



## Pilots en innovatieprojecten!

### Een werkelijke innovatie of laatste ontsnappingsroute voor aanbesteden?

Dit jaar worden ongeveer 200 nieuwe kunstgras voetbalvelden aangelegd. Dat is nog exclusief een kleine 80 nieuwe hockeyvelden. Een verbluffend groot percentage van die velden zijn pilot- of innovatievelden. Het gaat dan om nieuwe constructies die voor het eerst gebouwd worden.

Auteur: Karlijn Raats

Sommige van die 'nieuwe' velden zijn echte innovaties. In andere gevallen gaat het om 'me too'-constructies. Daarmee wordt bedoeld dat collega-aannemers al eerder vergelijkbare velden op de markt hebben gebracht. Een duidelijke lijn tussen pilot- en innovatieprojecten is echter niet te trekken.

Een pilot- of innovatieproject op de markt brengen, heeft zowel voordelen als nadelen. Innoveren is per definitie risico lopen. Iets kan in het laboratorium perfect werken, maar kan in het dagelijks gebruik tegenvallen. Pilot- of innovatieprojecten zijn daarnaast ook een goede manier om de aanbestedingsregels te ontduiken en vormen wellicht de laatste maas in steeds krapere wordende net van aanbestedingsregels. Als aannemer, adviesbureau en opdrachtgever kiezen voor een bepaalde innovatieve constructie, is het mogelijk dat ze één-op-één opdracht verlenen en zich een tijdsroevende (en dure) aanbestedingsprocedure kunnen besparen. Veel mensen zetten overigens serieuze vraagtekens bij deze praktijk.

Deze praktijk zou de opdrachtgevers op extra hoge kosten jagen, terwijl de werkelijke innovatie vaak flinterdun is. Een (anonieme) gesprekspartner zegt letterlijk: "Deze praktijk is een bewijs dat de markt nog steeds ziek is. Het gaat hier vaak om een-tweetjes tussen de aannemer en het adviesbureau met als doel de opdrachtgever geld uit de zak te kloppen met onzininnovaties."

Fieldmanager gaat op onderzoek uit! En spreekt onder andere met Wim Glaap van ProCensus, het adviesbureau dat in korte tijd zeven innovatieve velden heeft helpen aanleggen.

#### Hoe wordt een pilot-project een innovatie?

Glaap: "Als een aannemer zijn project op de markt wil brengen, wordt dat eerst in het laboratorium getest volgens de NOC\*NSF-normen. Daarop ontvangt het veld een laboratoriumgoedkeuring, waarna de betreffende aannemer in de praktijk een pilotveld mag aanleggen. Na één jaar wordt het veld opnieuw gekeurd en bij goedkeu-

ring wordt het veld als gecertificeerd veld opgenomen in de sportvloerenlijst."

ISA Sport beheert de sportvloerenlijst: dit zijn alle goedgekeurde en gecertificeerde constructies. De keuringsinstanties keuren uit hoofde van de KNVB. De KNVB staat los van de procedure van uitbesteden en legt zich alleen toe op de veiligheid en kwaliteit van de velden. Erik van Swinderen: "Als een nieuw type veld op de markt wordt gebracht, wordt het eerst in het lab getest, en als dat klopt volgens de normen NOC NSF gaat het door. Als men een nieuwe ontwikkeling wil, moet het veld altijd aan de norm voldoen."

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

Glaap: "Innovaties zijn nieuwe constructies die tot verbetering leiden van sporttechnische eigenschappen en/of milieu. Bijvoorbeeld lava wordt schaars, vandaar dat beton- en puingranulaten innovatieve ontwikkelingen zijn. De E-layer of shockpad is innovatief omdat het de sporttech-

