

Gemeente Eindhoven Position Paper Aanbestedingswet
Ter bespreking in de vaste Kamercommissie Economische Zaken
25 november 2015

Aan : Commissie Economische Zaken
Van : Staf Depla, wethouder economische zaken
Datum : 19 november 2015

Geachte leden van de vaste Kamercommissie Economische Zaken,

Wij danken u voor uw uitnodiging voor dit rondetafelgesprek over de aanbestedingswet.

Pas aanbestedingswet aan of stop met het knuffelen van startups

De Tweede Kamer staat op het punt een nieuwe aanbestedingswet aan te nemen. Deze wet pretendeert innovaties mogelijk te maken maar zal juist het tegenovergestelde bewerkstelligen. Want: innovaties koop je niet in, die ontwikkel je samen.

Waar gaat het om?

Ik heb onze inkooppraktijk in Eindhoven eens naast de nieuwe aanbestedingswet gehouden en maak me flinke zorgen. De nieuwe wet, gebaseerd op de Europese aanbestedingsrichtlijnen, maakt het voor overheden onmogelijk, of in elk geval complex of risicovol, om innovaties in te kopen.

Ten eerste dwingt de nieuwe wet ons vooraf precies vast te leggen hoe het innovatieve product dat we willen inkopen er precies uit moet gaan zien. Tijdens de aanbesteding bewaken de juristen uiteraard dat we daar geen millimeter van afwijken. Dit biedt geen enkele ruimte om tijdens het ontwerpen samen met bedrijven nieuwe inzichten en slimme ideeën te verwerken. Innovatieve bedrijfjes - vaak startups die nu bij ons aankloppen met hun producten of diensten voor vraagstukken in onze stad - krijgen zo geen poot aan de grond.

Ten tweede moeten we 'in concurrentie stellen' conform het Europees verdrag, zelfs als een product of dienst nog geen directe concurrent kent. Innovatie betekent echter gaan waar nog geen ander is geweest. Natuurlijk moeten we aantonen dat het innovatiepotentieel een significante bijdrage levert aan bijvoorbeeld de Europese doelstellingen. En mogen we geen ongeoorloofde staatssteun leveren. Maar het is onnodig rigide om het optreden als *launching customer* door een overheidspartij per definitie te verbieden op grond van het gelijkheids- en transparantiebeginsel. Goede ideeën 'in concurrentie stellen', soms nog voor de ontwikkeling markt-klaar is, is de dood in de pot. Bovendien: welke startups willen hun geheimen tevoren openbaar maken? Het risico is dan groot dat een ander bedrijf met hún vinding de aanbesteding wint. We frustreren zo de broodnodige innovatie van diensten en producten in onze steden.

Innovaties koop je niet in; die ontwikkel je!

De nieuwe tijd brengt nieuwe uitdagingen met zich mee op het gebied van mobiliteit, veiligheid, energie, duurzaamheid en onderwijs. Er is ruimte nodig om samen te experimenteren. Innovaties zijn per definitie nieuw en hierdoor tot een bepaalde hoogte onvoorspelbaar. Het gaat om het samen ontwikkelen van toekomstige oplossingen voor toekomstige problemen, met mogelijk daarbij ook partners die 'onderweg' bijdragen leveren aan tussentijdse resultaten. En dat alles moet zich afspelen in een vertrouwde en beschermde omgeving. In Eindhoven gaan we deze uitdaging aan door ruimte te geven aan bedrijven die ons willen helpen met innoveren. Door onze stad aan te bieden als proeftuin voor tal van uitvindingen, zodat de inwoners als eerste van de nieuwste ontwikkelingen kunnen profiteren. Een goed voorbeeld is ons initiatief voor r slimme openbare verlichting, waarbij we in de aanbesteding niet vragen om nieuwe armaturen maar om een slim lichtgrid dat zich verder kan ontwikkelen.

We moeten durven!

Wil Nederland nieuwe bedrijven met nieuwe werkgelegenheid niet alleen op papier maar ook in de praktijk kansen geven, dan moeten we innovatie écht mogelijk maken. Dan moeten we startups niet alleen knuffelen maar ze écht mogelijkheden bieden om mee te doen met experimenten die ons vooruit helpen. En wel zo, dat ze niet al hun geheimen vooraf op tafel moeten leggen of worden opgeslokt door grote bedrijven.

