt. We moeten daarom wel innovatief aanbesteden.

Vanuit deze plek wil het schrijfteam Geert Nederhorst en Dirk de Groot bedanken als initiatiefnemers en aanjagers van dit onderwerp. Jullie hebben niet alleen inhoudelijk een groot aandeel gehad op dit onderwerp. Ook hebben jullie de juiste mensen bij elkaar weten te brengen, deze mensen de ruimte geboden om kennis over dit onderwerp met elkaar te delen en met elkaar te bediscussiëren.

Daarnaast wil het schrijfteam de volgende mensen bedanken:

Laurens Lapre voor het inbrengen van de NASA-casus. Deze casus was niet alleen het ideale, maar ook inspirerende vertrekpunt om te laten zien wat er allemaal mogelijk is op het moment mensen het probleem en de oplossing niet volgens de traditionele wijze aanvielen.

Rolf Zeldenrust voor het delen van informatie vanuit PIANOo Expertisecentrum Aanbesteden. Het is mooi om te zien dat PIANOo kennis ontwikkelt en verspreidt over het aanschaffen van innovatie in de publieke sector.

Voormalige leden van de schrijversgroep, Irene Molthof en Titi van der Poel, het heeft een poos geduurd voordat de paper er kwam, maar ook jullie bijdrage is en blijft essentieel.

Berend Nieuwschepen voor het redigeer en redactie werk. Het valt niet mee om in een groep van eigenwijze schrijvers die alleen maar onderwerpen, opzet en teksten continue aan het herbediscussieren, herstructureren en herschrijven zijn het overzicht en leesbaarheid te bewaren. En er waren veel “her”.

Het schrijfteam

Alfredo Molina
Dirk van Roode
Marloes Hooghiemstra
Nitesh Bharosa

Inhoud

1. Introductie en doelstelling	7
2. Knelpunten bij regulier aanbesteden	10
3. Aanbesteden van innovatie	13
4. Innovatief aanbesteden	15
5. Conclusies en aanbevelingen	20
6. Experimenteeragenda	23
Overzicht van begrippen en afkortingen	25
Colofon	27

1. Introductie en doelstelling

De aanbestedingspraktijk van de overheid kent diverse uitdagingen. Het begon als een initiatief om een gezamenlijke interne markt te creëren, waar bedrijven uit de verschillende EU-lidstaten zaken konden doen met de overheid. Gaandeweg zijn er meer doelstellingen in het aanbestedingsrecht toegevoegd. Zo ontstond in de jaren 80 de trend om overheidstaken uit te besteden, met als doel efficiëntie en besparingen door marktwerking. In latere jaren kam daarbij ook aandacht voor duurzaamheid, sociale aspecten en vanaf 2010, innovatie.

Om in de EU de welvaart te behouden en de uitdagingen van de 21^{ste} eeuw aan te gaan, is er een andere benadering van overheidsuitvoering en innovatie nodig. De overheid moet ook bedrijven die met duurzame- of innovatieve oplossingen komen, belonen en stimuleren. Zeker in Nederland weet men nog geen raad hoe innovatie als wezenlijk onderdeel meegenomen kan worden in het selecteren van de juiste opdrachtnemer. Hoewel wet- en regelgeving enigszins belemmerend kunnen zijn, liggen de belangrijkste obstakels niet hierin. Een deel van de uitdaging ligt in de politieke cultuur, waarbij bestuurders geen risico's willen nemen. Dit terwijl veranderingen altijd de nodige risico's met zich meebrengen. Bovendien heeft de bouwfraude uit de jaren 90

geleid tot een gespannen relatie tussen overheid en bedrijfsleven. Terwijl structurele en blijvende communicatie tussen de partijen juist essentieel is bij een innovatietraject. Daarnaast ontbreekt het vaak aan ervaring en kennis over innovatief aanbesteden bij overheidsorganisaties, waardoor ze externe adviesbureaus inschakelen. Echter, hoewel deze bureaus veel kennis hebben met reguliere aanbestedingen, hebben zij nog onvoldoende ervaring in het meenemen van innovatiedoelstellingen bij aanbestedingen. Ook is er weinig ervaring in het uitdenken c.q. doorlopen van een aanbestedingsprocedure die innovatie tussen partijen stimuleert. Soms moeten overheden van marktpartijen vernemen wat voor innovatieve methoden er bestaan. Daarom is naast het benoemen van een aantal experimenten met innovatief aanbesteden, ook een duidelijke agenda rond kennisverspreiding noodzakelijk.

Deze innovaties zijn nodig om de samenleving door lopende crises te leiden. Om deze innovaties voor de publieke sector binnen te halen, moeten we nieuwe (inkoop)benaderingen overwegen. Het inkopen van (digitale) diensten en/of producten gebeurt nu vanuit de aanbestedingswet,¹ de Gids Proportionaliteit, mededelingen en richtlijnen van de Europese Commissie en de algemene inkoopvoorwaarden,

de ARVODI, ARIV en ARBIT. Voor reguliere producten en diensten is dit kader afdoende, maar voor het inkopen van innovatie – breed gedefinieerd als verbetering van de status quo – zien we onvrede. Het doel van dit kader is primair immers om een *level playing field* te creëren, zodat Europese bedrijven overal binnen de Europese Unie opdrachten voor overheden kunnen uitvoeren. Dit kader is bedoeld om favoritisme en willekeur door overheden te voorkomen en in het verlengde hiervan corruptie en fraude tegen te gaan. Horizontale doelstellingen meenemen bij aanbestedingen zoals innovatie is een secundair doel van het aanbestedingsrecht. Terwijl in de I-strategie Rijk 2021 – 2025 expliciet wordt opgeroepen om innovatie als doelstelling mee te nemen bij aanbestedingen. Dat zien we onder meer terug in Thema 10 - ‘Samenwerken met de markt en bevorderen van innovatie’².

Daarbinnen roept I-speerpunt 3 op tot het ‘Faciliteren van innovatief inkoopbeleid’. Nog een slag concreter omvat dit speerpunt onder andere:

1. Het werken aan mogelijkheden om innovatie in te kopen; aan de slag met nieuwe samenwerkingsvormen.
2. Verkennen van mogelijkheden binnen huidige regelgeving en inventariseren van gewenste aanpassingen.
3. Aan de slag met innovatieve aanbesteding via Startup in Residence, Small Business Innovation Research en/of aangaan van innovatieve samenwerkingen met bedrijfsleven.

Om invulling te geven aan dit speerpunt heeft Digicampus diverse partijen bij elkaar gebracht. Digicampus is een multi-helix innovatiesamenwerking tussen overheid, markt, wetenschap en civiele organisaties. Deze samenwerking heeft als doel de (on)mogelijkheden van nieuwe technologieën te verkennen en toe te passen bij het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen. Een essentieel aspect van Digicampus is het verbinden van relevante belanghebbenden. Het resulterend onderzoek legt de basis voor de publieke dienstverlening van de toekomst. Vanuit dit perspectief zijn de overheid, wetenschap en markt bij elkaar gebracht voor gezamenlijke workshops, dit paper is hiervan de uitkomst.

Het **doel** van dit paper is om verschillende actoren te inspireren langs concrete voorbeelden van ‘innovatief digitale innovatie realiseren’. Dit doen we door een experimenteeragenda aan te bieden aan publieke en private partijen waarmee zij gezamenlijk kunnen experimenteren op een lopende, nieuwe of gedane aanbesteding.

We starten met het aanscherpen van de vormen van innovatief aanbesteden. Het is vaak onduidelijk over welke vorm van innovatie en aanbesteding we het hebben.

Onderstaande figuur³ beschrijft twee vormen:

- Het aanbesteden van innovatie - je besteedt aan op een zodanige manier dat de partijen ‘gestimuleerd’ worden om een innovatief proces op te starten.

