

Overheid als launching customer

Van best practice naar common practice

Aanleiding

Naar aanleiding van het voortgezet overleg over de Herijking van het EZ-beleid, heeft de Tweede Kamer op 15 november 2005 onderstaande motie aangenomen¹, waarin de Regering wordt verzocht “een actieplan op te stellen met concrete voorstellen over hoe de overheid haar rol van launching customer invult binnen het innovatiebeleid en hierbij bijzondere aandacht te geven aan het MKB”.

Motie Dittrich c.s.

3 november 2005

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat maatschappelijke vraagstukken een belangrijke stuwende kracht kunnen zijn voor innovaties en de overheid hier als launching customer een belangrijke katalyserende rol heeft;

voorts overwegende dat er tot nu toe geen samenhangend beleid gevoerd wordt om de kennisvraag van de overheid gericht in te zetten voor het stimuleren van innovaties;

voorts overwegende dat het Ministerie van Economische Zaken als innovatieministerie hier een coördinerende rol in heeft

voorts overwegende dat het Innovatieplatform in het voorjaar 2005 een advies over de overheid als launching customer heeft uitgebracht en concrete acties heeft voorgesteld;

verzoekt de regering voor 1 mei 2006 een actieplan op te stellen met concrete voorstellen over hoe de overheid haar rol van launching customer invult binnen het innovatiebeleid en hierbij bijzondere aandacht te geven aan het MKB.

en gaat over tot de orde van de dag

Dittrich
Aptroot
Hessels

Eerder had het Innovatieplatform in het advies ‘Grenzen zoeken, grenzen verleggen’² beschreven dat de overheid als grote inkoper invloed kan uitoefenen op de markt. Het Innovatieplatform pleit ervoor dat de overheid deze positie benut om innovatie te bevorderen. *“Ten aanzien van hun eigen organisatie kopen overheden producten en diensten in. Het gaat om consumptieve bestedingen en investeringen die een substantieel deel van het bruto binnenlands product bedragen. Daarmee hebben overheden een aanzienlijke kopersmacht die ze in kunnen zetten om innovatie te bevorderen.”*³

De motie en het advies van het Innovatieplatform raken beide aan de rol van de overheid als klant c.q. opdrachtgever, en hoe deze positie kan worden benut om innovatie, ook bij het MKB, te stimuleren. De overheid is al bezig het inkoopbeleid verder te professionaliseren, waarmee ook de randvoorwaarden die innovatiebevorderend inkopen mogelijk maken ontstaan. Niettemin lijkt de

¹ Kamerstuk 30 300 XIII, nr. 20

² *Grenzen zoeken, grenzen verleggen*, Veertien acties voor de overheid om maatschappelijke innovaties te bevorderen, Innovatieplatform, mei 2005; de reactie van het Kabinet is te vinden in de brief van de minister voor BVK van 7 december 2005, kamerstuk 27 406 nr. 64

³ *Grenzen zoeken, grenzen verleggen*, p. 10

overheid zich nog onvoldoende bewust van de mogelijkheden om via het inkoopbeleid de innovatiekracht van het (Nederlandse) bedrijfsleven te bevorderen. Bovendien zijn er op geaggregeerd niveau nauwelijks (kwantitatieve) gegevens voor handen waaruit blijkt hoe en bij welke aanbestedingen innovatie een rol heeft gespeeld. Gezien het belang dat dit kabinet hecht aan innovatie moeten de kansen, die het launching customership biedt, beter benut worden.

Deze brief geeft aan hoe dit doel gerealiseerd kan worden en gaat achtereenvolgens in op het begrip overheid als klant, het verband tussen launching customership en innovatie, en de wijze waarop het launching customership door overheden in de praktijk kan worden gebracht. Een aantal knelpunten staat hierbij nog in de weg. Om deze gericht aan te pakken, eindigt de brief met een actieplan.

De overheid als klant

De overheid⁴ besteedt jaarlijks € 43 mld. aan producten en diensten. Dat is ca. 9% van het BBP. Het gaat hier zowel om overheidsconsumptie (€ 29 mld.) als investeringen in vaste activa (14 mld.). Het kabinet heeft onderkend, dat de inkoopfunctie van de overheid beter en professioneler georganiseerd kan worden. Dit heeft geleid tot het Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA)⁵.

Het inkoopbeleid van de overheid

In de Beleidsbrief Professioneel Inkopen en Aanbesteden Rijksoverheid 2006-2010 is als resultaat van het Actieplan PIA⁶ genoemd:

- Netwerkvorming en uitwisseling van kennis over inkopen en aanbesteden binnen de gehele publieke sector;
- Toenemende regie en samenwerking tussen de ministeries op het gebied van inkopen en aanbesteden. Verschillende overheidsorganisaties zijn in de afgelopen jaren gebruik gaan maken van innovatieve en innovatiebevorderende aanbestedingsmethoden, zoals PPS-constructies, DBFM-contracten en elektronische veilingen. Datzelfde geldt voor categoriemanagement: onder de naam 'interdepartementaal gecoördineerde inkoop per productgroep' is hiermee al ruim twee jaar ervaring opgedaan.

De Beleidsbrief schetst hierop een vervolg, waarbij de nadruk ligt op de verankering, verdieping en versterking van deze ontwikkelingen bij de rijksoverheid. De Coördinerend Directeuren Inkoop (CDI's) van alle ministeries hebben gezamenlijk een strategische agenda opgesteld voor professioneel inkopen en aanbesteden bij het rijk als geheel in de periode 2006–2010. De strategische agenda geeft aan welke lopende professionaliseringacties worden voortgezet en welke nieuwe acties worden opgepakt. Zo staat o.a. op de strategische agenda: Inspelen op (externe) uitdagingen en ontwikkelingen (duurzaamheid, verbetering naleving aanbestedingsregels, marktontwikkelingen, innovatiebevorderend inkopen).