# Special Help! Ik krijg een kunstgrasveld

nische eigenschappen verbeterd. Een mat met minder garen, kortere vezels en minder rubber zijn weer innovatief met het oog op het milieu. Ook het aanleggen van een kunstgrasveld in een waterwingebied, waarbij alle componenten zijn afgestemd op de voorwaarden van de drinkwatermij, zijn een uitdaging voor zowel de opdrachtgever, de adviseurs als de aannemer. Natuurlijk willen wij wel eerst keuringsrapporten uit het lab zien van een innovatief productonderdeel voordat wij ermee aan de slag gaan, wij moeten het wel als zodanig kunnen verantwoorden naar onze opdrachtgevers. Eén bepaald onderdeel maakt een project vaak niet innovatief, maar juist de combinatie van onderdelen kan de mat zodanig verbeteren dat hij innovatief is. Anders heb je om de haverklap een innovatie omdat de ene dag de één met iets nieuws komt en de volgende dag iemand met net iets anders. Een innovatie heeft ook een duidelijke meerwaarde voor de branche. We hebben bijvoorbeeld een veld neergelegd met Texaans infillzand, dat nog nooit in Nederland is gebruikt. We hebben met een andere aannemer een diagonale vezel geïntroduceerd en een recyclebare PU-backing gelegd. Met AA Sport Systems hebben we de Bonar-vezel gebruikt op verzoek van de opdrachtgever, die nog nooit eerder was gebruikt. Hierbij is gebruikt gemaakt van de samenstellingsmogelijkheden van de leverancier, waarbij de mat uniek is voor de Nederlandse Markt. Vaak kleven er ook nadelen aan innovaties: de KNVB zegt dat alle kunstgrasvoetbalvelden rubber-of TPE-infill moeten hebben. Ze bestempelt Texaans zand tot dusver als 'weliswaar zand met een coating, maar nog steeds zand'. Het betreffende veld heeft thans de laboratorium goedkeuring en het pilot-veld is reeds goedgekeurd. In dit geval is het even spannend om verschillende toetsingen af te wachten en te zien wat de bonden willen."

André Ceelen (CSC Sport): "Wat is innovatief? Het Akam-veld, dat was pas een echte innovatie! Verder doen we allemaal wel aan productvernieuwing. Dat wordt al snel 'innovatief' genoemd. Zo zijn allemaal op zoek naar een nieuwe vorm vezel om ons te onderscheiden. De ene fabrikant komt met vezel X, wij komen met een halve maan. Is dat innovatief ??? Dat vraag ik me af.."

De scheiding tussen 'innovaties' en productvernieuwing voor concurrentievoorsprong en vergroting van marktaandeel blijft dus nog vaag.

In de Nederlandse praktijk is er verschil van

mening over wat innovatief is of niet. De Europese richtlijnen spreken daarentegen klare taal. Iets is pas een innovatie als een klant al een keer openbaar heeft aanbesteed en de leverancier niet met een product conform de eisen over de brug heeft kunnen komen. Ook zeer complexe producten of infrastructurele werken waarvan de totale prijs niet is in te schatten zoals de Deltawerken, kunnen als innovatief bestempeld worden. Daarnaast spreekt de Europese regelgeving van innovaties als het de realisatie betreft van een onderzoek, proefneming of ontwikkeling die niet het doel heeft winst te maken om de kosten te dekken. Dit wordt in de Europese wetgeving 'branche-overschrijdend' belang genoemd.

De motivatie voor een aannemer om een 'pilot-project' een 'innovatief' veld te noemen om er zeker van te zijn dat hem de opdracht gegund wordt, is om op de Sportvloerenlijst van ISA Sport te komen. In bestekken is bijna altijd de verplichting opgenomen dat de aannemer moet aantoon-

nen dat hij een bepaald veld naar de normen van de ISA Sports Sportvloerenlijst gebouwd is. Van Swinderen: "Een kunstgrasveld dat door de KNVB wordt erkend voor competitiegebruik dient op de Sportvloerenlijst te staan. De procedure hiervoor is dat een type kunstgrasveld eerst in het laboratorium wordt onderzocht of het voldoet aan de normen. Vervolgens kan een pilotveld in de praktijk van dat type veld worden aangelegd."

Seth van der Wielen (Adviesburo De Meent B.V.): "Het pilotproject in Schijndel betreft in feite een traditioneel kunstgrasveld met een standaardconstructie en SBR-infill en is weinig vernieuwend.

**Glaap: "Wij willen voorop  
lopen in de ontwikkelingen  
en betere systemen  
adviseren"**



Wim Glaap

## Ceelen: "Er worden genoeg kunstgrasvelden aangelegd voor alle aannemers"

De combinatie van onderdelen die een systeem innovatief maken, ontbreekt. Hier is één-op-één opdracht verlenen onder de noemer pilotproject, zodat AA Sport Systems de mat met de Bonar-vezel kon aanleggen."

Maar een pilot-project is niet hetzelfde als een innovatief veld.