Dit wordt gedaan om uiteindelijk een ontwikkeling te doorlopen die leidt tot een innovatieve oplossing, een eindproduct die partijen in gebruik kunnen nemen. Hier gaat het om het aanbesteden van een oplossing om het doel te verwezenlijken. De gerealiseerde verandering/verbetering staat centraal.

- Het innovatief aanbesteden – op een andere manier binnen de aanbestedingsregels aanbesteden waarbij proces centraal staat. Het doel is om tijdens het proces nog voor contractondertekening (voorbereiding en aanbestedings-procedure) scherper te maken. Innovatief aanbesteden betreft het anders inrichten van het aanbestedingsproces. Hoe kunnen we slim en creatief binnen de bestaande wettelijke kaders flexibiliteit en ruimte voor dialoog op-zoeken? Welke ruimte is er binnen de huidige wet om te experimenteren met alternatieve methodieken?

In de praktijk kunnen de twee vormen door elkaar lopen of in elkaar overgaan. Voor een goed gesprek is het van belang ze eerst te onderscheiden. In dit document komen de twee vormen aan bod. Hoofdstuk 2 begint met hoe op dit moment regulier wordt aanbesteed en welke knelpunten in de weg staan bij innovaties. Hoofdstuk 3 zoomt in op hoe aanbesteding innovatie kan aanjagen, met NASA als voorbeeld. Hoofdstuk 4 licht toe hoe publieke organisaties innovatief kunnen inkopen. Hierbij wordt stilgestaan bij drie voorbeelden: Small Business Innovation Research, Startup in Residence en Trusted Information Partners. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de conclusies en aanbevelingen. Het laatste hoofdstuk biedt een experimenteeragenda voor partijen die aan de slag willen gaan met de verschillende vormen.



Figuur 1 – twee verschillende vormen voor het organiseren van innovatie

2. Knelpunten bij regulier aanbesteden

ICT-projecten zijn complex. Standaardoplossingen zijn niet altijd voldoende. De overheid heeft terecht of niet behoefte aan maatwerk. Meerdere partijen binnen dezelfde keten (overheden, burgers en bedrijven) maken gebruik van dezelfde ICT-voorzieningen. Bovendien is de ICT-wereld versnipperd; er is geen duidelijke partij die de overhand heeft. Voor bepaalde zaken is de overheid leidend, zoals het stellen van kaders of het inrichten van de digitale infrastructuur, maar voor het bouwen en onderhouden van deze digitale infrastructuur is de overheid weer afhankelijk van de markt.

Ontwikkelingen binnen de ICT gaan hard. Daarom is er bij ICT-projecten voortdurend sprake van voortschrijdend inzicht. Door veranderende behoefte kan er extra functionaliteit nodig zijn. Door de snelle technologische ontwikkelingen wordt de overheid geconfronteerd met nieuwe eisen die (opnieuw) aanpassingen vereisen in de functionaliteit. Dit kan tot gevolg hebben dat er tijdens de aanbesteding en na het contracteren aanpassingen nodig zijn.

In deze complexe en snel veranderende ICT-omgeving is het essentieel om een hoge mate van adaptatie te hebben. Dit is bij traditioneel aanbesteden lastig, omdat één bestaande technologie wordt voorgeschreven, die tot detail is uitgewerkt.

In plaats daarvan zou het beter zijn om het probleem aan de markt voor te leggen en verschillende technologische oplossingsrichtingen te laten voorstellen. Het vraagt echter wel kennis en expertise bij de opdrachtgever om verschillende oplossingen op waarde te kunnen schatten. Het is ook belangrijk dat de opdrachtgever zich voorafgaand aan een aanbesteding goed op de hoogte stelt van bestaande oplossingen in de markt. Dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van de ICT Markttoets van NLdigital, een instrument van marktdialogen in de pre-competitieve fase. Het gebruik van dergelijke instrumenten kan helpen om onderlinge verschillen en *gaps* al in een vroeg stadium aan te pakken. Ook in een latere fase van de aanbesteding zijn er mogelijkheden om een beter beeld te krijgen van de markt, bijvoorbeeld door middel van een concurrentiegerichte dialoog of het innovatiepartnerschap. Ook zou men gebruik kunnen maken van een vergunningstelsel of een open house constructie. Bij deze twee stelsel/constructie stelt de overheid de kaders op. Bedrijven die aan de kaders voldoen, kunnen te allen tijde met oplossingen in- en uitstappen.

Bij innovatie komen ook andere uitdagingen om de hoek kijken. Het stellen van vragen als 'Welk risico neem je?' of 'Hoeveel risico ben je bereid te accepteren?' kan variërende

interpretaties opleveren, afhankelijk van de betrokken partijen. Al bij het vaststellen van de risico's ontstaat dus een discrepantie. Voor bedrijven is het risico vaak puur financieel. Bij de overheid daarentegen zijn het vaak politieke risico's. Fouten maken mag eigenlijk niet, zeker niet als bestuurders er politiek op afgerekend kunnen worden. Deze aversie tegen risico leidt bij ambtenaren regelmatig tot vinkjesgedrag: de wetmatigheid van een aanbesteding is belangrijker dan de doelmatigheid. Of een project achteraf als succesvol wordt beschouwd, is dan minder belangrijk dan dat alle vinkjes in het hele proces correct zijn gezet. Tot nu toe hebben overheden vaak daarom een afwachtende houding aangenomen, waarbij ze liever wachten tot een technologie helemaal ontwikkeld en afgerond is, wat resulteert in een voor bedrijven te abstracte innovatieagenda⁴.

Tenslotte leidt traditioneel aanbesteden vaak ook tot behoudend inkopen. Als een aanbesteding van jaren geleden wordt gekopieerd, is innovatie bij voorbaat al uitgesloten. Soms wordt er letterlijk gekopieerd, waarbij voorbeelden bekend zijn van uitvraag naar producten die niet meer op de markt zijn.

Buiten de politieke realiteiten en gebrek aan kennis, zijn er ook wettelijke knelpunten die een goede aanbesteding in de weg kunnen staan, dus ook bij innovatief aanbesteden.

Knelpunten

1. Aanbestedingsdocumenten wezenlijk wijzigen tijdens de aanbesteding is niet toegestaan.

Of het nu het wijzigen van de scope van de opdracht is, het wijzigen van de voorwaarden en criteria zoals gunnings- en selectiecriteria, het wijzigen van de beoordelings-systematiek, allen is voor opdrachtgever niet toegestaan. Daarnaast mogen inschrijvers slechts kleine, kennelijke omissies verbeteren na inschrijving. Het is voor inschrijvers eveneens verboden wijzigingen door te voeren op hun inschrijving na het sluiten van de inschrijftermijn.

a. Alle input die de overheid tijdens een dialoog met de markt heeft verzameld, kan zij niet doorvoeren in de stukken. Er zijn mogelijkheden voor aanbestedende diensten om (vroegtijdig) in dialoog te gaan met de markt of (vroegtijdig) samen met de markt ICT-oplossingen in delen te ontwikkelen. Echter, deze procedures staan nog steeds niet toe om bovengenoemde wijzigingen door te voeren. Er is dus wel ruimte voor dialoog tussen opdrachtgever en de markt, maar bepaalde input of voortschrijdend inzicht die uit deze dialoog komt, kan niet altijd op rechtmatige wijze doorgevoerd worden in de aanbestedingsstukken. Slechts input in de vorm van verbeteringen of aanvullingen op de aanbestedingsstukken zijn aanbestedingsrechtelijk toegestaan. Wellicht paradoxaal, maar als je

niks met de input kan, misschien is dat dan wel de reden waarom er toch niet zoveel gebruik wordt gemaakt van deze procedures?