De rijksoverheid heeft een permanente structuur nodig, die blijvende aandacht voor professioneel inkopen en aanbesteden waarborgt en waarmaakt. Om die reden wil het kabinet:

- de verantwoordelijkheden van de coördinerend bewindspersoon explicieter omschrijven en;
- voor de rijksoverheid als geheel op ambtelijk niveau een concernverantwoordelijke voor inkopen en aanbesteden aanwijzen. Dit wordt de *CPO: Chief Procurement Officer*.⁷

De verdere professionalisering van inkoop- en aanbestedingsbeleid bij andere overheden behoort tot de taken van het in 2005 opgerichte kennisnetwerk *PIANOo*.

⁴ Overheid = rijk, provincies, gemeenten, waterschappen

⁵ Beleidsbrief Professioneel Inkopen en Aanbesteden Rijksoverheid, brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2005-2006, 26 966 nr. 3

⁶ Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA), brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1999-200, 26 966 nr. 1

⁷ De Chief Procurement Officer zal worden aangesteld in de tweede helft van 2006

Het Actieplan PIA is een belangrijke stap in de professionalisering van inkoop en aanbesteden door overheden. De volgende stap is het bewust omgaan met mogelijk gewenste nevensdoelen van inkoop en aanbesteding. De overheid kan optreden als een 'launching customer' door via inkoop of aanbesteding vernieuwingen uit te lokken of de verspreiding van nieuwe producten en diensten te versnellen. In de rol van launching customer kan de overheid een impuls geven aan de innovatiekracht van het bedrijfsleven. Indien de overheid als vragende partij optreedt voor innovaties, creëert zij namelijk een afzetmarkt voor bedrijven.

Voorbeeld 1: de overheid vestigt een markt

Rijkswaterstaat heeft na veel onderzoek en praktijkproeven vastgesteld dat puingranulaat (= sloopafval) een goede ondergrond voor wegen is. Sindsdien is er een markt ontstaan voor dit granulaat.

De overheid kan onder meer via haar inkoopbeleid innovaties bevorderen door bepaalde functionele eisen te stellen aan de producten en diensten die zij van private partijen afneemt. De overheid formuleert dan niet tot in detail allerlei technische specificaties, maar laat ruimte voor creativiteit. Hierdoor wordt het bedrijfsleven gestimuleerd om nieuwe producten en diensten te ontwikkelen.

Voorbeeld 2: functioneel aanbesteden

Universiteiten, onderzoeksinstituten en hogescholen hebben behoefte aan 'high performance ICT'. Daarom hebben zij in de jaren '80 SURFnet opgericht om hun vraag naar geavanceerde ICT producten en diensten te bundelen. SURFnet koopt ten behoeve van die doelgroep capaciteit, diensten en componenten in en levert deze na bewerking aan hen.

Omdat SURFnet de netwerkinfrastructuur door functioneel aanbesteden verder verbetert, ontstaan nieuwe innovatieve ICT producten, die zich na gebruik bij universiteiten en hogescholen verder op de markt verspreiden.

Voorbeeld 3: Uitlokken van nieuwe ontwikkeling, de Stan Patrol 4207 van Damen Shipyards

Dit schip is ontworpen volgens het "Enlarged Ship Concept". Dit concept bewerkstelligt, door een andere keuze in de verhoudingen van de hoofdafmetingen van het schip, een aanzienlijke verbetering in zowel het benodigde motorvermogen als het gedrag in zeegang, tegen verder gelijk blijvende kosten. Voor dit concept is de Koninklijke Marine door de bestelling van de eerste 3 schepen als Kustwachtcutter voor de Nederlandse Antillen opgetreden als launching customer. De financiële omvang bedroeg ca. 42,7 miljoen gulden. (prijspeil 1997). Vanaf deze introductie is de Stan Patrol 4207 een commercieel succes geweest voor Damen Shipyards. Er zijn nu circa 18 schepen verkocht, onder andere aan het Verenigd Koninkrijk (UK Customs), de Nederlandse Douane, Vietnam (SAR), Jamaica en Zuid Afrika. Daarnaast bestaat er belangstelling voor bij de USA (Coast Guard), Albanië, Algerije etc.

Launching customership en innovatie

Dit kabinet, in het bijzonder het Ministerie van Economische Zaken, heeft innovatie een hoge prioriteit toegekend. Het innovatiebeleid van de overheid richt zich vooral op het stimuleren van onderwijs, onderzoek en innovatie en netwerkvorming en samenwerking tussen (publieke en private) partijen op deze terreinen.

In maatschappelijke sectoren als zorg, onderwijs en mobiliteit is veelal van een echte markt (nog) geen sprake. Dat de overheid als aanbesteder daar een specifieke rol speelt, en vanuit die rol innovatie in deze sectoren kan stimuleren, is duidelijk. Dat komt onder meer tot uiting doordat de

overheid haar kennisvraag inzet voor bevordering van innovatie, bv. bij de vraagsturing van TNO/GTI's.

In de marktsector echter heeft de overheid vooralsnog beperkte aandacht voor het stimuleren van de vraag naar nieuwe producten en diensten. Op het eerste gezicht lijkt de inmenging van de overheid op dit terrein niet voor de hand te liggen en is het aan marktpartijen zelf om hun producten en diensten af te zetten. Een goede invulling van de rol van de overheid als launching customer kan echter zeker een bijdrage leveren aan de innovatiekracht van Nederland.

Een verdergaande integratie van het huidige innovatiebeleid en beleid gericht op de overheid als launching customer ligt voor de hand. Kansen dienen zich aan om onderzoek en innovatie te stimuleren in combinatie met het creëren van een afzetmarkt voor nieuwe producten en diensten. Hierbij moet natuurlijk wel te allen tijde de rol van de overheid gelegitimeerd zijn, om marktverstoring te voorkomen.

