



## Overheidsinkoop als motor voor innovatie

Innovatie is een van de sleutels tot duurzame welvaartsgroei. De overheid kan door haar inkoopkracht bedrijven een krachtige impuls geven voor de ontwikkeling van innovatieve producten, processen en diensten. Toepassing van *normen* in inkooptrajecten kan hiervoor een effectieve manier zijn.

### Ontwikkelingen

Innovatie is maatschappelijk gezien van groot belang en is essentieel voor de productiviteitsgroei, economische ontwikkeling en internationale concurrentiepositie van Nederland op lange termijn. Daarnaast kan innovatie oplossingen bieden voor maatschappelijke uitdagingen waar Nederland de komende jaren voor staat, bijvoorbeeld op het gebied van mobiliteit, milieu en duurzaamheid, veiligheid en zorg.

Binnen een publieke inkoopfunctie heeft innovatie ook een plek gekregen: gericht wordt nagegaan op welke wijze innovatie vanuit inkoopzijde kan worden gestimuleerd om bij te dragen aan publieke doelstellingen. Rijksbreed speelt categorie management hierin een belangrijke rol: een raamwerk om de uitgaven per inkoopcategorie op de juiste wijze te kunnen managen.

### Innovatiebevordering en overheidsinkoop

Wat prikkelt ondernemingen om te gaan innoveren? Vaak is er een commerciële noodzaak, ingegeven door bijvoorbeeld de levenscyclus van een product of het gedrag van concurrenten. Ook als er een noodzaak is om te innoveren, kunnen er echter belemmeringen zijn om werkelijk te innoveren. De afzetmarkt voor innovatieve producten is bijvoorbeeld onzeker, de verwachte terugverdientijd te lang, of de onderneming is niet in staat de superioriteit van een innovatief product aan te tonen.

De overheid kan deze belemmeringen vanuit haar rol als inkoper reduceren door zelf een brede afzetmarkt te creëren, als eerste klant ('launching customer') op te treden, of door leveranciers in een aanbesteding uit te dagen met innovatie oplossingen te komen.

### Normen

Toepassing van normen in aanbestedingen kan zorgen voor uitwisseling van kennis, voldoende kritische massa en vertrouwen om een vernieuwend product succesvol op de markt te introduceren, of juist voor het openbreken van een markt met monopolistische kenmerken.

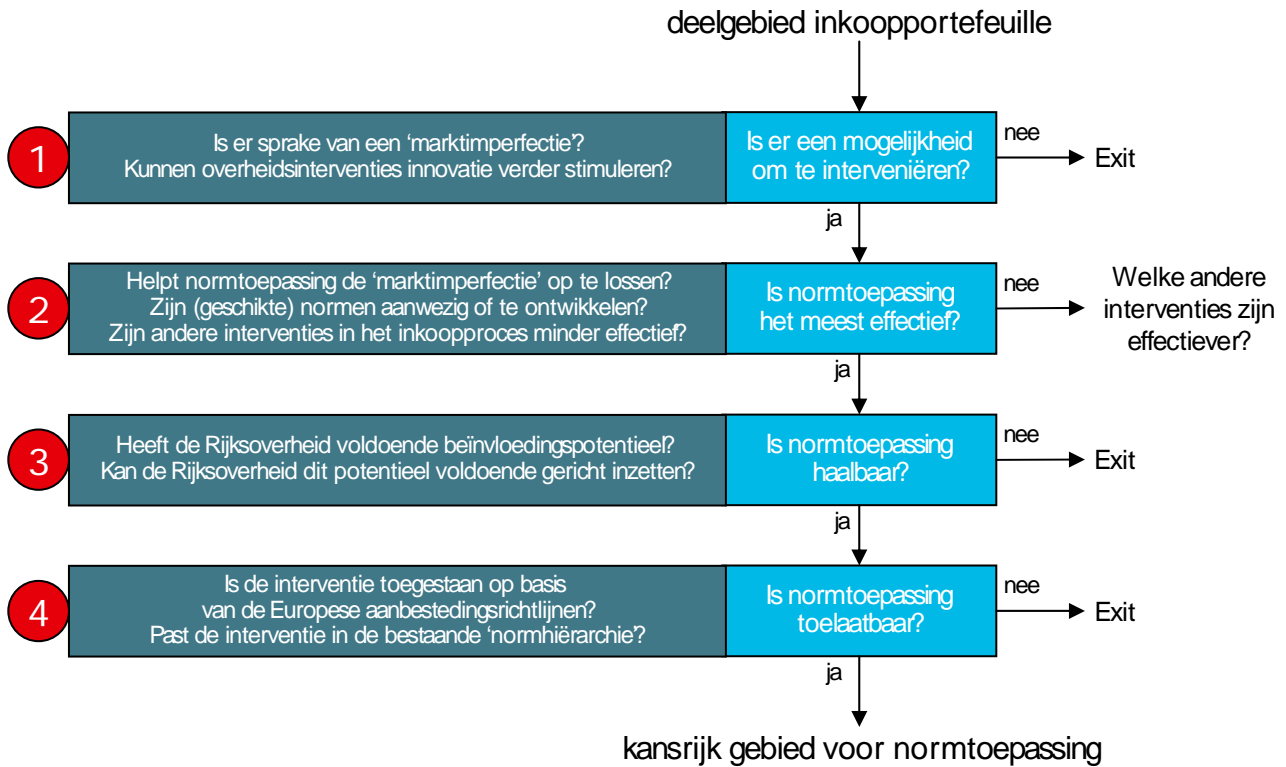
Er zijn drie soorten normen:

- Een **formele norm** is een document met regels, richtlijnen of kenmerken die worden opgesteld met consensus en worden goedgekeurd door een erkende normalisatieinstelling als NEN, CEN of ISO. Dit zijn normen voor meetmethodes, processen en producten
- **Informeel normen** zijn vergelijkbaar met formele normen, maar worden ontwikkeld door industriële fora en consortia, zonder goedkeuring van een erkende instelling
- Een **overheidsnorm** wordt eenzijdig door een overheidsorgaan opgelegd aan leveranciers. Bijvoorbeeld de eis dat alle elektriciteit die het Rijk inkoop is afkomstig is uit duurzame bronnen.

# Afwegingskader normtoepassing

## Wanneer is normtoepassing een kansrijke interventie?

Het hieronder gepresenteerde afwegingskader is toepasbaar voor elk willekeurig inkoopsegment (bijvoorbeeld ICT-hardware, beveiliging of civiele betonbouw) en geeft u aan de hand van antwoorden op vier vragen aan of normtoepassing binnen een inkoopsegment kansen biedt om innovatie te stimuleren. De stappen worden een voor een toegelicht.



### Stap 1:

Interventies gericht op het stimuleren van innovatie zijn gewenst indien een of meer van de volgende situaties zich voordoet op de leveranciersmarkt voor een inkoopsegment:

1. Er is onvoldoende kritische massa voor vernieuwende producten;
2. Een gebrek aan vertrouwen - bij private en/of publieke afnemers - in vernieuwende producten is belemmerend voor het afnemen ervan;
3. De innovatie die in een markt plaatsvindt, heeft onvoldoende focus;
4. Een klein aantal ondernemingen heeft een dominante marktpositie;
5. Ondernemingen zijn onvoldoende in staat de superioriteit van hun producten aan te tonen.

Als een van deze situaties zich voordoet, is sprake van een 'marktimperfectie' die mogelijk innovatie belemmert. Een gerichte interventie kan een extra stimulans geven aan innovatie.

### Stap 2:

Is normtoepassing het meest effectief om een signaleerde marktimperfectie op te lossen? Het volgende onderscheid in normklassen maakt de effecten van normen op innovatie inzichtelijk\*:

- **Compatibiliteits- en interfacenormen** zorgen dat producten verbonden kunnen worden, bijvoorbeeld mobiele telefoons van verschillende leveranciers;
- **Minimum kwaliteits- en veiligheidsnormen** stellen minimale eisen aan de kwaliteit, veiligheid en/of milieu-impact van een product;
- **Diversiteitsbeperkende normen** schrijven eigenschappen (bijvoorbeeld het formaat) voor waaraan bepaalde producten moeten voldoen;
- **Informatie- en meetnormen** beogen informatie te standaardiseren die een afnemer krijgt.