- 2. Bovengenoemde kaders zijn alleen uitgewerkt in de jurisprudentie en is niet wettelijk verankerd.** Door het ontbreken van een duidelijk wettelijk kader over wat tijdens een aanbestedingsprocedure onder een wezenlijke wijziging wordt verstaan en wat als aanvulling of verbetering gekwalificeerd wordt, ontstaat er de nodige rechtsonzekerheid. Dit leidt weer tot risicomijdend gedrag bij zowel opdrachtgevers als marktpartijen en leidt tot inflexibiliteit. Wanneer is er sprake van een verbetering of aanvulling van bijvoorbeeld een gunningscriterium? Of wanneer is er zoveel aan het gunningscriterium gesleuteld dat er nu eerder sprake is van een wijziging? Een wettelijk kader kan dit voorkomen. Een vergelijkbaar kader geldt thans voor de contractsfase na een aanbesteding, artikel 72 Richtlijn 2014/24/EU.



3. Aanbesteden van innovatie

Aanbesteden van innovatie is een paraplu-aanpak binnen het aanbestedingsproces, waarbij de nadruk ligt op het stimuleren van innovatie bij de ontwikkeling van producten en diensten. In plaats van het specificeren van gedetailleerde vereisten, wordt de focus gelegd op het definiëren van het probleem dat moet worden opgelost. Dit moedigt leveranciers aan om met creatieve en innovatieve voorstellen te komen, met als doel vernieuwende oplossingen te verkrijgen die aansluiten op de behoeften van de opdrachtgever, mogelijk door middel van nieuwe technologieën.

Kenmerken

Belangrijke kenmerken van aanbesteden van innovatie zijn:

- 1. Probleemdefinitie:** De nadruk ligt op het definiëren van het te adresseren probleem in plaats van een gedetailleerde lijst met specificaties te geven. Dit biedt ruimte aan leveranciers om met verschillende benaderingen en ideeën te komen.
- 2. Ruimte voor creativiteit:** Leveranciers worden aangemoedigd om creatief te zijn en innovatieve oplossingen voor te stellen. Dit kan leiden tot *out-of-the-box* denken en het identificeren van nieuwe mogelijkheden.

- 3. Flexibiliteit in aanbestedingsvoorwaarden:**

Deze aanpak vereist vaak flexibele voorwaarden in het aanbestedingsproces. Dit kan variëren van het toestaan van experimenten en prototypes, tot het bieden van ruimte voor iteratieve ontwikkeling.

- 4. Samenwerking en dialoog:**

Het aanbesteden van innovatie omvat vaak een meer interactieve benadering, waarbij ruimte is voor dialoog en samenwerking tussen opdrachtgevers en leveranciers. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren in de vorm van marktconsultaties of workshops.

- 5. Risicodeling:**

Aangezien innovatie vaak gepaard gaat met onzekerheid, wordt in het aanbestedingsproces van innovatie vaak gekeken naar manieren om risico's te delen tussen opdrachtgevers en leveranciers. Dit kan onder meer het delen van risico's in verband met technologische ontwikkelingen of marktacceptatie omvatten.

- 6. Focus op langetermijnwaarde:**

In plaats van alleen te kijken naar de initiële kosten, wordt de nadruk gelegd op het verkrijgen van langetermijnwaarde. Dit kan onder meer de levensduur van de oplossing, onderhoudskosten en toekomstige mogelijkheden omvatten.

Aanbesteden van innovatie is relevant in situaties waarin de opdrachtgever op zoek is naar oplossingen voor complexe problemen waarvoor nog geen standaardoplossingen bestaan. Deze aanpak bevordert een cultuur van continue verbetering en stimuleert de betrokkenheid van zowel de publieke als private sector bij het ontwikkelen van innovatieve oplossingen.

Functioneel aanbesteden

Een methode voor het aanbesteden van innovatie is het functioneel aanbesteden, waarbij de aanbestedende dienst het beoogde doel en resultaat van het te leveren werk, dienst of product beschrijft. Bij functionele specificaties wenst de aanbestedende dienst gebruik te maken van de ervaring, kennis en kunde van partijen. De verschillende inschrijvers kunnen vervolgens in hun inschrijvingen laten zien hoe het beoogde doel zal worden bereikt. Zij krijgen daarbij de ruimte om te bepalen hoe zij het beoogde doel zullen bereiken. Dit biedt meer kansen voor innovatieve oplossingen en inschrijvers krijgen meer ruimte voor creativiteit; het gaat meer om wat een aanbestedende dienst wil, dan hoe een aanbestedende dienst het wil⁵.

VOORBEELD: NASA-casus

NASA, het Amerikaanse ruimtevaartagentschap, heeft haar aanbestedingsbenadering aangepast om meer concurrentie en innovatie te bevorderen. Voorheen werden gedetailleerde specificaties opgesteld, waardoor slechts enkele grote bedrijven zoals Boeing en Lockheed konden deelnemen. Dit resulteerde in hoge kosten, beperkte innovatie en een tekort aan klanten. Om deze uitdagingen aan te pakken, heeft NASA een meer competitieve benadering geïntroduceerd, waarbij de focus werd verlegd van gedetailleerde specificaties naar het formuleren van een algemeen doel: het veilig vervoeren van mensen naar en van het International Space Station (ISS).

In plaats van specifieke opdrachten voor raketbouw uit te besteden, gaf NASA de opdracht om een overkoepelend doel te bereiken. Het bedrijf dat de opdracht aannam, kreeg de vrijheid om de wijze waarop dit doel zou worden bereikt, het ontwerp van het systeem en de benodigde specificaties zelf in te vullen. SpaceX, onder leiding van Elon Musk, reageerde op deze nieuwe aanbestedingsmethode. Ondanks enkele aanvankelijke mislukkingen versnelde SpaceX de ontwikkeling met een meer agile werkwijze, wat uiteindelijk resulteerde in een succesvolle bemande ruimtevlucht naar het ISS in 2020.

Deze innovatieve aanbestedingsbenadering biedt verschillende voordelen. Door niet alle details van tevoren vast te leggen, wordt de markt toegankelijker voor diverse bedrijven, variërend van grote ondernemingen tot start-ups. Het stimuleert innovatie omdat ontwikkelaars meer vrijheid hebben om nieuwe oplossingen te verkennen. Daarnaast creëert het een zogenaamd greenfield-effect, waarbij vanaf de basis kan worden opgebouwd. Dit is vooral gunstig voor start-ups met flexibele werkwijzen en recente technologische systemen.

Ondanks deze voordelen zijn er potentiële valkuilen, met name met betrekking tot de risico's van het aanbesteden van doelen. Het succes hangt deels af van geluk en de mate waarin risico's kunnen worden gedefinieerd en gekwantificeerd. Onderzoek naar beschikbare technologieën en methoden kan helpen bij het verminderen, maar niet volledig wegnemen, van het risico op mislukking.

4. Innovatief aanbesteden

Naast de inhoud is het proces van aanbesteden net zo relevant voor het binnengaan van innovatieve oplossingen. De wijze waarop we een aanbestedingsprocedure doorlopen kan slimmer en effectiever. Zoals eerder is geconstateerd, leidt het strikt volgen van de procedures regelmatig tot het vooropstellen van wetmatigheid boven doelmatigheid: het goed doorlopen van het proces is belangrijker dan het eindresultaat.

In Nederland biedt het kenniscentrum aanbestedingen, PIANOo, een aantal tools voor innovatief aanbesteden. In de aanbestedingsrichtlijnen zijn in het bijzonder twee procedures die het meest zich ertoe lenen om innovatief aan te besteden: innovatiepartnerschap en concurrentiegerichte dialoog. Deze worden hieronder kort beschreven.