Instrumenten die de overheid kan inzetten bij het stimuleren van afzetmarkten voor innovatieve producten en diensten zijn in twee groepen in te delen.

1. *Stimulering van de vraag via het optreden als launching customer*

De overheid treedt zelf op als vragende partij door haar inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hierdoor creëert de overheid een afzetmarkt voor bepaalde producten en diensten en vervult zij tegelijkertijd een voorbeeldfunctie (*early adaptor*) voor andere partijen. Dit moedigt private partijen aan om het desbetreffende product of dienst aan te schaffen.

2. *Stimulering van de vraag bij private partijen*

Door de inzet van instrumenten als vraagsubsidies, overheidscampagnes en keurmerken, maar ook door wet- en regelgeving kan de overheid de vraag naar bepaalde producten en diensten bij private partijen stimuleren. Een voorbeeld is de premie op milieuvriendelijke auto's en de wet- en regelgeving ten aanzien van het gebruik van een katalysator in auto's.

In deze brief staat launching customership van de overheid centraal.

Het doel van de overheid als launching customer is het stimuleren van innovatie en de verspreiding van innovatieve producten en diensten door het vergroten van de vraag naar deze producten en diensten. Omdat bedrijven in dit geval de overheid als eerste klant hebben, zullen zij eerder geneigd zijn te investeren in innovaties. Het betreft vaak producten en diensten die tevens een bijdrage kunnen leveren aan maatschappelijke sectoren zoals de zorg, veiligheid, mobiliteit en het milieu, maar ook kennisvragen die er op deze gebieden leven. Op dezelfde wijze is in het Actieplan PIA onder meer een belangrijke stap gezet richting duurzaam en sociaal inkopen⁸.

Als de overheid als launching customer optreedt kan een belangrijke wisselwerking tussen overheid en bedrijfsleven gerealiseerd worden, waardoor in een vroeg stadium duidelijkheid ontstaat over wensen van de overheid enerzijds en de (technologische) mogelijkheden van bedrijven anderzijds.

In onderstaande boxen zijn enkele voordelen van de overheid als launching customer voor het bedrijfsleven en de overheid op een rijtje gezet.

⁸ Zie ook noot 5

Voordelen voor bedrijven

- de overheid kan de kosten van bedrijven om te innoveren (mede) dragen;
- de overheid treedt voor bedrijven op als eerste klant voor een innovatief product, wanneer het bedrijf voldoet aan vooraf gestelde vereisten;
- wanneer de overheid een nieuwe dienst of product in gebruik neemt, functioneert zij als early adopter, en geeft zo een signaal af aan andere afnemers, ook in het buitenland.

Voordelen voor overheden

- de overheid krijgt de beschikking over een nieuw en potentieel beter presterend product;
- risico's delen met andere overheden en/of bedrijven;
- beter/sneller realiseren van maatschappelijke doelen;
- uitlokken en/of verspreiden van innovaties;
- leren door interactie met aanbieders.

Knelpunten aanpakken

De voordelen van launching customership voor zowel bedrijven als overheden lijken duidelijk. Toch blijkt dat de overheid niet vanzelf geneigd is om een rol als launching customer op zich te nemen. Uit het advies van het Innovatieplatform, internationaal onderzoek zoals dat van het Fraunhofer Instituut⁹ en overheidservaringen met inkoop en aanbesteding, volgen vier knelpunten die een overheidsrol als launching customer in de weg kunnen staan: onvoldoende bewustzijn bij overheden, te weinig kennis en informatie bij overheden en bedrijven, gebrekkige organisatie en coördinatie binnen de overheid en te weinig concrete acties en best practices.

Bewustwording

In de kabinetsreactie op het advies 'Grenzen zoeken, grenzen verleggen' van het Innovatieplatform schetst de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing een beeld van een trade-off, waarvoor de overheid staat. "Voor het grootste deel van de overheidsprocessen gelden waarden als betrouwbaarheid, robuustheid, rechtmatigheid en gelijkheid."¹⁰ Innovatie vraagt daarentegen juist nieuwsgierigheid, snelheid, durf, en acceptatie van de mogelijkheid dat innovaties niet van de grond komen. De kans op mislukken bestaat immers, en deze moet de overheid eveneens onderkennen. Daarnaast wordt het aanbestedingstraject complexer, wanneer naast klassieke criteria ook wordt gekeken naar de mogelijkheden voor innovatiebevordering.

De overheid – rijk en medeoverheden – zal lang niet altijd uit zichzelf een rol als launching customer willen aannemen. Diverse, al dan niet terechte, percepties en zorgen spelen een rol. Dikwijls lijkt de voornaamste vraag of je als overheidsorganisatie een *verantwoord risico* kunt (en wilt) lopen. Ook is er onzekerheid wat innovatie zal betekenen voor de kosten. Launching customership kan kosten-neutraal zijn (waar we vooralsnog van uit gaan), maar kan ook voordeel opleveren of gepaard gaan met hogere kosten, die door de aanbesteder zelf moeten worden gedragen.