En laten we ons vooral niet verschuilen achter Europa. Het lijkt eerder een kwestie van afwegen: moet het principe van gelijke kansen voor inschrijvers altijd prevaleren boven het belang van een innovatieve aanbieder? En over de wens van een overheidspartij om innovatie te stimuleren door innovatieve producten af te nemen? De oplossing ligt niet in meer en strengere regels. Ik zie meer in een onafhankelijk instituut dat beoordeelt of er eerlijk spel gespeeld wordt bij complexe aanbestedingen van innovaties.

Nederlanders staan bekend om hun recalcitrante gedrag. Laten we onze 'goede naam' waarmaken en echt de lead nemen. Iedereen, ook politiek Den Haag, wil Nederland innovatiever maken. Durven we de volgende stap te zetten door de wet aan te passen en duidelijker te maken? En door de Europese Commissie – zoals we als gemeente Eindhoven al gedaan hebben - te vragen de richtlijn aan te passen. Óf gooien we de deur naar innovatie dicht?

Staf Depla, wethouder Economie, Werk en Inkoop

gemeente Eindhoven

Bijlage 1

Resumé Belemmeringen aanbestedingswet

- 1) Innovatie betekent tussentijds wijzigen en bijstellen op basis van nieuwe inzichten. Onder de nieuwe richtlijn belemmert het vraagstuk van de 'wezenlijke wijziging' innovatieve aanbestedingen, vooral in flexibele PPS-constructies voor de lange termijn.
- 2) In het verlengde van het probleem van de wezenlijke wijziging in de scope van de aanbesteding is er het probleem van de niet-flexibele contractering, waardoor flexibele partnerships in verschillende stadia van de ontwikkeling niet mogelijk zijn.
- 3) De regelgeving biedt geen vrijheid om zonder concurrentiestelling 'launching customer' te zijn voor innovaties die niet (mede) in eigen opdracht zijn ontwikkeld.
- 4) De huidige regels zijn vertragend en vereisen een transparantie die ondernemers met een nieuw idee kan afschrikken om met de overheid in zee te gaan.
- 5) Een innovatieve overheid gedijt bij helderheid over wat er mag en niet mag. De nieuwe regels zijn soms zo vaag geformuleerd, dat de onduidelijkheid dwingt tot overmatige voorzichtigheid.

Resume Oplossingsrichtingen

- 1) Analoot aan de Gids Proportionaliteit een vergelijkbaar gezaghebbend instrument te ontwikkelen specifiek gericht op het faciliteren en maximaliseren van de ruimte om innovaties in te kopen,
- 2) Een centraal gezaghebbend expertisepunt/innovatieloket voor het onderzoeken van mogelijkheden, het toetsen op haalbaarheid van nieuwe oplossingsrichtingen en het zo nodig politiek lobbyen/adviseren over interpretaties van de regelgeving of aanvulling daarop.
- 3) meer geëigende richtlijnen ontwikkelen waarin onderkend wordt dat de strategische doelstellingen op innovatiegebied zich niet gedragen als een reeks van losse inkopen en innovatieagenda's en hiermee innovatie-ontwikkeling als uitzondering te beschrijven op de aanbestedingsrichtlijn.

1. Management samenvatting

Wij constateren dat één van de belangrijkste doelstellingen van Nederland en Europa de versterking van de economische slagkracht is;

Wij zien dat overheden gezien hun inkoopvolume de motor tot innovatie kunnen zijn zoals ook onderkend in de richtlijn 2014/24/EU van de Europese Unie (considerans 2 Richtlijn 2014/24/EU);

Wij zien dat de ruimte die de aanbestedingswet biedt om innovaties in te kopen onvoldoende wordt benut, zoals blijkt uit de evaluatie aanbestedingswet 2012;

Wij zien dat de grote steden bij de inkoop van innovatieve oplossingen tegen de volgende belemmeringen in de aanbestedingsregels aanlopen:

- 1) *Innovatie betekent tussentijds wijzigen en bijstellen op basis van nieuwe inzichten.* Onder de nieuwe richtlijn belemmert het vraagstuk van de 'wezenlijke wijziging' innovatieve aanbestedingen, vooral in flexibele PPS-constructies voor de lange termijn.
- 2) *In het verlengde van het probleem van de wezenlijke wijziging in de scope van de aanbesteding is er het probleem van de niet-flexibele contractering, waardoor flexibele partnerships in verschillende stadia van de ontwikkeling niet mogelijk zijn.*
- 3) *De regelgeving biedt geen vrijheid om zonder concurrentiestelling 'launching customer' te zijn voor innovaties die niet (mede) in eigen opdracht zijn ontwikkeld.*
- 4) *De huidige regels zijn vertragend en vereisen een transparantie die ondernemers met een nieuw idee kan afschrikken om met de overheid in zee te gaan.*
- 5) *Een innovatieve overheid gedijt bij helderheid over wat er mag en niet mag.* De nieuwe regels zijn soms zo vaag geformuleerd, dat de onduidelijkheid dwingt tot overmatige voorzichtigheid.

Wij constateren dat het nieuwe wetsvoorstel op basis van de nieuwe richtlijn 2014/24/EU onvoldoende aan bovenstaande belemmeringen tegemoet komt,

Wij willen daarom bij de Nederlandse regering het verzoek neerleggen om in nauw overleg met de grote steden de mogelijkheden te onderzoeken om:

- bij de nieuwe aanbestedingswet een gezaghebbend instrument te ontwikkelen gericht op het faciliteren en maximaliseren van de ruimte om innovaties in te kopen (vergelijkbaar met de gids proportionaliteit),
- om een centraal gezaghebbend onafhankelijk expertisepunt/innovatieloket in te richten die objectiveert wanneer de inkoop van innovaties zonder concurrentiestelling (de overheden als launching customer) geoorloofd is en
- Aan de Europese Commissie aan te geven meer geëigende Europese richtlijnen te ontwikkelen ten behoeve van het met partners ontwikkelen van innovatieagenda's van steden.

2. Voorbeelden en motivering

2.1. Ook onder de nieuwe richtlijn belemmert het vraagstuk van de 'wezenlijke wijziging' innovatieve aanbestedingen, vooral in flexibele PPS-constructies voor de lange termijn.

Praktijkvoorbeeld:

Innovaties zijn per definitie nieuw en hierdoor tot een bepaalde hoogte onvoorspelbaar. Eindhoven loopt er tegenaan dat binnen een drietal aanbestede en aan te besteden projecten ontwikkelingsdoelstellingen zijn gedefinieerd voor de lange termijn. Zowel de huidige als de komende aanbestedingswetgeving dwingen tot een grote mate van concretisering van de 'innovatieagenda' in deze projecten om te voorkomen dat het voorwerp van de opdracht onbepaald is en er gaandeweg het aanbestedingstraject of tijdens de latere realisatie sprake zal zijn van (niet toegestane) 'wezenlijke wijzigingen' in de scope van de opdracht. Want nieuwe bijdragen kunnen nieuwe inzichten en behoeften opleveren, waardoor we al met al innovatie-inkoop als een 'wicked problem' ervaren.

De betreffende drie aanbestedingen, te weten Slim licht voor Strijp-S, Slim licht voor de hele stad en Slim verduurzamen van gemeentegebouwen, zouden – zo is de verwachting – ook met het nieuwe innovatiepartnerschap-instrument even moeilijk aan te besteden zijn, hoewel het bij alle drie gaat over een partnerschap waarin innovatie zoals gesteld een belangrijke rol speelt.

Onze conclusie is dan ook dat dit nieuwe instrument onvoldoende is toegesneden op de implementatie van (op te stellen) innovatieagenda's. Wij denken dat dit komt omdat innovatie te eenzijdig wordt benaderd als het inspelen op één concrete behoefte met één productinnovatie. Deze innovatiebehoeften zijn bij overheden echter relatief gering in aantal in vergelijking tot de behoefte om ontwikkelingsdoelstellingen ofwel innovatieagenda's aan te besteden in het verlengde van bestuurlijke ambities. De in Eindhoven in ontwikkeling zijnde roadmaps getuigen hiervan.