1. Innovatiepartnerschap

Het [innovatiepartnerschap](#) (artikel 31 van Richtlijn 2014/24) heeft het doel om innovatieve activiteiten in aanbestedingen te bevorderen. Deze procedure stelt de aanbestedende dienst in staat om via een partnerschap de ontwikkeling en de aankoop van nieuwe innovatieve producten, diensten of werken te realiseren, zonder dat er een afzonderlijke aanbestedingsprocedure nodig is voor de aankoop.

Een interessante toepassing van het innovatiepartnerschap vinden we in de ICT-sector in de vorm van de Proof of Concept (PoC) methode. Deze methode houdt in dat leveranciers worden gevraagd om een werkbaar model van het uiteindelijke resultaat te leveren. Het concept van PoC sluit goed aan bij het innovatiepartnerschap, waar één of meerdere marktpartijen verschillende oplossingen ontwikkelen die als PoC tussentijds worden opgeleverd. Het voordeel hiervan is dat vooraf duidelijk wordt of een bepaalde oplossing zal werken of niet. Echter, het nadeel is dat leveranciers vooraf aanzienlijke kosten moeten maken zonder de garantie op een opdracht.

Veel overheidsorganisaties beschikken over innovatielabs die graag gebruikmaken van de PoC-methode. Ondanks de inzet van innovatieve methoden blijkt echter lang niet altijd dat de bedrijfsvoering van deze organisaties uiteindelijk bereid is of in staat is om gebruik te maken van de ontwikkelde innovaties in hun eigen labs. De PoC-methode, hoewel waardevol voor innovatie, brengt dus ook uitdagingen met zich mee met betrekking tot de uiteindelijke acceptatie en implementatie van de ontwikkelde oplossingen.

2. Concurrentiegerichte dialoog

In Richtlijn 2014/24 is de [concurrentiegerichte dialoog](#), vastgelegd in artikel 30, een belangrijk instrument geworden. Deze richtlijn heeft de toepassingsmogelijkheden van de concurrentiegerichte dialoog verruimd, en dit wordt beschouwd als een waardevolle stap om meer flexibiliteit te bieden bij het gebruik van aanbestedingsprocedures. De Europese Commissie erkent de waarde van de concurrentiegerichte dialoog, vooral in gevallen waarin aanbestedende diensten niet in staat zijn te bepalen welke middelen aan hun behoeften kunnen voldoen, of om te beoordelen wat de markt te bieden heeft op gebied van technische, financiële of juridische oplossingen. Deze behoefte aan flexibiliteit is met name relevant bij innovatieve projecten, de uitvoering van omvangrijke geïntegreerde vervoersinfrastructuurprojecten, grote computernetwerken, of projecten met een complexe en gestructureerde financiering.

De concurrentiegerichte dialoog biedt de opdrachtgever een dialoofase, waarin het probleem tijdens de aanbesteding kan worden beoordeeld door marktpartijen. In de bouwsector is dit model al gangbaar, waarbij eerst een ontwerp wordt uitgevraagd en vervolgens de prijs na de dialoofase wordt vastgesteld. Een soortgelijk model zou ook succesvol kunnen worden toegepast in de ICT-sector, waar de complexiteit van projecten en de behoefte aan innovatieve oplossingen vergelijkbaar zijn met de uitdagingen in andere sectoren. Het introduceren van een dialoofase in de aanbestedings-

procedure biedt de nodige flexibiliteit en interactie tussen opdrachtgevers en marktpartijen, waardoor betere beoordelingen en uiteindelijk succesvolle aanbestedingen kunnen worden bereikt.

Hieronder worden drie voorbeelden uitgewerkt waarin innovatief wordt samengewerkt. De voorbeelden geven aan dat gezien het innovatieve karakter het beste is om te kiezen voor een aanbestedingsprocedure die meerdere dialoofrondes kent (zoals de hierboven beschreven procedures), omdat een concurrentiegerichte dialoog, een innovatiepartnerschap of een procedure op basis van onderzoek, ontwikkeling en innovatie meer geënt is op het meenemen van innovatie als doelstelling en niet voor een regulier aanbestedingsprocedure. Voorbeeld 1 is gebaseerd op een procedure van onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Voorbeeld 2 is een partnerschap waarin per opdracht wordt bezien welke procedure het meest geschikt is, waarbij de concurrentiegerichte dialoog of het innovatiepartnerschap de voorkeur geniet. Voorbeeld 3 gaat via een vergunningstelsel. Voorbeeld 3 laat zien dat buiten inkoop en aanbesteding ook andere stelsels zijn om innovatie te stimuleren.

VOORBEELD 1: Small Business Innovation Research (SBIR)

SBIR is een werkwijze waarmee overheden aan de hand van een innovatiecompetitie ondernemers uitdaagt. Het doel van SBIR is het stimuleren van innovatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken door het inkopen van onderzoek- en ontwikkelingsdiensten op een (pre-commerciële) manier. Dergelijke aanpak is met name interessant voor bedrijven die zelf aan onderzoek en productontwikkeling doen. Het is een instrument dat elke overheidsdienst kan opzetten. Als wenselijk kan RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) erin ondersteunen.

Het fundamentele doel van SBIR is om innovatieve oplossingen te laten ontwikkelen of inzicht te krijgen in deze oplossingen, waarbij samenwerking met de markt centraal staat. Het concept draait om het betrekken van meerdere partijen die met onderlinge concurrentie tot innovatieve prototypes komen. De focus bij de aanbestedende dienst ligt op het identificeren van specifieke uitdagingen waarvoor een oplossing nodig is en een budget wordt vrijgemaakt. SBIR is pre-commercieel van aard, het betreft immers 'innovation research'. Anders gezegd, het aanschaffen van een ontwikkelde oplossing valt niet binnen SBIR. De SBIR is geen programma of subsidieregeling, maar een werkwijze volgens uitzonderingen in de aanbestedingswetgeving voor toegepast onderzoek en ontwikkeling.

SBIR doorloopt drie fasen: een haalbaarheidsonderzoek, de ontwikkeling van de innovatie en het marktrijp maken ervan. Tijdens deze fasen wordt een specifieke uitdaging geïdentificeerd, waarbij de beste voorstellen een haalbaarheidsonderzoek uitvoeren en vervolgens de kans krijgen om de innovatie te ontwikkelen. De uiteindelijke innovatie wordt getest in de praktijk door potentiële overheidsklanten. De beoordeling van de SBIR-competities wordt uitgevoerd door onafhankelijke beoordelingscommissies. Het resultaat is dat de overheid als 'launching customer' de innovatie kan aanschaffen, waarmee SBIR innovatiegericht inkopen stimuleert en bijdraagt aan maatschappelijke vooruitgang.