De uitdaging voor de komende jaren is overheden de voor- en nadelen van launching customership te laten zien zodat ze een beter onderbouwde afweging kunnen maken tussen risico's en kosten enerzijds, en innovatiebevordering en kansen anderzijds. Alleen zo kan innovatiebevorderend inkopen en aanbesteden zich ontwikkelen van *best practice* tot *common practice*.¹¹

Kennis en Informatie

⁹ Innovation and Public Procurement, Review of issues at stake, Fraunhofer institute Systems and Innovation Research, december 2005

¹⁰ Brief van de minister van BVK aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 7 december 2005, Kamerstukken 2005-2006, 27 406 nr. 64

¹¹ Zie ook noot 5

Het realiseren van innovaties is vaak geen expliciete doelstelling bij aanbestedingen. Het aanbestedingsbeleid richt zich immers vooral op het realiseren van de beste prijs-kwaliteit verhouding. De Raamwet aanbesteden en de Europese richtlijn aanbesteden staan het optreden van de overheid als launching customer niet in de weg. Een gebrek aan kennis en informatie bij de overheid om via aanbestedingen innovatie te stimuleren, kan een obstakel vormen bij het optreden als *launching customer*. Naarmate het doel van overheidsopdrachten gericht te beschrijven is, kan innovatie krachtiger worden ingezet. Inkopers en beleidsinhoudelijk verantwoordelijken beschikken echter vanuit hun positie niet altijd over informatie die kan leiden tot een innovatieve vraag. Er zal een afwegingskader met criteria worden uitgewerkt, waarmee behoeftezoekers en inkopers systematischer de afweging kunnen maken of het optreden als launching customer zinvol is. In elk geval zal daarin aan de orde worden gesteld:

- de vraag of er sprake is van marktfalen, bijvoorbeeld blijkend uit de aanwezigheid van externe effecten;
- de inschatting van de te behalen maatschappelijke baten;
- de inschatting van kosten en risico's;
- de alternatieven voor het realiseren van de baten en de vraag of launching customership in een specifiek geval het meest effectieve en efficiënte instrument is;
- de hardheid van de business case voor aanbestedende dienst en potentiële leveranciers.

Daarnaast is het belangrijk om ze te informeren over hoe ze zich als launching customer op kunnen stellen. Hierbij gaat het onder meer om informatie over:

- kwantitatieve gegevens over de inzet van launching customership;
- hoe mogelijke voordelen te bereiken en te leren van best practices;
- hoe mogelijke valkuilen te omzeilen en risico's te beteugelen;
- uitleg hoe launching customership in de praktijk te brengen.

Ten dele is deze kennis wel aanwezig, maar verspreid over verschillende publieke en private partijen, wat de toegankelijkheid en daarmee het gebruik van die kennis beperkt. De uitdaging is om de beschikbare kennis te ontsluiten en de komende jaren verder uit te breiden.

Organisatie en coördinatie

Het opbouwen van de juiste kennis en informatie, en deze verspreiden onder de inhoudelijk beleidsverantwoordelijken, vraagt om goede organisatie en coördinatie. Zeker om de stap van 'best practice' naar 'common practice' te zetten is een gecoördineerde aanpak nodig. Door de coördinatie van het launching customership op deze manier goed te beleggen, kan de gerichtheid op innovatie worden vergroot.

Door goede organisatie en coördinatie kunnen de mogelijkheden van launching customership beter benut worden, waarbij tegelijk de kans op mislukking wordt gereduceerd. Ook kunnen eventuele onterechte aannames over initiële kosten of mogelijke risico's worden weggenomen.

Goede organisatie kan ook helpen bij positieverbetering van het MKB en startende bedrijven. Nu is het voor het MKB en kleine starters vaak lastig om voet aan de grond te krijgen bij aanbestedingen en inkooptrajecten, onder meer vanwege relatief complexe en veeleisende procedures. In de Raamwet aanbesteden wordt hieraan expliciet aandacht geschonken. Door zijn aanbod te bundelen kan het MKB een betere positie verkrijgen in het aanbestedingsproces. MKB-bedrijven kunnen gezamenlijk mogelijk wél aan gestelde aanbestedingseisen voldoen, waar geen van de partijen afzonderlijk aan zou kunnen voldoen. Voor meer juridische mogelijkheden voor launching customership door de overheid, zie bijlage 1.

Uitvoering

Wanneer de overheid zich bewust is van de kansen en mogelijkheden en zich waar nodig organiseert, is het zaak om door te pakken en tot concrete acties te komen. Met alleen het scheppen van de juiste randvoorwaarden zijn we immers nog geen launching customer. Het Innovatieplatform omschrijft het in het rapport "Grenzen zoeken, grenzen verleggen" als volgt: "(...) commitment aan innovatie van bestuurders en topambtenaren [is] een absolute noodzaak. Zij zullen moeten uitdragen dat het aanpakken van complexe maatschappelijke vraagstukken om innovatieve werkwijzen vraagt waarbij gecalculeerde risico's genomen moeten worden."¹²

Naast inzetten op de invulling van de juiste randvoorwaarden, pleiten wij er dus voor om nu reeds als Rijksoverheid de stap naar launching customership te zetten, door het stimuleren van innovatie een positie te geven in inkoop en aanbesteding. Door launching customership toe te passen, kunnen nieuwe best practices worden gecreëerd.

Launching customership bevorderen

Bovenstaande knelpunten vragen om een samenhangende aanpak om launching customership te bevorderen. Zoals het Innovatieplatform heeft aangegeven: de markt vraag van de overheid is groot genoeg om te zorgen voor meer innovaties in de markt. De mogelijke voordelen zijn helder, en dat daarbij hordes genomen moeten worden eveneens. Als verantwoordelijk departement voor de coördinatie van inkoopbeleid én innovatie, zal het Ministerie van Economische Zaken zich hiervoor hard maken.

Genoemde knelpunten vallen uiteen in het creëren van de juiste randvoorwaarden voor launching customership, en het uitvoeren ervan. Naast het creëren van de juiste condities waarin de overheid als launching customer kan optreden, is het immers belangrijk met concrete acties te starten.

Om launching customership te bevorderen stellen wij voor om waar mogelijk nu reeds te starten met het invullen van de rol als launching customer. Door al doende te leren kunnen aanbestedingstrajecten van de overheid per direct zo worden ingericht, dat de innovatiekracht kan worden bevorderd. In dit verband wijzen we graag op Innovatief aanbesteden.