Van der Wielen: "Nee, dat klopt. Het wordt gepresenteerd als iets innovatiefs, maar eigenlijk is er niet veel innovatiefs aan. Een reden om één-op-één te willen gunnen kan zijn dat een aannemer erg graag een goede referentie van een bepaalde kunstgrasconstructie wil verkrijgen om er mee op de Sportvloerenlijst te komen. De aannemer geeft dan wel vaak een korting, zodat dit interessant kan zijn voor een opdrachtgever. De Meent doet minder van dit soort aanbestedingen, hooguit één of twee per jaar. Wij vinden het gevaarlijk om als onafhankelijk bureau teveel één-op-één te laten gunnen. Als wij meegaan in dergelijk processen, gebeurt dat altijd omdat de opdrachtgever hele specifieke eisen heeft en exact weet wat hij wil. Bijvoorbeeld gemeentes die een infill-loos systeem willen laten aanleggen in een waterwingebied. Dan zijn combinaties van innovatieve onderlagen, kunstgrasmat en infill nodig om een goed eindproduct te verkrijgen. Dat is dan echt innovatief. Wat we helaas zien gebeuren, is dat gemeentes niet zo goed op de hoogte zijn van kunstgras en van alle technische ontwikkelingen. Onder het mom van 'innovatieve velden tegen gereduceerde prijzen' maakt men vaak misbruik van kennisgebrek en naïviteit. Daar moet een onafhankelijk adviseur zich niet mee inlaten.'

Van der Wielen vervolgt: "Je krijgt als adviesbureau namelijk ook al snel de schijn tegen je. Vroeg of laat keert zich dat tegen je. Want de opdrachtgevers krijgen dan in de gaten dat je werkt met vaste contacten en opgeblazen ballonnetjes. Als een aannemer komt met een innovatief systeem is dat een goed initiatief, maar het moet wel naar eer en geweten uitgezet worden."

Glaap: "Toch moet je een innovatie niet vergelijken met een innovatie op wetenschappelijk gebied. In de praktijk van de kunstgrassportvel-

den werkt dat toch anders. De aannemer komt met een nieuwe constructie bij een opdrachtgever, waarna deze een adviseur inschakelt om de constructie te toetsen. Gezien ProCensus deze kennis in huis heeft, wordt zij hiervoor regelmatig ingeschakeld. Als adviseur moet je niet alleen kijken naar een bepaalde component maar ook naar de totale constructie. Waarbij van de adviseur verwacht mag worden dat hij zelf ook research onderzoek verricht naar de aangeboden constructies. Dit betekent ook dat je je niet alleen moet beperken tot Nederland, maar kijken naar de landen om ons heen moet kijken, hoe daar met kunstgras wordt omgegaan.

Dit betekent niet dat alle nieuwe constructies gezien worden als innovaties en één op één worden aanbesteed. Ook wij adviseren in sommige gevallen te gaan voor traditioneel aanbesteden."

U heeft hierdoor wel één-op-één kunnen gunnen. Kunt u dat uitleggen?

Glaap: "Als ik deze velden openbaar had willen aanbesteden, dan hadden aannemers prijstechnisch gezien bij een normaliter aanbesteden, deze velden niet aankunnen bieden. Het gebruik van verschillende duurzame componenten en kwaliteit waren hiervoor de reden."

Wat zoveel betekent als?

Glaap: "Als een aannemer een veld voor het eerst aanlegt, kan hij aan de klant een korting geven. Dit gebeurt niet altijd. Dus het kan goedkoper zijn?" Neen, bij de aangelegde velden was dit maar bij één aanbesteding het geval, de overige aanbestedingen waren door hun innovatie

per definitie duurder."

Dus dat drijft de prijs al bij al niet op? "Nee, dat hoeft zeker niet het geval te zijn. Tweede voordeel ten opzichte van openbaar aanbesteden is dat je dan zeker weet wat je leverancier levert, zoals in het geval van de Bonar-vezel, die we in opdracht van de opdrachtgever gebruikten. We wisten zeker dat de aannemer die vezel kon leveren. De betreffende opdrachtgever was zeer goed op de hoogte van de kunstgrasmarkt in Nederland. Door de wensen van de opdrachtgever hebben we specifieke afspraken gemaakt over de samenstelling van de vezel en de kunstgrasmat, welke eenmalig voor deze opdrachtgever is geproduceerd. Dat garandeert goede kwaliteit. Wij kennen de leveranciers en kunnen de verschillende kwaliteiten onderscheiden. En kwaliteit staat bij ons voorop."

Eén-op-één opdracht kunnen verlenen om als adviesbureau de prijs te kunnen opdrijven is dus niet de beweegreden?