Aanbestedingsvoorbeeld:

Artikel 5.6 van de richtlijn 2014/24/EU geeft aan dat de waarde van het innovatiepartnerschap berekend moet worden aan de hand van de geraamde maximale waarde van de onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten die zullen plaatsvinden gedurende het gehele traject alsmede van de geraamde maximale waarde van de leveringen, diensten of werken die zullen worden ontwikkeld en verworven. (onderstreping auteur). De drempelwaarde zal al vrij snel overschreden zijn. Het artikel veronderstelt wellicht ten onrechte dat al in een vroeg stadium deze drempelwaarde zal zijn te ramen, terwijl nu juist weliswaar wellicht al wel een behoefte maar de wijze waarop daarin zal worden voorzien geheel onduidelijk is. Juist daarom wordt gevraagd om innovatie.

Deze stelligheid van vereiste concrete behoeften past niet bij een lange termijn partnerschap en het met een netwerk van partners streven naar de beste invulling van de doelstelling.

Daarnaast is de uitwerking van het innovatiepartnerschap zodanig dat randvoorwaarden voor mislukking zijn gegeven. Immers, hoewel enerzijds tijdens het innovatiepartnerschap over de inschrijving mag worden onderhandeld, moet tegelijkertijd het transparantie- en gelijkheidsbeginsel onverminderd worden gerespecteerd. Dat lijkt haast onwerkbaar, in zoverre dat tijdens de onderhandelingen ongetwijfeld informatie op tafel komt die vanuit een oogpunt van gelijkheid en transparantie wellicht moet worden gedeeld, maar die vanuit inschrijvers onmiddellijk een rem zal zetten op het daadwerkelijk vroegtijdig geven van inzicht in de innovatieve ideeën. Er bestaat immers geen zekerheid dat die ideeën leiden tot de noodzaak de randvoorwaarden bij te stellen, waardoor het gevaar dreigt dat concurrentie op dezelfde gedachten zal komen.

Voorts lijkt lastig dat tijdens de onderhandelingen de gunningscriteria niet meer mogen worden aangepast. Maar hoe is dat werkbaar als criteria worden opgesteld in een fase voorafgaand aan innovatie en voortschrijdend inzicht zal leiden tot de wens criteria op die innovatie toe te spitsen? Anders gezegd: de huidige procedure voor het innovatiepartnerschap lijkt juridisch waterdicht maar in de praktijk onwerkbaar.

2.2. In het verlengde van het probleem van de wezenlijke wijziging in de scope van de aanbesteding is er het probleem van de niet-flexibele contractering.

Praktijkvoorbeeld:

In navolging op het vorige punt belemmert de richtlijn 'agile contracting'.

Gemeente Eindhoven wil ten behoeve van innovatieprojecten een of meerdere partners contracteren die een netwerkorganisatie in stand houden en faciliteren waarbij inwoners en bedrijven integraal onderdeel worden van het innovatieproces. Bedrijven bieden geen producten of diensten meer aan, maar zullen zich vooral meer en meer gaan richten op effecten van hun dienstverlening op behoeften van inwoners en bedrijven. Een wijziging in de oplossing na gunning/contractering betekent ook dat de resources mee moeten kunnen wijzigen. Partners of toeleveranciers moeten op basis van continue ontwikkelingen kunnen worden ingezet, zonder dat willekeur op de loer ligt. Als er aan het ene in te kopen radertje wordt gedraaid wijzigt er namelijk ergens anders ook iets. Zeker als een radertje door innovatie kleiner wordt, sterker wordt of zelfs wegvalt. Dit heeft direct gevolgen voor de andere in te kopen radertjes die wijzigen even hard mee en moeten dus ook hun eigen flexibiliteit hebben. Wij willen partners toekomstige oplossingen bieden voor toekomstige problemen. Dat is geen willekeur, maar flexibiliteit als noodzaak (ook voor marktpartijen) om adaptief te zijn aan de continu wisselende vraag onder invloed van innovatieprocessen.

Aanbestedingsvoorbeeld:

Artikel 29.1 richtlijn 2014/24/EU geeft de verplichting aan bij de onderhandelingsprocedure om voldoende nauwkeurig ondernemers in staat te stellen van de aard en omvang van de opdracht kennis te nemen. Een terecht punt voor opdrachten waar innovatie slechts een productverbetering is, maar niet mogelijk bij een radicale vernieuwing of het eerder genoemde netwerk van innovatieve bedrijven en kennisinstututen waarbij die vernieuwing gevolgen heeft voor de keuze van partners of de aard en omvang van de opdracht.