Actie: innovatief aanbesteden

Kern vormt het innovatief aanbesteden door de overheid. Er kan winst worden geboekt, door bedrijven vroegtijdig te betrekken bij overheidsprojecten en nieuwe aanbestedingstrajecten.

Deze actie staat in het actieplan onder actie 1.3.

Het Innovatieplatform noemt in het rapport "Grenzen verkennen, grenzen verleggen" als norm 2,5% van het inkoopbudget te reserveren voor "innovatiebevorderend inkopen"¹³. Het is echter nog niet mogelijk een indicatie te geven van het aandeel aanbestedingen waarin de overheid op dit moment als innovatieve launching customer optreedt. We kunnen niet inschatten of genoemde 2,5% hoog is, of misschien al bereikt. Zo is het ook niet wenselijk om, zoals het Innovatieplatform voorstelt, hiervoor nu een kwantitatieve doelstelling te formuleren. Eerst moet voor huidige en toekomstige overheidsaankopen bezien worden waar kansen voor innovatiebevordering zich voordoen. Niet ieder dossier leent zich immers voor bevordering van innovatiekracht.

¹² *Grenzen zoeken, grenzen verleggen*, Veertien acties voor de overheid om maatschappelijke innovaties te bevorderen, Innovatieplatform, mei 2005, p.70

¹³ *Grenzen zoeken, grenzen verleggen*, p.61

Actie: monitoren op kansen van overheidsaankopen

De Chief Procurement Officer (CPO) analyseert de feitelijke toepassing van launching costumership met het oog op het kunnen formuleren van een ambitieuze kwantitatieve doelstelling voor toename hiervan.

Deze actie komt in het actieplan terug onder actie 2.2.

Met behulp van de door de CPO verzamelde overheidsaankopen en investeringen, moet actief worden gezocht naar kansen voor innovatief aanbesteden en inkopen. Bedrijven moeten op deze kansen worden gewezen.

Actie: actief uitdragen van inkoopplannen en –behoeftes

De Coördinerend Directeuren Inkoop (CDI's) van departementen maken waar dit mogelijk is inkoopvoornemens van de overheid (te beginnen bij het Rijk) vroegtijdig bekend, zodat bedrijven beter worden geïnformeerd en zich actief kunnen aanbieden

Deze actie staat in het actieplan onder actie 3.1.

Met het uitdragen van inkoopplannen wordt een belangrijke stap gezet, maar veel bedrijven hebben behoefte aan informatie over de kansen die launching costumership biedt. Deze basisinformatie moet derhalve eerst worden verstrekt.

Actie: bedrijven informeren over kansen en mogelijkheden

Het Ministerie van Economische Zaken zal, in samenwerking met VNO-NCW en MKB-NL, bedrijven informeren over achtergronden en kansen van launching costumership.

Deze actie staat in het actieplan onder actie 3.3.

Actieplan “Overheid als launching customer”

Hoewel de rijksoverheid slechts een beperkt deel van het totaal aan overheidsinkopen voor zijn rekening neemt, stellen wij voor om als rijk het voortouw te nemen en de uitdaging van het launching costumership aan te gaan. Uitvoering van launching costumership is het startpunt van het actieplan. Ervaringen die de rijksoverheid opdoet, worden met medeoverheden gedeeld, opdat ook zij innovatiebevordering in hun inkoop- en aanbestedingsbeleid laten meewegen.

In onderstaand actieplan zetten wij uiteen welke acties nodig zijn om launching costumership te bevorderen. Het actieplan zal worden omgezet in een plan van aanpak, waarbij de benodigde middelen en capaciteit in kaart worden gebracht en tijdpaden en tussenproducten worden uitgewerkt. Over de voortgang zal periodiek in de begroting van EZ worden gerapporteerd. De acties vallen uiteen in genoemde concrete uitvoering van de rol als launching customer, en acties die erop gericht zijn om de juiste voorwaarden te creëren bij overheden en bedrijven.

Waar het eerder gestarte acties betreft, staat dit telkens aangegeven. We stellen voor om deze acties te intensiveren, en geven hierbij aan welke doelen worden nagestreefd. Door het actieplan brengen wij bovendien samenhang aan in de aanpak van het launching costumership van de overheid en geven wij een gerichte invulling aan de taak van de CPO.

1	Uitvoering launching customership	Wie	Wanneer
1.1.	Inrichten van Innovatieprogramma's		
	Overheid als launching customer wordt waar mogelijk onderdeel van de Innovatieprogramma's die in het kader van de vernieuwing van het programmatisch beleid van EZ worden opgesteld	Relevante overheden i.s.m. Ministerie EZ	Start in 2006
1.2.	Uitlokken van innovatie in maatschappelijke sectoren		
	Realiseren van synergie tussen innovatie en sectordoelen via innovatiebevorderende investeringen in zorg, vervoer, onderwijs en veiligheid	Ministeries van VWS, VenW en OCW, Def, BZK, Jus	Start in 2006
1.3.	Innovatief aanbesteden		
	Waar mogelijk hanteren van innovatieve vormen van aanbesteden, zoals functioneel specificeren, PPS-constructies, DBFM-contracten ¹⁴ om de expertise van aanbieders bij de overheidsvraag te benutten	Overheids-aanbesteders van grote werken	In gang gezet
	Uitvoering van het project Goed Besteed met als hoofddoelstelling het verhogen van de bestuurlijke aandacht voor inkopen en aanbesteden. Verhoogde bestuurlijke aandacht voor dit onderwerp zal tot verdere professionalisering leiden	VNG samen met het ministerie van EZ en BZK	In 2006 in gang gezet
1.4.	Gecoördineerd inkopen per productgroep		
	Interdepartementaal gecoördineerd inkopen van producten uit eenzelfde productgroep (PIT-acties)	CDI's i.s.m. CPO	In gang gezet
1.5.	Duurzaam inkopen (VROM)		
	Hanteren duurzaamheid als zwaarwegend criterium bij 100% van de Rijksaankopen en –investeringen om op duurzaamheid gerichte innovaties te stimuleren ¹⁵	Kabinet (Stas VROM)	100% in 2010