Glaap: "Nee, wij willen weten wat er speelt en voorop lopen in de ontwikkelingen en betere systemen adviseren, zeker nu kunstgrasmatten door de toenemende hoeveelheid speelvelden

Van Swinderen: "Een kunstgrasveld voor competitiegebruik dient op de KNVB Sportvloerenlijst te staan"



Eric van Swinderen





**Van den Borne: "De term innovatief aanbesteden wordt voor diverse zaken gebruikt"**

en multifunctioneel gebruik, sneller slijten. Je zult daardoor nu al moeten nadenken over toekomstige ontwikkelingen. Niet voor niets wordt ProCensus vaak 'het andere adviesbureau' genoemd. We willen ons onderscheiden door de te kijken naar de mogelijkheden in de markt en de maatschappelijke aandachtspunten, denk hierbij bijvoorbeeld het verbod in 2015 om drinkwater te gebruiken voor beregening. Hoe gaan we dan om met de watervelden voor hockey? Het prijsverschil tussen één-op-één gaan en openbaar aanbesteden bedraagt vaak niet meer dan 50 duizend euro. Daarnaast zijn we de adviseur

van de opdrachtgever en niet van de leverancier. De opdrachtgever moet ons toestemming geven voor een innovatief veld en wij adviseren de opdrachtgever of de constructie wel of niet innovatief is. Daarnaast vindt een juridische toetsing plaats op basis van het aanbestedingsbeleid van de betreffende gemeente. De opdrachtgever moet op zijn beurt weer toestemming van de gemeenteraad en het bestuur hebben gekregen voor een uitzonderingssituatie, zodat openbare

aanbesteding niet nodig is."

Jos van Alphen, Bouwend Nederland Advies, onderschrijft dat: "Het is best moeilijk om één-op-één te gaan, want de Europese regelgeving zegt 'openbaar aanbesteden, tenzij...'. In het geval van lokale gemeentes geldt onder de Europese drempel de Europese regels een 'tenzij' als zij er bijzonder belang in zien voor de sportclub of voor de onderhoudskosten van de gemeente. Dan moeten echter wel de juiste kanalen worden bevaren en alles in afstemming met bestuur en gemeenteraad gebeuren en er moet passende openbaarheid aan deze beslissingen worden gegeven. Boven de Europese drempel kan er geen sprake zijn van een-op-een gaan."

**Toch gebeurt het om de haverklap. Waarom stelt de aannemerij geen vraagtekens bij de onduidelijke praktijken rondom pilotprojecten, innovatieve velden en één-op-één opdracht verlenen?**

André Ceelen: "Er worden jaarlijks tweehonderd voetbalvelden aangelegd. Dat is genoeg voor alle aannemers."



Seth van der Wielen

Glaap: "Er wordt altijd over andermans producten gepraat. Dat heb je in een groeiende markt, waarin het spannend is wat ieders marktaandeel zal zijn tegen de tijd dat de markt zich zal stabiliseren. Iedereen is nu dus bezig om een vast marktaandeel te krijgen vóórdat de markt stabiliseert. ProCensus heeft de ambitie om te groeien, maar is zich ervan bewust dat heel veel groei niet meer kan. De 215 velden die we afgelopen jaar samen hebben aangelegd, is op jaarlijkse basis het maximum. Wij hebben de velden uit de markt gehaald omdat de gemeente kwaliteit moet hebben. Wij kennen de aannemersmarkt en kennen de producttechnische ontwikkelingen. De opdrachtgevers zijn bereid hierdoor groen licht voor een één-op-één opdracht."

**Er begint zo iets te dagen als: Als de regels dan zo multi-interpretabel zijn, waarom zouden andere aannemers en adviesbureaus er dan ook niet gebruik van maken?**

**Van der Wielen: "Dit pilotvelden wordt gepresenteerd als iets innovatiefs, maar eigenlijk is er niet veel innovatiefs aan"**

## Van Alphen: “Bij afwijking van openbaar aanbesteden moet alles in afstemming met raad en bestuur gebeuren en in openbaarheid van beslissing.”