VOORBEELD 2: Start Up in Residence (SiR)

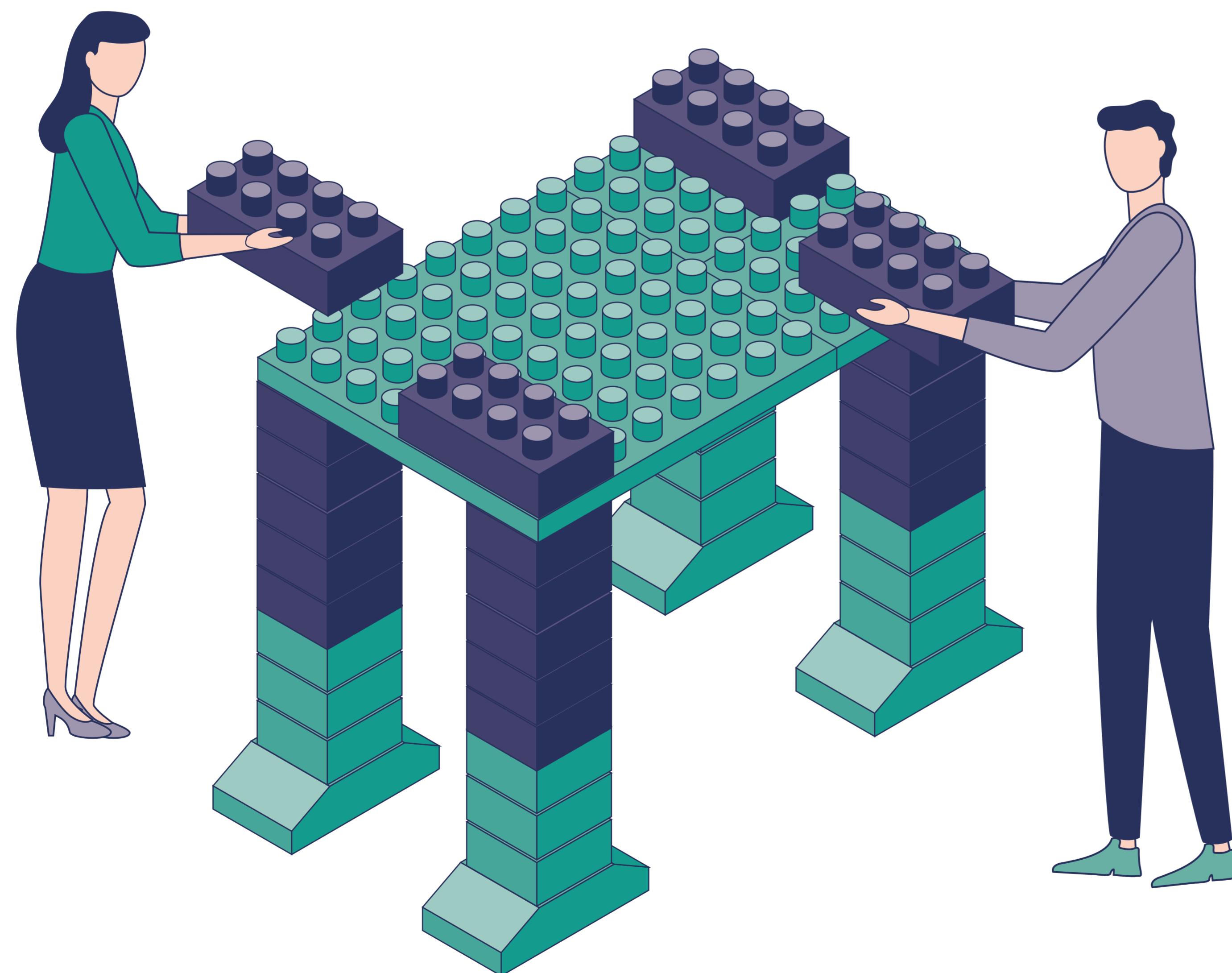
Start Up in Residence (SiR) is een programma dat in 2018 is gestart vanuit de behoefte om innovatie in te stimuleren en beter te integreren in het inkoopproces van de overheid. Ondanks bestaande inspanningen van kennisinstellingen en fiedlabs ontbrak er een duidelijke schakel tussen het innovatiebeleid en de daadwerkelijke inkoop van vernieuwende producten en diensten. Dit terwijl de provincie Zuid-Holland juist over veel startups en kennisinstellingen beschikt. SiR ontstond vanuit de vraag hoe dit vermogen aan innovatie beter kon worden ingezet voor specifieke overheidsvraagstukken.

Het programma identificeerde een gebrek aan inkoop vanuit startups, ondanks subsidieregelingen en een 'innovation quarter'. Vaak werd innovatie veel te laat in een project geadresseerd, waardoor er weinig stimulans was om er nog substantieels iets mee te doen. SiR stelde zich ten doel dit te veranderen met drie hoofddoelen:

1. **Co-creatie:** Het ontwikkelen van nieuwe producten en/of services met innovatieve partijen.
2. **Vereenvoudiging van interne regels:** Het versimpelen van regels, documenten en procedures binnen de overheid om ze toegankelijker te maken. Er leeft bij medewerkers van de overheid soms de perceptie dat deze aspecten als moeilijk worden ervaren. Deze dienen toegankelijker te worden gemaakt, ook juist voor jonge partijen.
3. **Innoveren van binnenuit:** Een oplossing niet zelf vooraf uitwerken, maar meer challenge-based aanbesteden, dus zelf een vraagstuk met open karakter in de markt leggen.

SiR fungeert als een incubator programma en benadrukt dat het bedrijven niet voorschrijft hoe zij moeten organiseren of met wie zij moeten samenwerken. In die zin identificeert SiR zich niet als een traditioneel programma. Het onderscheidt zich als een Business to Government (B2G) programma, waarbij bedrijven worden gecoacht om een pilot te ontwikkelen en vervolgens een prototype. Met als doel om een lange-termijn samenwerking te bewerkstelligen. Per vraagstuk/challenge kan een aanbestedingsvorm worden gekozen, daarom kunnen er binnen één SiR ronde meerdere vormen van aanbesteden bestaan.

De drempel tot deelname wordt hierbij zo laag mogelijk gehouden. Het idee is om mensen te 'belonen' voor het nemen van risico. De eerste fase is meteen de belangrijkste. Hierin wordt het vraagstuk opgehaald en wordt verbinding gezocht met andere overheidsorganisaties. Dit is zeer bepalend voor de kwaliteit en de duurzaamheid van de uiteindelijke oplossing. Er bestaat geen standaardformat voor een succesvolle challenge. SiR helpt vooral bij betrekken van alle relevante belanghebbenden, aangezien meer perspectieven dan alleen die van de inkoper van belang zijn. Het programma stimuleert samenwerking met andere organisaties, waardoor er meer budget beschikbaar is, het proces efficiënter verloopt en er meer relevante vraagstukken worden aangepakt. Het gezamenlijk aanbesteden, waarbij één partij penvoerder is en anderen hun handtekening zetten, wordt steeds vaker ingezet als effectieve aanpak.



VOORBEELD 3: Trusted Information Partners (TIP)

Trusted Information Partners (TIP) is een groeiende samenwerking tussen diverse publieke en private partijen. TIP stelt burgers en organisaties (zowel publiek als privaat) in staat om op een eenvoudige en betrouwbare manier digitaal met elkaar zaken te kunnen doen; eenvoudiger en betrouwbaarder dan nu het geval is. Het doel is om tot een afsprakenstelsel te komen voor de toepassing van gekwalificeerde vertrouwensdiensten. Hiermee geeft TIP invulling aan de eIDAS verordening. De verordening vereist dat burgers, bedrijven en (semi)publieke organisaties digitale middelen verkrijgen voor veilige digitale interacties, op het hoogste betrouwbaarheidsniveau.

Partijen streven ernaar om via een vergunningstelsel een open innovatie-ecosysteem te creëren die zonder een aanbesteding de (technische) middelen realiseert voor het doel: op een eenvoudige en betrouwbare manier digitaal met elkaar zaken te kunnen doen. Hiervoor maken de aangesloten partijen afspraken die garanderen dat zij altijd domein-overstijgend, open en met het hoogste betrouwbaarheidsniveau werken.

Op dit moment bestaat TIP uit vertegenwoordigers vanuit: Belastingdienst, Cleverbase, HDN, ING, Intermax, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, NVM en Visma. Het samenwerkingsverband wordt begeleid vanuit Digicampus. Hierbij zijn de afspraken en standaarden openbaar en toepasbaar voor iedereen. Eind 2023 kregen ongeveer 300 burgers per dag een eIDAS compliant digitale identificatiemiddel op het hoogste betrouwbaarheidsniveau. Hiermee kunnen gebruikers eenvoudig gekwalificeerde elektronische handtekeningen plaatsen onder documenten. Printen, tekenen, scannen en opsturen hoeft voortaan niet meer.