2	Acties gericht op overheden	Wie	Wanneer
2.1.	Verbinden van innovatie en inkoop		
	Bevorderen samenwerking tussen de innovatiebevorderende onderdelen van departementen (behoeftezoekers) en de coördinerend directeurs inkoop van departementen	pSG-overleg i.s.m. CDI's	Start 2006
2.2.	Benutten van kansen bij overheidsaankopen		
	Centraal bijhouden en analyseren van de feitelijke toepassing van launching customership en de inzet hiervan voor innovatiebevordering met het oog op besluitvorming over gewenste doelstelling	EZ / CPO	Vorbereiding in 2006, start 2007
	Ontwikkeling <i>Launching Customer Scorebord voor overheden</i> , waarop overzicht van situaties waarin overheden optreden als launching customer	CPO	2007

¹⁴ PPS staat voor Publiek-private samenwerking, DBFM staat voor Design, Build, Finance and Maintain

¹⁵ Het Programma DBO gaat duurzaamheidslatten formuleren voor alle inkooppakketten en legt een koppeling tussen innovatie en duurzaamheid

	Bij nieuwe plannen voor overheidsaankopen alert zijn op de mogelijkheden voor innovatiebevorderend aanbesteden en inkopen	CDI's en mede-overheden	Start 2006
	Jaarlijks aanleveren van een drietal cases van launching customership aan CPO	Alle 13 departementen	Start eind 2006
	Opstellen en verspreiden van een lijst met voorbeelden van launching customership. Hierbij aandacht voor best practices, maar ook voor valkuilen en risico's.	CPO, i.s.m. PIANOo	2007
2.3.	Bewustwording bij mede-overheden		
	Launching customership door de overheid bespreken met andere overheden (in overleg met VNG, IPO, Unie van Waterschappen)	Staatssecretaris / MEZ	Najaar 2006 gereed
	Vormen van netwerken rond innovatiegericht aanbesteden	PIANOo	In gang gezet
2.4.	Handboek <i>Innovative Procurement</i>		
	Breed onder aandacht brengen van handboek Overheidsaankopen, Research en Innovatie, dat de Europese Commissie in 2006 uitbrengt	CPO i.s.m. Ministerie EZ	Start 2007
2.5.	Voorlichting aan inkopers		
	Voorlichting aan overheidsinkopers over wat launching customership inhoudt en welke ruimte de regelgeving hiervoor biedt	Ministerie EZ	In gang gezet
2.6.	Beleidsbrief Professioneel aankopen en aanbesteden Rijksoverheid 2006-2010¹⁶		
	Opstellen gezamenlijke strategische agenda voor professioneel inkopen en aanbesteden bij het rijk in de periode 2006–2010.	Coördinerend Directeuren Inkoop (CDI's)	Voltooid
2.7.	Benutten en creëren ruimte voor Launching Customership		
	Afspreken welke ruimte er is binnen de comptabiliteitsregels bij toepassing van launching customership door overheden en waar nodig maken van afspraken met de Kamer over de aanvaardbaarheid van risico's.	Minister EZ i.s.m. Minister Fin	Eind 2006

3	Acties gericht op bedrijven	Wie	Wanneer
3.1.	Actief uitdragen inkoopplannen en –behoeftes		
	Waar dat mogelijk is vroegtijdig bekendmaken van inkoopvoornemens van de overheid, zodat bedrijven beter worden geïnformeerd en zich actief kunnen aanbieden	CDI's	Start 2007
3.2.	Inzetten van Small Business Innovation Resarch (SBIR)		
	Rechts treeks aanbesteden van R&D opdrachten om innovatie in het MKB te stimuleren en oplossingen te vinden voor maatschappelijke vraagstukken	Pilots bij Ministeries EZ, VenW, VROM, LNV, Defensie,	Pilot EZ gestart in 2004, overige starten in 2006

¹⁶ Zie noot 5

		VWS	
3.3.	Bedrijven informeren over kansen en mogelijkheden		
	Informeren van bedrijven over de kansen die de overheid als launching customer biedt	Ministerie EZ i.s.m. VNO-NCW, MKB-NL	Medio 2006
3.4.	Launching Customer award		
	Instellen van een award voor launching customers (overheden én bedrijven), om het belang van de launching customer onder de aandacht te brengen bij technostarters en (potentiële) launching customers	Technopartner	Juni 2006 eerste uitreiking

Conclusies

Bovenstaand actieplan is erop gericht launching customership in de praktijk te brengen. Het plan valt in drie lijnen uiteen:

- acties gericht op het in de praktijk brengen van launching customership;
- acties om de randvoorwaarden voor overheden om als launching customer op te treden te creëren;
- acties, gericht op bedrijven: zij zijn het, die als aanbieders van producten en diensten actief door overheden moeten worden betrokken, zodat zij de kansen die het launching customership ze biedt beter kunnen benutten.

Een achttal acties is reeds eerder gestart. Een mooi voorbeeld is hoe het Ministerie van Financiën recente huisvestingsplannen via een PPS constructie heeft aanbesteed. Innovatie is hierbij expliciet meegenomen in het aanbestedingstraject.

Voorbeeld: renovatie Ministerie van Financiën

Dit is het eerste project waarbij een rijksgebouw in de vorm van publiek-private samenwerking (PPS) wordt aanbesteed. Gekozen is voor een contractvorm waar alle schakels, van ontwerp, bouw, financiering, onderhoud tot en met facilitaire diensten in een geïntegreerd contract worden aanbesteed. Deze contractvorm heet DBFMO: Design, Build, Finance, Maintain and Operate. De Rijksgebouwendienst is de aanbestedende dienst. Het contract loopt tot en met 25 jaar na oplevering van de renovatie.