Roy van Rijt, adviesbureau Kragten: “Bij veel projecten speelt het inkoopbeleid van de opdrachtgever een belangrijke rol. Hoewel dit beleid vaak als lastig wordt ervaren is de essentie hiervan duidelijk en terecht: het op goede en eerlijke wijze inzetten van overheidsmiddelen waarbij marktwerking wordt gestimuleerd. Goede marktwerking drukt de prijs, één-op-één gunnen maakt de prijs vaak hoger. Volgens de ARW 2005-aanbestedingsrichtlijnen geldt dat één-op-één opdracht verlenen geen ‘aanbesteden’ is, maar een ‘uitnodiging’. Als onafhankelijk adviesbureau adviseren we onze opdrachtgevers bij het aanleggen van kunstgrasvelden een goed bestek op te stellen en dit vervolgens onderhands of openbaar aan te besteden. De opdrachtgevers krijgen hierbij de juiste prijs- en kwaliteitverhouding. Het één-op-één opdracht verlenen kun je niet innovatief noemen. Als we echt innovatief willen aanbesteden, denken we aan andere aanbestedings- en contractvormen, voor sommige projecten en opdrachtgevers is dit de beste oplossing. Dit is ons inziens innovatief denken. Daarnaast kun je jezelf afvragen ‘Wat is innovatie op kunstgrasgebied?’. Is niet elke leverancier bezig met een nieuwe vezel, andere infill of een afwijkende onderbouw? We juichen innovaties toe, maar zien niet de noodzaak van het één-op-één gunnen van het werk. Door een goed bestek op te stellen en dit onderhands of openbaar aan te besteden kun je naast de marktwerking, ook innovaties toestaan en krijgen.”

*Advocate Anja van den Borne (Holland Van Gijzen Advocaten en Notarissen LLP)*

### **Wat is innovatief aanbesteden?**

“De term innovatief aanbesteden wordt voor diverse zaken gebruikt. Met deze term kan worden bedoeld (1) het teweegbrengen van innovatie ten aanzien van het gevraagde product binnen een concrete aanbestedingsprocedure of (2) het gebruik van innovatieve contractvormen door overheidsopdrachtgevers in zijn algemeen.”

“Gemeenten kunnen binnen het aanbestedingsproces bijvoorbeeld innovatieve aanbiedingen genereren door middel van te stellen technische specificaties in de zin van artikel 23 van de richtlijn 2004/18 (voor overheidsopdrachten voor werken, diensten en leveringen) of middels een toestemming aan inschrijvers om varianten op het standaardbestek toe te staan volgens artikel 24 van de richtlijn 2004/18. Ook kunnen bij de beoordeling van de gunningscriteria, zoals genoemd in artikel 53 van richtlijn 2004/18, bijvoorbeeld de innovatieve elementen van bepaalde aanbiedingen gewogen worden. Hierbij dient wel het criterium en de beoordeling plaats te vinden met in acht name van de beginselen van transparantie, gelijke behandeling, objectiviteit en proportionaliteit.”

Bij een aanbesteding die innovatie stimuleert, laat het programma van eisen ruimte voor de inbreng van kennis en kunde door de opdrachtnemer. Het programma van eisen schrijft niet precies voor hoe het werk, bijvoorbeeld een kunstgrasveld, moet worden uitgevoerd. Het programma van eisen vraagt hoe de opdrachtnemer het werk zou uitvoeren om de gewenste situatie te bereiken. Deze wijze van aanbesteden vraagt om een gedegen beoordelingsmethodiek en vergt meer aandacht voor het functioneel specificeren, maar heeft ook vele voordelen.

Gemeenten kunnen met de opdrachtnemer innovatieve contracten sluiten, zoals een Design and Build-overeenkomst. De opdrachtnemer zal dan zowel zorgdragen voor het ontwerp als voor de realisatie.”

### **Een-op-een verkeer mogelijk?**

Naast het innovatief aanbesteden zouden gemeenten ten aanzien van innovatieve werken één-op-één opdracht willen verlenen aan een opdrachtnemer, zodat zij niet Europees hoeven aan te besteden. Deze wijze van opdracht verlenen komt mijns inziens niet snel aan de orde. Gemeenten zouden eventueel een beroep kunnen doen op artikel 31 lid 1 sub b BAO (Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten).

Volgens dit artikel kan een gemeente voor het gunnen van zijn overheidsopdrachten gebruik maken van een procedure van gunning door onderhandelingen zonder voorafgaande mededeling van een aankondiging van een overheidsopdracht wanneer de overheidsopdracht om technische of artistieke redenen of om redenen van bescherming van uitsluitende rechten slechts aan een bepaalde ondernemer kan worden toevertrouwd. De opdrachtgever zal in dat geval moeten kunnen aantonen dat om technische of artistieke redenen de opdracht alleen aan een bepaalde ondernemer kan worden toevertrouwd. Hiervan zal niet snel sprake zijn.