2.3. De regelgeving biedt nog steeds geen vrijheid om zonder concurrentiestelling 'launching customer' te zijn voor innovaties die niet (mede) in eigen opdracht zijn ontwikkeld.

Praktijkvoorbeeld:

Eindhoven wil als broedplaats voor innovatieve ideeën ook slimme bedrijven trekken en staat dan ook open voor oplossingen passend bij problemen 'waarvan we niet wisten dat we die hadden', oplossingen die mogelijkheden scheppen die we zelf niet hebben onderkend of die gewoon van betekenis zijn voor de (regionale) ontwikkeling. We willen zodoende makkelijker op zogenaamde 'unsolicited proposals' kunnen ingaan. Zowel aanbestedingswetgeving als staatssteunwetgeving verplichten echter tot concurrentiestelling, zelfs als een product of dienst geen directe concurrent kent. Het laatste is bij uitstek het geval bij innovaties; en de genoemde verplichting in combinatie met het ontbreken van concurrentie, heeft al menig innovatie 'in de dop gesmoord'.

In Eindhoven is recentelijk door Soliance een innovatieve pv-folie ontwikkeld. Die wil je eerst binnen de gemeente toepassen als launching customer. Aanbesteden is voor dit soort initiatieven de slechts denkbare objectivering, want door goede ideeën in concurrentie te stellen, soms nog voor de ontwikkeling markt-klaar is, is de 'dood in de pot van innovatie'.

Aanbestedingsvoorbeeld:

Het niet in concurrentiestellen staat haaks op het Europees Verdrag. Innovatie betekent echter gaan waar nog geen ander is geweest. Natuurlijk moet aangetoond kunnen worden dat het innovatiepotentieel een significante bijdrage levert aan onder andere de H2020-doelstellingen en dat geen ongeoorloofde staatssteun wordt geleverd, maar het lijkt onnodig rigide om het optreden als launching customer per definitie te verbieden op grond van het gelijkheids- en transparantiebeginsel. Het lijkt eerder een kwestie van afwegen te zijn: moeten gelijke kansen voor inschrijvers altijd prevaleren boven het belang van een innovatieve partij en de wens van een overheidspartij om die innovatie te stimuleren door producten, die het resultaat zijn van een innovatie, af te nemen?

2.4. De regelgeving is te stroperig en te procesgericht voor een steeds snellere innovatiemarkt. Transactiekosten zijn daardoor hoog en staan niet in verhouding.

Praktijkvoorbeeld:

Het moeten creëren van een level-playing-field door concurrentiestelling zorgt voor argwaan bij startups en risicomijdend gedrag bij overheden, waardoor de eersten aarzelen om de overheid als geschikte mede-ontwikkelaar of facilitator te gebruiken. De aarzeling wordt versterkt door de duur van de aanbestedingsprocedures, die doorgaans niet synchroon loopt met de time-to-market van innovatie. Innovaties en zeker jonge startups ontwikkelen snel en zijn ook een bron voor radicale innovatie.

Aanbestedingsvoorbeeld:

Alleen de onderhandelingsprocedure kent korte termijnen om snel adequaat in te kunnen spelen op ontwikkelingen waar de overheid als launching customer wil optreden. De toepassingsmogelijkheden onder de nieuwe aanbestedingswetgeving worden verruimd, echter de rigide verplichting tot concurrentiestelling blijft.

2.5. (Gepercipieerde) Complexiteit van de nieuwe aanbestedingsregels bij overheid en markt, waardoor partijen risicomijdend gedrag vertonen en innovatie te weinig kans geven.

Praktijkvoorbeeld:

De Europese Commissie wil wel dat de overheid openstaat voor alternatieven maar de risico's zijn groot door gebrek aan kennis bij overheid en markt waardoor het zekere voor het onzekere wordt genomen. Zonde, want hierdoor blijven we 'proven technology' gebruiken.

Aanbestedingsvoorbeeld:

Hier is geen direct voorbeeld naar aanbestedingsrecht al geeft de Europese Unie opdrachten om de (veronderstelde) complexiteit op te lossen. (ERAC European Research Area and Innovation Committee, ERAC 1209/15, Brussel 23 juni 2015) geeft de opdracht aan lidstaten een strategisch kader te schrijven, een actieplan te ontwikkelen voor innovatie-inkoop en een nationaal coördinatiebureau op te richten als ook subsidies te geven voor overheden die innovatie-inkoop stimuleren. De Europese Commissie krijgt de opdracht een EU-kennisdelingsdienst op te richten voor door en van elkaar te leren.