Startpunt: de behoefte aan samenwerking voor eenvoudig en betrouwbaar online zakendoen

Onze samenleving digitaliseert in een hoog tempo. Organisaties en particulieren doen steeds meer zaken online. Bij het boeken van een vakantie zijn de vlucht, het hotel, het vervoer en de visumaanvraag snel online te regelen. De belastingaangifte doen we digitaal. Geldbedragen maken we over met onze mobiele telefoon terwijl we langs de kant van de

weg staan. Deze trend zien we ook in het Nederlandse en Europese (overheids)beleid, waarin de ontwikkeling van de digitale samenleving een van de speerpunten is.

Er zijn echter nog veel situaties waar een gebrek aan online vertrouwen of betrouwbare digitale processen verdere digitalisering in de weg staat. Dit betreft met name transacties waarvan de financiële of juridische gevolgen groot zijn. Denk aan allerlei handelingen rondom het financieren en kopen van een huis of het ondertekenen van een arbeidsovereenkomst. Vaak wordt informatie in zulke gevallen deels digitaal en deels fysiek uitgewisseld om voldoende zekerheid (en daarmee vertrouwen) te creëren. Digitale documenten worden uitgeprint, ondertekend en per post opgestuurd en wanneer iemand zich moet identificeren, moet deze persoon op locatie aanwezig zijn.

In andere gevallen is er ogenschijnlijk sprake van een betrouwbaar digitaal proces, maar ontbreken de gewenste zekerheden. Een voorbeeld hiervan is een ondertekend papieren document dat wordt gescand en vervolgens per mail wordt opgestuurd. Hier ontbreken de gewenste zekerheden omdat de authenticiteit van zowel de hand-tekening als de inhoud van het bericht niet met een hoge mate van zekerheid kunnen worden vastgesteld.

Een bijkomend probleem is dat vaak meer informatie wordt uitgewisseld dan noodzakelijk, zoals het opsturen van een kopie van een legitimatiebewijs waarop het Burgerservicenummer zichtbaar is. Dit botst met de huidige wet- en regelgeving rondom dataverwerking en privacy. Het brengt niet alleen risico's met zich mee voor de burger, maar ook voor de ontvangende partij omdat deze geen wettelijke grondslag heeft om de gegevens te verwerken.

Aanpak: een open, publiek-privaat afsprakenstelsel

Om burgers en organisaties eenvoudig en betrouwbaar digitaal zaken te kunnen laten doen, moeten zij zowel voldoende rechtszekerheid als zekerheid over de betrouwbaarheid van informatie hebben. In lijn met privacywetgeving moet de eigenaar van gegevens daarbij beschermd worden tegen het delen van te veel data. TIP maakt afspraken en borgt de beschikbaarheid van functionaliteit om partijen in staat te stellen om diensten te ontwikkelen waarmee burgers en organisaties eenvoudig en betrouwbaar digitaal zaken kunnen doen.

In de werkwijze staan drie uitgangspunten centraal:

1. **Domein overstijgend:** De afspraken en functionaliteit die we maken zijn zowel binnen- als tussen domeinen te gebruiken. Hiermee creëren we een drempelloze manier van online zakendoen waarbij je niet steeds in andere systemen hoeft in te loggen om je informatie te verzamelen, uit te wisselen of overzicht te krijgen. Zowel voor burgers als voor organisaties.
2. **Open:** TIP is een open afsprakenstelsel. Zo maakt TIP gebruik van open standaarden, staan we open voor verschillende leveranciers die bouwblokken leveren en zijn partijen vrij om nieuwe functionaliteiten te ontwikkelen binnen de gestelde kaders. Hierdoor zorgen we ervoor dat de drempels om aan te sluiten of van TIP gebruik te maken laag zijn en nieuwe diensten snel ontwikkeld kunnen worden.
3. **Hoogste betrouwbaarheidsniveau:** Het is essentieel dat elke transactie aan het hoogste betrouwbaarheidsniveau voldoet. Wanneer ergens in een keten een lager betrouwbaarheidsniveau wordt geaccepteerd is elke volgende transactie die hierop voortbouwt minder betrouwbaar. Een systeem is per slot van rekening zo sterk als de zwakste schakel.

Om invulling te geven aan deze uitgangspunten maakt TIP onder andere gebruik van gekwalificeerde vertrouwens-diensten die in de Europese eIDAS verordening zijn gedefinieerd. De betrouwbaarheid en het rechtsgevolg daarvan wordt in nationale wetgeving erkend.

5. Conclusies en aanbevelingen

Sommige maatschappelijke problemen vereisen innovatieve oplossingen, die niet altijd te vinden zijn via traditionele aanbestedingsprocedures. De voorgaande hoofdstukken hebben een beeld geschetst waarbij duidelijk is geworden dat traditioneel aanbesteden een aantal beperkingen kent. Hieronder volgen een aantal conclusies en aanbevelingen om het vinden van zo'n oplossing te vergroten, gevolgd door een oproep tot een experimenteeragenda voor succesvolle aanbestedingen.

Conclusies

1. Aanbesteden is complex, en aanbesteden van innovatie is nog complexer. Het inkopen van technologie is één ding, maar het succesvol in je organisatie toepassen is een andere uitdaging. Opdrachtgevers moeten erkennen dat innovatie voornamelijk draait om veranderingsprocessen binnen organisaties.
2. De angst om fouten te maken leidt ertoe dat rechtmatigheid vaak boven de doelmatigheid gaat. Oftewel, het op de juiste manier doorlopen van het proces is belangrijker dan het uiteindelijke eindresultaat.

3. De juiste kennis ontbreekt vaak binnen organisaties om op de juiste manier regie te houden op het proces én het eindresultaat. Te vaak wordt externe expertise aangewend die te weinig kennis van de materie en de organisatie heeft.
4. Het vergelijken van meerdere gelijkwaardige aanbiedingen is gemakkelijker dan het beoordelen van sterk verschillende innovatieve oplossingen. Dit vraagt kennis en durf die vaak ontbreken.

Aanbevelingen

1. **Kennis, kennis, kennis.** Overheidsinstanties moeten beschikken over voldoende expertise zijn om innovatie te kunnen inkopen en implementeren. De overheid hoeft niet alles zelf te doen, in de extreem krappe arbeidsmarkt is dat ook niet mogelijk. Maar er moet genoeg kennis zijn om regie te voeren op innovatieve trajecten binnen de eigen organisatie. Elke ambtenaar op managementniveau en hoger moet een minimale basiskennis hebben van digitalisering. Binnen de overheid heeft de Rijks Academie voor Digitalisering en Informatisering Overheid

(RADIO) de rol om die kennis te verzamelen en te verspreiden. Deze rol van RADIO moet flink versterkt en uitgebreid worden om haar taak nog beter uit te kunnen voeren. Ook het kenniscentrum PIANOo moet een steviger rol krijgen in het verspreiden van kennis over innovatief aanbesteden. Alle inkopers binnen de overheid horen informatie tot zich te nemen, te delen met en op te halen bij PIANOo. Kennisdeling binnen de overheid moet en kan beter.

2. **Sta werkelijk open voor andere oplossingen.**

Opdrachtgevers neigen vaak om alles tot op het detail uit te schrijven. Hierdoor wordt iedere vorm van creativiteit om het probleem anders op te lossen ontnomen. Beschrijf de behoefte en specificeer functioneel. Daag de markt uit om met oplossingen te komen die aan de behoefte voldoen, in plaats van op technische wijze voor te schrijven wat jij als opdrachtgever denkt dat de beoogde oplossing zou moeten zijn. Zorg voor de goede kennis en inhoudelijke expertise, zodat jij als opdrachtgever de aangeboden oplossingen op waarde kan schatten.