Wij menen met deze brief het startschot te geven voor een stevige inzet van de overheid in zijn rol als launching customer. Wij stellen voor om de eerder gestarte acties te intensiveren, en brengen de bestaande best practices via dit actieplan breed onder de aandacht. We verwachten dat hiermee de eerste stap is gezet op weg van *best practice* naar *common practice*! Wij zullen in de begroting 2008 van het Ministerie van Economische Zaken aan uw Kamer rapporteren over de voortgang van de acties en de eerste ervaringen met het concept launching customer. Hierbij zullen aspecten aan bod komen als de omvang van launching customership, meest in aanmerking komende productgroepen, bereikte voordelen voor de overheid, kostenontwikkeling van de aanbestedingen en gerealiseerde innovaties bij bedrijven. Naar aanleiding van deze aspecten zal worden bezien welke acties verder worden ondernomen en welke concrete doelstelling voor launching customer dan zal gelden.

BIJLAGE 1: juridische mogelijkheden voor launching customership door de overheid

Verhouding tot het aanbestedingsrecht

In alle gevallen waarin overheden of semi-overheden optreden als inkopers (hierna: aanbestedende diensten) moeten zij rekening houden met aanbestedingsregels¹⁷. Dit geldt ook voor de situaties waarin deze aanbestedende diensten met inkoop bepaalde maatschappelijke doelen willen realiseren, zoals innovatie bij ondernemingen. Ook voorafgaande aan dergelijke trajecten dient een toetsing aan deze regels plaats te vinden.

De aanbestedingsregels geven aan dat het verlenen van overheidsopdrachten met in achtname van transparantie, non-discriminatie en gelijkheid zal moeten gebeuren. De regels zien daarvoor primair op het proces van de inkoop en niet zozeer op *wat* er gekocht wordt. Naar hun aard belemmeren de regels dus niet de inkoop van innovatieve werken, leveringen of diensten.

De wens om innovatiever in te kopen heeft ertoe geleid dat bij de in 2000 begonnen herziening van de Europese aanbestedingsrichtlijnen nieuwe procedurele mogelijkheden en mogelijkheden ten aanzien van specificaties zijn gecreëerd. De herziening wordt besloten met een voorstel voor een nieuwe Nederlandse aanbestedingswet, die in 2006 aan het parlement zal worden voorgelegd.

Welke mogelijkheden binnen de regelgeving bestaan er nu voor het innovatiegericht aanbesteden door aanbestedende diensten? Concreet gaat het om een aantal procedurele mogelijkheden en het slim zetten van randvoorwaarden om optimale creativiteit uit te lokken bij de markt. Het gaat dan om de volgende, zeker niet uitputtende, opsomming van mogelijkheden:

Functioneel specificeren

Cruciaal om innovatieve ideeën vanuit het bedrijfsleven een kans te geven is dat aanbestedende diensten ruimte laten in de opdrachtformulering. Opdrachten die tot in de technische details zijn gespecificeerd laten geen enkele ruimte voor creativiteit. Om de private sector de kans te geven zich te bewijzen moeten aanbestedende diensten in plaats van technische eisen, doeleisen stellen, het zogenaamde functioneel specificeren. Dit betekent concreet dat wordt beoordeeld op functionele uitkomst (*fit for purpose*, in hoeverre in de behoefte wordt voorzien), in plaats van hoe goed is voldaan aan de technische eisen (*fit to specifications*). Een voorbeeld.

De aanbestedende dienst kan voor het bouwen van kantoorgebouwen aangeven welke soort verwarmingsinstallaties moeten worden gebruikt en gedetailleerd radiatortypen voorschrijven. De aannemers die op deze opdracht inschrijven worden dan alleen geprikkeld om aan deze vereisten te voldoen en dus traditioneel aan te bieden. In ditzelfde geval is het echter ook mogelijk om de eisen functioneel te formuleren: de ruimte moet overdag op een constante temperatuur van 20 graden worden gehouden. De markt kan in dat geval ook (bijvoorbeeld milieuvriendelijke) alternatieven aanbieden, zoals zonneboilers of andere niet-standaard technische mogelijkheden.

In de herziening van de aanbestedingsregels is de kracht van deze methode onderkend. De nieuwe regelgeving heeft de mogelijkheden voor het stellen van functionele specificaties optimaal verruimd. Aanbestedende diensten kunnen nu voor elke opdracht vrijelijk kiezen om deze manier van opdrachtformulering te gebruiken.

Aanbesteden partnering

¹⁷ Zie voor de toepasselijkheid van de aanbestedingsregels de volgende web site van het ministerie van Economische Zaken: www.europeseaanbestedingsrichtlijnen.nl

Vaak worden doorbraken in innovatie bereikt door een hechte samenwerking tussen publieke en private partners. De samenwerking kan worden vormgegeven omdat de doelstellingen van de partners in elkaars verlengde liggen. Dit zal zeker zo zijn in de gevallen waarin de overheidsopdrachtgever afhankelijk is van een kritisch product, dienst of werk.

De aanbestedingsregels beletten het sluiten van dergelijke partnerschappen als zodanig niet. Het is onder de aanbestedingsregels goed mogelijk dat de overheidspartij in het kader van een dergelijke relatie leveringen of diensten ontvangt, waarvoor zij de private partij op haar beurt weer beloont. Voorwaarde hierbij is echter wel dat de opdrachtverlening valt binnen een overeenkomst waarbij de partnerkeuze aan het begin transparant en non-discriminatoir is geweest en in overeenstemming met de regels heeft plaatsgevonden.