De EU en EC geven hiermee aan dat innovatie-inkoop mogelijk te complex is om zondermeer volgens een vooraf vastgestelde procedure aan te besteden.

3. Oplossingsrichtingen:

Oplossingen zijn divers en richten zich op [1] het aanpassen van nationale wet- en of regelgeving, [2] het ontwikkelen van specifieke Europese richtlijnen voor innovatie-inkoop, [3] het inrichten van een innovatieloket, [4] het ontwikkelen van een gids innovatie-inkoop en [5] het geven van voorlichting.

Onze punten 1 en 2 zijn in feite er op gebaseerd dat een innovatie-inkoop niet als een concrete behoefte op de markt gezet kan worden, maar een volatiel proces is. De bandbreedte is wel enigszins aan te geven (doelstellingen) maar de opdrachten daarbinnen hebben verschillende, vaak ruim gedefinieerde behoeften, waarop meerdere innovatierichtingen passen.

Dit betekent dat of de definities van innovatie in de aanbestedingswet zouden moeten aangepast, of er moet geconstateerd worden dat de richtlijnen geen oplossing bieden bij het stimuleren van meer radicale innovaties of het ontwikkelen en implementeren van innovatie-agenda's over een langere termijn. Een innovatieproces koop je immers niet, maar ontwikkel je samen met bedrijven, burgers, kennisinstututen et cetera.

Analoog aan de beslissing om concessieovereenkomsten uit de oude aanbestedingsrichtlijnen te halen en hiervoor meer passende richtlijn te ontwikkelen zou dit voor innovatie-inkoop ook beter zijn. Concessieovereenkomsten zijn tenslotte geen inkopen en dat is innovatie-oplossingen implementeren ook niet.

Punt 3 is gebaseerd op de wens om goed innovatiegedrag te belonen door dit – onder voorwaarden – te vrijwaren van concurrentiestelling. Dit houdt in dat – bij voorkeur achteraf – aangetoond moet worden dat de betreffende innovatie inderdaad nieuw is. Het gaat daarbij niet om ongelijk behandelen van partijen, maar om aantoonbaar maken dat willekeur of het ongeoorloofd voortrekken van één partij niet aan de orde is. Hiervoor zou een centraal gezaghebbend onafhankelijk expertisepunt / innovatieloket ingericht kunnen worden die objectiveert wanneer de inkoop van innovaties zonder concurrentiestelling (de overheden als launching customer) geoorloofd is.

De Punten 4 en 5 hebben te maken met onduidelijkheden en gebrek aan vertrouwen tussen markt en overheid. Bij de nieuwe aanbestedingswet zou een gezaghebbend instrument te ontwikkeld kunnen worden gericht op het faciliteren en maximaliseren van de ruimte om innovaties in te kopen (vergelijkbaar met de gids proportionaliteit). Die geeft dan ook duidelijkheid over achtergrond, doelen en definities.

4. Visie van Steden op innovatie haar belang en relatie tot de gesignaleerde problemen en oplossingsrichting

4.1. Inleiding

Innovatie is voor een bezuinigende overheid het belangrijkste middel om hoge standaarden te behouden, op andere manieren, voor minder geld.

Eindhoven is een echte pioniersstad met een lange geschiedenis en veel ervaring met betrekking tot innovatietrajecten. Zowel technisch, ruimtelijk als sociaal-maatschappelijk.

Innovatie anno 2015 kan alleen bestaan op basis van samenwerking en flexibiliteit. Twee zaken waar de aanbestedingsregels in Nederland en Europa momenteel nog niet op zijn berekend.

Een innovatieve overheid gedijt bij helderheid over wat er mag en niet mag. De nieuwe regels zijn soms zo vaag geformuleerd, dat de onduidelijkheid dwingt tot overmatige voorzichtigheid. (Gepercipieerde) Complexiteit van de nieuwe aanbestedingsregels kan er bij overheid en markt toe leiden dat partijen risicomijdend gedrag vertonen en innovatie te weinig kans geven.