3. **Communiceer en blijf communiceren.** Betrek de markt vroegtijdig en blijf tijdens de aanbestedingsprocedure communiceren met de markt. Marktconsultaties zoals de ICT Markttoets en aanbestedingsprocedures, zoals de concurrentiegerichte dialoog, SBIR en het innovatie-artnerschap, dragen bij aan de communicatie met de

markt. Door tijdig te communiceren wordt de kans verhoogd dat de oplossing nauw aansluit bij het probleem dan wel de behoefte. Mocht de oplossing toch niet aansluiten bij de behoefte, wees dan niet bang om opnieuw te beginnen en zelfs opnieuw aan te besteden. Beter ten dele gedwaald dan ten hele gekeerd. Bovendien, als de behoefte wezenlijk anders is dan was voorzien, zullen er ook wezenlijke andere oplossingen nodig zijn. Een andere groep aan geïnteresseerde marktpartijen is dan zelfs meer dan gewenst.

4. **Maak niet twee keer precies dezelfde fout.** Een fout is nooit precies hetzelfde. De omstandigheden, de mensen, het kennisniveau, de uitdagingen enz. zijn altijd anders. Fouten mogen gemaakt worden. Het gaat om het leerproces. Dit geldt vooral bij het zoeken naar een innovatieve oplossing. Houd daarom in de aanbestedingsstukken rekening met foutmarges en exitplannen. Beschrijf wie welke risico's gaat dragen, welke partijen de intellectuele eigendomsrechten krijgen op het moment dat partijen uit elkaar gaan, en beschrijf bijvoorbeeld de scenario's in de vorm van een herzieningsclausule als de oplossing wegens succes wordt uitgerold bij andere problemen.

5. **Wed op meerdere paarden.** Vaak wordt na een aanbesteding de opdracht aan een opdrachtnemer gegund die een oplossing volledig gaat uitwerken en

implementeren. Zelfs wanneer tijdens de aanbesteding de markt meerdere oplossingen heeft aangedragen, kiest de overheid toch vaak voor om met een opdrachtnemer in zee te gaan. Het verdient de aanbeveling om met meerdere opdrachtnemers contracten af te sluiten, zodat er gewerkt kan worden aan meerdere oplossingen. Dit zorgt voor leveranciersafhankelijkheid en voor verdere kennisopbouw bij opdrachtgever. Na contracteren kan alsnog via tussenevaluaties besloten worden om met bepaalde oplossingen te stoppen, omdat deze toch niet levensvatbaar zijn. Dit vergt een groter budget, want een deel van het budget wordt eigenlijk gebruikt voor experimenten.

- 6. Zorg voor niet alleen regie op het product, maar op de gehele desbetreffende ICT-community.** Vanuit Agile werken zijn overheidsorganisaties ingericht vanuit een productowner rol met een team van specialisten. Hoewel het goed is dat de productowner rol inhoudelijk vanuit het product is ingegeven, hebben productowners te weinig blik op de community waar hun product zich bevinden. Het is belangrijk om kennis te hebben van de community, de bewegingen en ontwikkelingen binnen deze community en de verschillende korte- en langetermijn oplossingen waaraan deze community aan werkt. Productowners zijn vaak intern gericht op (de doorontwikkeling) van hun eigen product. Zij richten zich vaak intern op hun directe opdrachtgevers of interne afnemers van hun producten. Daar waar met marktpartijen wordt gesproken,

zijn dit meestal de reeds contracteerde leveranciers die meewerken aan het desbetreffende product.

- 7. Innovatie komt niet alleen van de grond door innovatieve oplossingen in te kopen.** Naast het inkopen van innovatieve oplossingen zijn er ook andere manieren om innovatie te bevorderen. Niet alle vormen van publiek-private samenwerking resulteren in een aanbesteding. Het is belangrijk om te bepalen of er sprake is van een overheidsopdracht en of er een “tegenprestatie” wordt geleverd. Bij een publiek-private samenwerking binnen een afsprakenstelsel hoeft er geen sprake te zijn van een tegenprestatie. Voorwaarde is dat partijen daadwerkelijk onafhankelijk van elkaar opereren en dat de werkzaamheden onafhankelijk van het elkaar gefinancierd zijn. Dan is het verdedigbaar te stellen dat er hier geen sprake is van een tegenprestatie, waardoor het aanbestedingsrecht op deze samenwerking niet van toepassing is. De samenwerking zit in het feit dat zij de werkzaamheden conform het vastgestelde afsprakenstelsel uitvoeren. Een afspraak kan zijn dat de te ontwikkelen software op basis van open source dient te gebeuren, wil de software opgenomen worden in het afsprakenstelsel. De samenwerking kan ook behelzen dat zij kennis uitwisselen over hetgeen zij tegenaan lopen binnen de uitvoering van hun werkzaamheden. De kennis en input kunnen partijen vervolgens weer gebruiken om het afsprakenstelsel te evalueren en te verbeteren.

6. Experimenteeragenda

Om de specifieke kennis over het aanbesteden van innovatieve oplossingen voor ICT-gerelateerde opdrachten te vergroten, heeft Digicampus een experimenteeragenda opgesteld.

1. (Her)schrijven van een ICT-gerelateerd bestek in een detailvrije -arme zone (mogelijk gebaseerd op een eerdere ingetrokken of mislukte aanbesteding).

Het idee is dat door onderwerpen op een meer abstract niveau te beschrijven, de partijen (overheid en markt) tijdens de uitvoering meer ruimte en flexibiliteit hebben om de opdracht verder in te vullen.

- Welke essentiële onderwerpen moeten worden behandeld in de aanbestedingsdocumenten en de overeenkomst?
- Welke mate van detaillering is tijdens de aanbesteding en contractvorming noodzakelijk?
- Tegen welke problemen en onderwerpen lopen overheden aan op het moment dat zij minder details opnemen in de aanbesteding?

2. Het organiseren van een mootcourt tussen verschillende universiteiten.

Studenten gaan het schrijfproces van een bestek en een

inschrijving en de bijbehorende aanbestedingsprocedure nabootsen. Met een mootcourt wil Digicampus onderzoeken:

- a. Wat de mate van communicatie moet zijn om interpretatieverschillen tijdens de aanbestedingsprocedure te voorkomen.
- b. Welke onderwerpen in welke fase van een aanbesteding besproken en helder moeten zijn.

Immers, de aanbestedingsdocumenten vormen de kern van de samenwerking tussen overheid en marktpartijen. Verschil in interpretatie of werkwijze die de doelstellingen in gevaar kunnen brengen, moeten voorkomen worden of voortijdig aangepakt worden. Uiteindelijk verhoogt dit de kans dat een overeenkomst succesvol wordt uitgevoerd en niet voortijdig beëindigd wordt, of in een rechtszaak eindigt.