Prijsvraag

Een onderschat instrument voor innovatiegerichte inkoop dat al lang bestaat in de aanbestedingsregels is de procedure van gunning via een prijsvraag. Deze procedure kan voor elke dienstopdracht worden ingezet of dit nu voor dit nu voor het aanbesteden van een communicatiestrategie is, voor het ontwikkelen van een vervoersplan of een oplossing voor het optimaliseren van documentatiestromen. Het voordeel van deze procedure is dat deze is ontworpen om optimaal gebruik te maken van creativiteit uit de markt. Gunning aan de ontwikkelaar van het beste idee (de winnaar) is direct mogelijk en maakt het voor ondernemingen aantrekkelijk hun beste idee naar voren te brengen.

Management van intellectueel eigendom

De aanbestedingsregels zijn maar voor een klein deel van toepassing op de uiteindelijke overeenkomst tussen aanbesteder en leverancier. Wat er wordt afgesproken over het intellectueel eigendom in de overeenkomst kent dus weinig beperkingen vanuit de regelgeving. Voor inkoop van innovatieve werken, leveringen en diensten zijn goede afspraken echter cruciaal. Ondernemingen zullen gestimuleerd worden innovaties aan te bieden, mits zij hiervan in hun verdere commerciële handelen gebruik kunnen maken. Indien aanbestedende diensten het volledige eigendomsrecht claimen kunnen ondernemingen niet profiteren van mogelijke spin-off en dus ook niet hun concurrentiepositie verbeteren. Ook zullen zij minder scherp kunnen aanbieden omdat de kosten van ontwikkeling niet kunnen worden gespreid over meer (private) afzet. Aanbestedende diensten moeten zich dus bewust zijn van hetgeen zij stellen in aanbestedingen ten aanzien van het intellectuele eigendom.

Mogelijkheden voor MKB

Onder de aanbestedingsregels is het sinds lang mogelijk voor MKB-ondernemingen, die zelfstandig niet voldoen aan de gestelde eisen, met partners in te schrijven op aanbestedingen. Hiertoe kunnen dergelijke bedrijven een samenwerking aangaan in de vorm van een combinatie, waarbij geprofiteerd kan worden van de bundeling van elkaars kwaliteiten. Door het vormen van een combinatie kan gezamenlijk aan de eisen worden voldaan, waar geen van de partijen afzonderlijk aan zou kunnen voldoen.

In de nieuwe aanbestedingsregels echter zijn mogelijkheden voor samenwerkingen tussen ondernemingen in het MKB verduidelijkt door codificering van de praktijk. Onder deze regels is het niet alleen mogelijk om een samenwerking aan te gaan tussen gelijkwaardige partners, maar is het ook wettelijk en duidelijk vastgelegd dat ondernemingen die *zelfstandig* inschrijven kunnen profiteren van kwaliteiten en ervaringen van andere ondernemingen. Hiervoor is wel nodig dat zij aangeven dat zij over deze kwaliteiten ook daadwerkelijk kunnen beschikken (bijvoorbeeld door een samenwerkingsovereenkomst of een borgstelling met de andere onderneming). Nu het aangaan van een officiële combinatie bij inschrijving niet meer in alle gevallen nodig is, is daarmee de drempel sterk verlaagd voor het zoeken van additionele kwaliteiten bij andere ondernemingen in het MKB.

Verhouding tot de staatssteunregels

Het feit dat de overheid optreedt als launching customer betekent niet dat er sprake is van staatssteun. Als launching customer is de overheid afnemer van een nieuw product of een nieuwe dienst. Door het afnemen van een product of een dienst verleent de overheid geen steun aan bedrijven, indien de overheid zich marktconform gedraagt. De verkoopprijs, als commerciële tegenprestatie voor de levering van een product of dienst, komt wel ten goede aan een bepaalde onderneming of een bepaald product. Deze verkoopprijs kan niet worden gezien als voordeel in de zin van staatssteunregels, maar als de nakoming van een contractuele verplichting. In het *launching customer* proces worden normale commerciële verhoudingen in acht genomen. Waar dat vereist is worden de aanbestedingsregels toegepast.

In het specifieke geval van een via het SBIR-concept ontwikkeld prototype, is het mogelijk dat de overheid het eindproduct ook inkoop, mits de aanbestedingsregels worden gevolgd. De overheid als launching customer mag een dergelijke aanbieder (noch in het algemeen het MKB of het Nederlandse bedrijfsleven) niet met voorkeur behandelen.

Conclusie

De aanbestedingsregels maken het mogelijk dat de aanbestedende dienst functionele specificaties hanteert. Dit is een noodzakelijke voorwaarde om als launching customer te kunnen optreden. Daarnaast kan o.a. via de aanbestedingsprocedures Partnering en Prijsvraag meer gebruik worden gemaakt van kennis uit de markt.

BIJLAGE 2: gebruikte afkortingen

SBIR	Small Business Innovation Research
R&D	Research and Development (Onderzoek en Ontwikkeling)
IPR	Intellectual Property Right
MKB	Midden en Klein Bedrijf
PPS	Privaat Publieke Samenwerking
PIANOo	Professioneel en Innovatief Aanbesteden Netwerk voor Overheids opdrachtgevers
CPO	Chief Procurement Officer
CDI	Coördinerende Directeuren Inkoop
RGD	Rijks Gebouwen Dienst
GZGV	Grenzen Zoeken Grenzen Verleggen
DBFM	Design Build Finance and Maintain
PIT	Programma Inkoop Taakstelling (onderdeel van PIA)
Innovatief aanbesteden	op innovatieve wijze het aanbestedingsproces organiseren, bv. via functionele specificaties of DBFM
Innovatiebevorderend Aanbesteden	zodanig aanbesteden dat innovatie bij leveranciers wordt gestimuleerd