De signaleerde imperfectie is bepalend voor de normklasse die het beste kan worden toegepast in een inkooptraject (zie figuur bovenaan pagina 3).

\* Bron: Swann (2000), *The economics of standardization*, Manchester Business School



# Normtoepassing in de praktijk: kantoormeubilair Rijksoverheid

## Stap 1: Is er een mogelijkheid om te interveniëren?

In dit segment komen twee marktimperfecties naar voren:

1. Diverse partijen innoveren op een gelijk verdeelde (lokale) markt waarbij elke partij op eigen wijze innoveert (geen focus);
2. Er zijn geen standaarden afgesproken voor maatvoering of 'aanklikbaarheid' van meubilair van leverancier X op meubilair van leverancier Y (compatibiliteit). Dit betekent dat als een opdrachtgever al meubilair van de ene leverancier heeft staan, hij voor aanvullende leveringen geneigd of zelfs gedwongen is bij deze leverancier wederom af te nemen (*vendor lock-in*).

## Stap 2: Is normtoepassing het meest effectief?

Uitgaande van deze imperfecties zouden diversiteitsbeperkende normen of compatibiliteits- en interfacenormen toegevoegde waarde kunnen hebben. In geval van kantoormeubilair zijn nog geen standaarden afgesproken voor maatvoering of 'aanklikbaarheid'. Een te ontwikkelen overheidsnorm en daaropvolgend een formele norm zou de 'aanklikbaarheid' van kantoormeubilair kunnen waarborgen en daardoor de concurrentie en innovatie in dit segment bevorderen.

## Stap 3: Is normstelling haalbaar?

Aandachtspunt is dat het inkoopvolume van de Rijksoverheid nog versnipperd is door de diverse decentraal verantwoordelijke organisaties. Dit pleit er voor om binnen de Rijksoverheid de handen ineen te slaan om als zwaargewicht op te treden wanneer men een norm zou willen (ontwikkelen of) toepassen in een op te stellen Programma van Eisen.

## Stap 4: Is normstelling toelaatbaar?

Normen zijn te ontwikkelen die aan de 'aanklikbaarheid' voldoen en die passen binnen de vereisten van de Europese aanbestedingswetgeving.

## Aandachtspunten bij normtoepassing in de inkoopvraag

Het succesvol kunnen toepassen van normen in de inkoopvraag wordt voor een groot deel bepaald door het volume dat wordt aanbesteed en de impact daarvan op een zekere leveranciersmarkt. Inkoopinitiatieven van grote (of gezamenlijke) overheden bieden perspectief.

Een multidisciplinair team, met inhoudelijk deskundigen, marktexperts, behoeftestellers en inkoopadviseurs, heeft een centrale rol:

- Inhoudelijke deskundigheid ten behoeve van de gestelde eisen in een Programma van Eisen en beschikbare normen;
- Marktexperts om te bepalen of een markt over de genoemde (imperfecte) kenmerken beschikt en welke toegevoegde waarde van normstelling verwacht mag worden;
- Inkoopadviseurs om de behoeftestellers te adviseren over de toepasbaarheid van de beschikbare normen en andere mogelijke interventies in inkoopvraag en inkoopproces.

Informatie over toe te passen formele normen is te vinden op de site van NEN ([www.nen.nl](http://www.nen.nl))

## Meer informatie?

Regiebureau Inkoop Rijksoverheid – Hans Dussel (070 - 349 0621)

Deze factsheet is samengesteld op basis van het onderzoeksrapport 'Overheidsinkoop als motor voor innovatie', opgesteld door Significant in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken ([www.significant.nl](http://www.significant.nl)).