4.2. Belang van innovatie voor steden

Steden brengen mensen samen om te wonen, werken, spelen en leven. De toenemende schaal en dichtheid van steden brengen echter ook nieuwe uitdagingen mee, onder andere op het gebied van mobiliteit, veiligheid, energie, duurzaamheid en onderwijs. Veel Europese steden, zo ook Eindhoven, willen met het stimuleren en faciliteren van innovaties zich als smart city profileren; een stad die optimaal gebruik maakt van de kracht van inwoners, technologie, ICT (zoals snelle verbindingen, dataplatforms), open data en design(denken) om deze uitdagingen aan te pakken ten bate van verbetering van de kwaliteit van leven van inwoners en ondernemers. Een stad die zichzelf openstelt als proeftuin voor bedrijven en kennisinstellingen, met het versterken van welzijn, banen en duurzaamheid als doel.

Hierbij wil de stad niet alleen zorgen voor een klimaat waarin ondernemers kunnen en willen innoveren, maar juist ook de proeftuin voor uitvindingen. Zo is er de 'Visie en Roadmap Stedelijke verlichting Eindhoven 2030' waarin bedrijven, kennisinstellingen en inwoners samen met de gemeente werkt aan een openbare ruimte die zich aanpast aan wensen en behoeftes van gebruikers én inspeelt op nieuwe mogelijkheden van licht. Een stevige ambitie waarmee Eindhoven de stad toekomst-proof wil maken.

In zo'n traject is ruimte nodig om samen te experimenteren. Je moet niet alleen over de gebaande paden gaan, maar door heldere doelstellingen met partijen komen tot het gewenste resultaat. In zo'n traject wordt gaandeweg duidelijk dat opdrachtgevers en opdrachtnemers de handen ineen moeten slaan om tot succes te komen. Succes dat vertaald wordt naar doelstellingen. Partijen hebben aan het begin van de contractrelatie wel overeenstemming over die doelstellingen, maar niet klip en klaar WAT nodig is en/of HOE tot een oplossing te komen die aan beider verwachtingen voldoet. Sterker nog, partijen hebben elkaar nodig in het beschrijven van de behoefte die leidt tot een oplossing. Een toekomstige oplossing voor toekomstige problemen is de praktijk in een innovatietraject.

Door doelstellingen en ambities als uitgangspunt te hanteren, in plaats van sec functionele behoefte, is gebleken dat tussentijds vastgelegde functionele resultaten kunnen gaan afwijken. Een bepaalde mate van onzekerheid en aanpassingsvermogen hoort dan ook bij de aanbestedingspraktijk van innovatief Eindhoven.

Het gaat dus om het samen ontwikkelen van toekomstige oplossingen van toekomstige problemen met mogelijk daarbij ook specifieke partners die onderdeel uitmaken van een tussentijds resultaat. Echter: dat past niet goed bij de bestaande aanbestedingsprocedures, noch bij de voorgestelde procedures zoals die in de richtlijnen 2014/24/EU beschreven staan. Aanbestedingstrajecten gaan namelijk uit van een vooraf bekende bepaalbare behoefte of functioneel beschreven resultaat.

Naast de belemmering in de innovatieprogramma's ziet Eindhoven ook te beperkende maatregelen op het gebied van sociaal ondernemen en innovatie. De Europese richtlijn geeft door middel van artikel 77 (2014/24/EU) mogelijkheden aanbestedingen voor te behouden aan organisaties op het gebied van gezondheid, sociale en culturele diensten. Het lijkt er op dat dit artikel niet zal worden overgenomen in de aanbestedingswet, waarmee innovaties op het gebied van sociaal ondernemen niet worden gestimuleerd. Juist op een gebied waar door de bezuinigingen de noodzaak om te komen tot nieuwe concepten en eigen initiatieven (wel of niet in samenwerking met de gemeente) nodig zijn.

Eindhoven ziet zich niet gesterkt om innovaties te stimuleren met de nieuwe richtlijn 2014/24/EU en de aanbestedingswet. De gemeente heeft dan ook aan de Europese Commissie aangegeven met verbetervoorstellen te willen komen met betrekking tot de Europese aanbestedingsrichtlijnen. De vigerende richtlijnen zijn in april 2014 aangenomen en moeten voor april 2016 zijn geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving wat zal resulteren in een aangepaste Aanbestedingswet 2012.