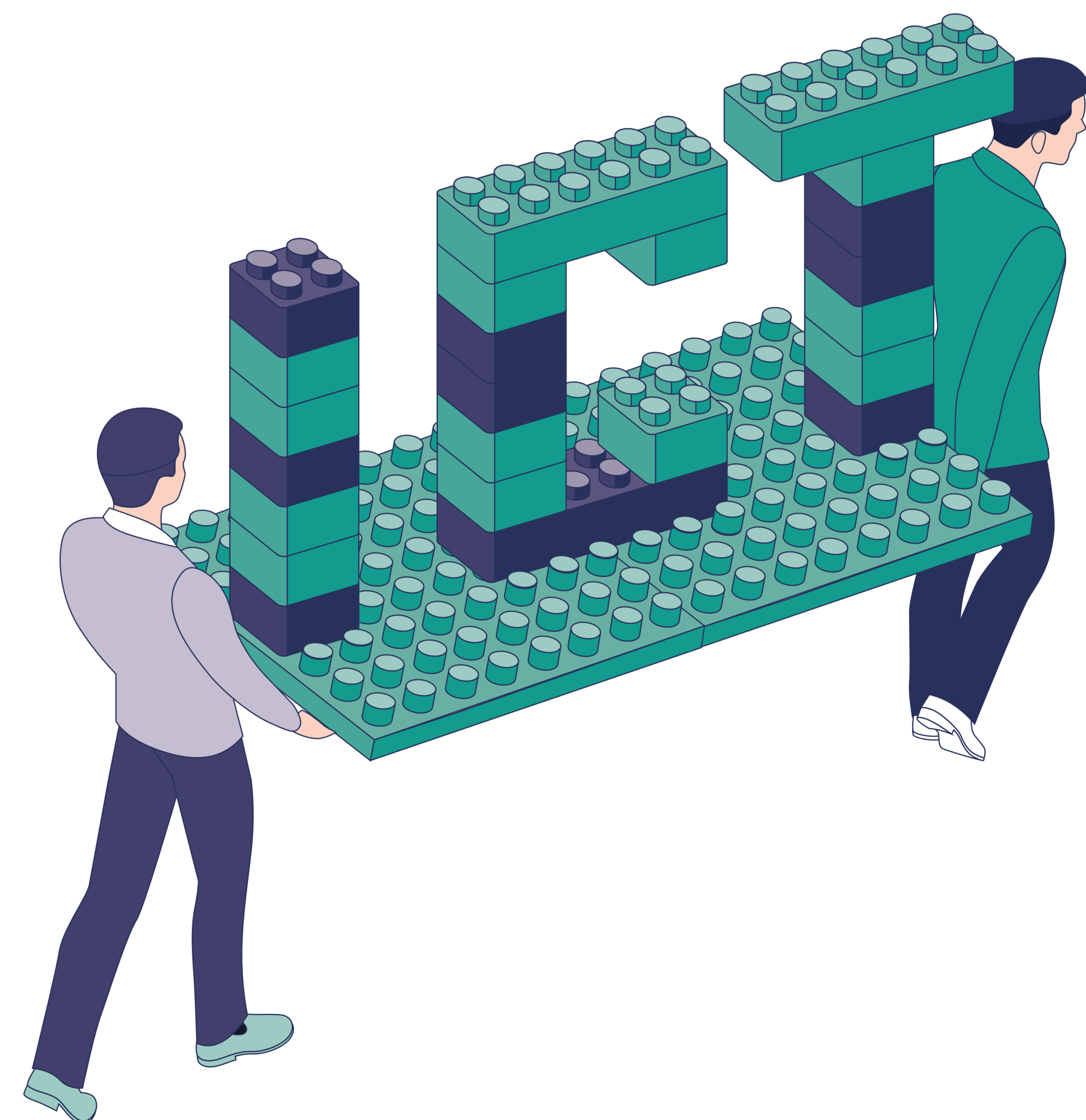
3. Internationale vergelijking best practices. Digicampus wil graag met een aantal partners een bijeenkomst organiseren waarbij internationale voorbeelden uit Europa worden besproken. Zo kan geleerd worden van hoe andere landen omgaan met de Europese aanbestedingsregels.

4. Organiseer een jaarlijkse prijs voor innovatieve ICT-aanbesteding. Vanuit een consortium met PIANOo, BZK, Digicampus en NLdigital zou een jaarlijkse prijsvraag moeten leiden tot een prijsuitreiking voor de beste, meest innovatieve ICT-aanbesteding binnen de overheid. De publiciteit en de prijs zou de aandacht voor innovatief aanbesteden binnen de overheid moeten vergroten.

Voor de middellange termijn is het een dringend advies om de neutrale plek van Digicampus beter te benutten. Daarvoor dient de capaciteit van Digicampus verder uitgebreid te worden om verdere kennis, user cases en experimenten te kunnen uitvoeren.

Uniek aan Digicampus is dat zij neutraal is door de samenwerking tussen overheid, markt en wetenschap (en daarmee ook onafhankelijk). Vanuit dit standpunt is zij in staat vanuit een ICT-invalshoek publiek-private samenwerkingen te analyseren en op te zetten voor de publieke taak, en kijkt bijvoorbeeld naar welke ICT-ontwikkeling juist aan de markt moet worden overgelaten, en bij welke ontwikkeling juist regie van de overheid nodig is. Door de verschillende spelers en communities die Digicampus faciliteert, is de toegevoegde waarde van Digicampus dat zij een allesomvattend advies kan uitbrengen. Digicampus kan als verzamelpunt fungeren

voor best practices uit het buitenland, waar publiek-private samenwerkingen al zijn opgetuigd voor ICT-gerelateerde innovatieontwikkeling bij de publieke taak. Ook kan zij labs/experimenten op dit onderwerp ondersteunen.



Overzicht van begrippen en afkortingen

DEFINITIE

UITLEG

Hoofdstuk 1

aanbesteding innovatie	Een gereguleerde inkoopprocedure met als doel een overheidsopdracht te gunnen aan onderneming. Een nieuw idee, dienst, goed of proces of een bestaand idee, dienst, goed of proces gebruikt in een andere omgeving
ARVODI	Algemene Rijksinkoopvoorwaarden voor diensten
ARIV	Algemene Rijksinkoopvoorwaarden
ARBIT	Algemene Rijksinkoopvoorwaarden bij IT-overeenkomsten
level playing field	Een speelveld creëren, zodat partijen met een vergelijkbaar achtergrond in staat zijn om een inschrijving te doen voor het verwerven van een overheidsopdracht
horizontale doelstellingen	Beleidsdoelstellingen, zoals innovatie, duurzaamheid, milieu of sociale aspecten die als criteria meewegen bij de gunning van een overheidsopdracht
innovatief aanbesteden	Kans op het contracteren van innovatieve oplossingen vergroten door bijvoorbeeld - op andere wijze eisen en voorwaarden te formuleren, zoals door middel van functionele specificaties (art. 42 richtlijn 2014/24), of door varianten op het standaardbestek toe te staan (art. 45). Bij de beoordeling van de gunningscriteria (art. 67). - de aanbestedingsprocedures te doorlopen die vanwege de ruimte voor dialoog afstemming mogelijk is met de markt, zoals een concurrentiegerichte dialoog. - Innovatieve contractvormen te gebruiken die de samenwerking benadrukken in plaats van een verticale opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, zoals PPS-contracten.

DEFINITIE

UITLEG

Hoofdstuk 2

ICT	Information and communications technology
voortschrijdend inzicht	Inzicht wordt bijgesteld omwille ontwikkelingen
wetmatigheid	In overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving
doelmatigheid	De hoeveelheid middelen nodig om het resultaat te behalen

Hoofdstuk 3

paraplu-aanpak	Overkoepelende aanpak
----------------	-----------------------

Hoofdstuk 4

PoC	Proof of Concept
SBIR	Small Business Innovation Research
SiR	Start Up in Residence
fiedlabs	Praktijkomgeving om innovatie te ontwikkelen en testen
TIP	Trusted Information Partners
eIDAS	electronic IDentification, Authentication and trust Services

Hoofdstuk 5

RADIO	Rijks Academie voor Digitalisering en Informatisering Overheid
-------	--

Hoofdstuk 6

mootcourt	Een casus die door studenten volgens de juridische praktijk worden nagebootst
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Colofon

Auteurs:

Alfredo Molina, Dirk van Roode,
Marloes Hooghiemstra, Nitesh Bharosa

Ontwerp:

Carola Straatman

Maart 2024