Gemeente Eindhoven heeft vanuit een inkooperspectief naar de ontwikkelingen in de Europese aanbestedingsrichtlijnen gekeken en de omzetting hiervan naar de aanbestedingswet 2012 (versie 2016). De vraag is of de nieuwe wet- en regelgeving een optimale bijdrage levert aan de H2020 doelstellingen van de Europese Commissie zelf, maar ook en vooral of lagere overheden - zoals Eindhoven - ermee kunnen werken om het eigen (innovatie)beleid vorm te geven en zo de verlangde bijdrage aan deze doelstellingen kunnen leveren. Zowel juridische zaken als inkoop zijn de mening toegedaan dat de nieuwe richtlijnen en hiermee de nieuwe aanbestedingswet slechts een marginale verbetering is op deze twee beleidsgebieden.

4.3. Oplossingsbijdrage

Ook Eindhoven heeft bijgedragen aan de consultatie door het ministerie van Economische Zaken (EZ) over de nieuwe richtlijn. In 2014 is in een expertoverleg de hiervoor genoemde kritiek ingebracht. Bij die gelegenheid is door EZ gemeld dat men op zoek was naar 'flankerende beleidsmaatregelen' om de invoering te versoepelen en het op maat toesnijden van te verwachten problemen. Flankerend beleid is bij de vorige aanbestedingswet 2012 beperkt gebleven tot invoering van gidsen waar verdere uitleg van bestaande processen in vermeld zijn en verspreiding van best-practices. Dit heeft in de praktijk niet tot een ruimere uitleg geleid. Nu hebben wij een meer pragmatische oplossing voor ogen, om de regels en interpretatie eenvoudiger, maar zeker ook doeltreffender te maken.

Eindhoven ziet mogelijkheden om aan de hand van de richtlijnen met een reactie op de aanbestedingsrichtlijnen en de aanbestedingswet te komen. We hebben hier zeker niet de insteek de nieuwe aanbestedingswet via de politiek te blokkeren. Dit is niet noodzakelijk; de concepttekst van de nieuwe aanbestedingswet 2012 (versie 2016) is voor de innovatieagenda suboptimaal, maar beter dan de huidige wet.

Wij stellen samenvattend voor om in eerste instantie [1] Analooq aan de Nederlandse Gids Proportionaliteit een vergelijkbaar gezaghebbend instrument te ontwikkelen specifiek gericht op het faciliteren en maximaliseren van de ruimte om innovaties in te kopen, [2] een centraal gezaghebbend expertisepunt/innovatieloket voor het onderzoeken van mogelijkheden, het toetsen op haalbaarheid van nieuwe oplossingsrichtingen en het zo nodig politiek lobbyen/adviseren over interpretaties van de regelgeving of aanvulling daarop. Het is noodzakelijk dat een innovatieloket en een innovatie-inkoopprocedure ontwikkeld wordt, waar innovatieve producten en diensten met bij elkaar gebracht kunnen worden. Hier kunnen bijvoorbeeld bedrijven en kennisinstututen met de overheid in contact treden en kunnen innovatieve oplossingen verder ontwikkeld worden.

Op voorhand wordt aangenomen dat beide oplossingen zowel op nationaal niveau als centraal op Europees niveau geregeld kunnen worden.

In tweede instantie kan [3] eveneens gepleit worden voor het onderkennen dat strategische doelstellingen op innovatiegebied zich niet gedragen als een reeks van losse inkopen en innovatieagenda's als uitzondering te beschrijven op de aanbestedingsrichtlijn. Hiervoor zouden dan meer geëigende Europese richtlijnen ontwikkeld kunnen worden.



Voor de praktische uitwerking en draagvlak zullen we ook medestanders/partners moeten zoeken als politieke partijen, de Europese Commissie, Inkoop Innovatie Urgent (van het ministerie EZ) en vanzelfsprekend andere (Europese) overheden die innovatie op het programma hebben staan.

De Europese commissie geeft in een nota een soortgelijke opdracht aan de lidstaten om met een vergelijkbare oplossing te komen (zie ERAC 1209/15). Hier is het ministerie van EZ bij betrokken. Eindhoven zou hier een rol in kunnen spelen.
