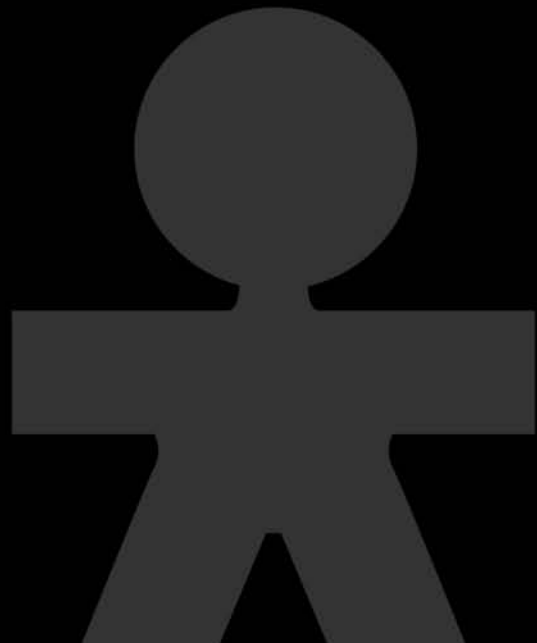


# **GRENZEN ZOEKEN, GRENZEN VERLEGGEN**

**VEERTIEN ACTIES VOOR DE OVERHEID OM  
MAATSCHAPPELIJKE INNOVATIES TE BEVORDEREN**



**“I love my flops...”**

## **Alberto Alessi**

Alessi is een van de meest belangrijke en vooruitstrevende Italiaanse design factories. Om voortdurend te vernieuwen werken de ontwerpers van Alessi op de scheidslijn tussen producten die wel of niet verkopen. Dat is risicovol, maar ook noodzakelijk om geen middelmatige ontwerpfabriek te worden. Om te weten te komen waar de grens tussen succes en falen ligt, is het volgens Alessi nodig om af en toe die grens over te gaan. Van de duizend producten die Alessi op de markt brengt verkopen er achthonderd redelijk, wordt met honderd heel veel geld verdiend en zijn er honderd die totaal floppen. Alessi neemt dus risico's om te kunnen vernieuwen. De ontwerpers zoeken grenzen op om ze soms bewust en gecalculeerd te overschrijden en ze zo te verleggen. Ook de Nederlandse overheid zou als economische actor vaker gecalculeerd risico's moeten nemen om innovatie te bevorderen en wat meer fouten moeten durven maken.

Want fouten mogen maken hoort bij innovatie.

## SAMENVATTING

HST 1	SAMENVATTING	6
1.1	'Overheid en Innovatie' vraagt om nieuwe werkwijzen van de overheid	7
1.2	Uitgangspunten	8
1.3	Drie overheidsrollen	9
1.4	Kern van de acties	10
1.5	Overzicht acties	13

## ACHTERGROND EN ANALYSE

HST 2	DE INNOVATIEBEVORDERENDE OVERHEID	20
2.1	Aanleiding	20
2.2	Overheid en innovatie	21
2.3	Drie economische rollen kort geschetst	22
2.4	Twee uitgangspunten	24
2.5	Uitwerking	28
HST 3	INNOVATIEBEVORDERING IN DRIE OVERHEIDSROLLEN	30
3.1	Innovatiebevorderend dienstverlenen	30
3.2	Innovatiebevorderend investeren	33
3.3	Innovatiebevorderend inkopen	35

## ACTIEPLAN

HST 4	INLEIDING	38
-------	-----------	----

HST 5	ADVIEZEN DIENSTVERLENEN	40
	Actie 1: Neem irritaties ten aanzien van regels en toezicht weg	40
	Actie 2: Zorg voor versnellen en uitbreiden E-government	43
	Actie 3: Richt incentives op innovatiebevordering	47
	Actie 4: Zorg voor garantiestelling en winstdeling t.b.v. maatschappelijk ondernemen	48
	Actie 5: Versterk rol van consument	51
HST 6	ADVIEZEN INVESTEREN	52
	Actie 6: Stel vijf Deltabudgetten in voor innovatieve maatschappelijke investeringen	52
	Actie 7: Verbreed inzet Fonds Economische Structuurversterking (FES)	54
	Actie 8: Reserveer 2,5 procent begroting departementen voor innovatiebevordering	55
	Actie 9: Benut kennis, middelen en innovatiekracht van private partijen beter	56
HST 7	ADVIEZEN INKOPEN	60
	Actie 10: Hanteer launching customership als expliciete doelstelling	60
	Actie 11: Gebruik juridische ruimte om innovatiebevorderend in te kopen	62
	Actie 12: Verbeter toegang inkoop- en aanbestedingstrajecten van overheid	64
	Actie 13: Laat meer kennis inkopen bij innovatief MKB door SBIR-NL	65
	Actie 14: Versterk strategisch vermogen inkopen	66
HST 8	TOT SLOT	70
	COLOFON	72
	LIJST MET GEÏNTERVIEWDEN	74
	LITERATUUR	76
	VOETNOTEN	80



## samenvatting

### HST 1 } SAMENVATTING

**H**et tweede kabinet-Balkenende heeft kennis en innovatie een prominente plaats in het kabinetsbeleid gegeven. In de Innovatiebrief In actie voor innovatie van oktober 2003 geeft de minister van Economische Zaken een eerste invulling aan dit beleid.<sup>1</sup> Een van de kanttekeningen van onder andere de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Adviesraad voor Wetenschap en Technologie (AWT) bij de Innovatiebrief is dat de rol die de overheid zélf kan spelen ter bevordering van innovatie nauwelijks is uitgewerkt. Het kabinet deelt die mening en heeft het Innovatieplatform om advies gevraagd over de rol van de overheid als aanjager van innovatie.

In april 2004 stelde het Innovatieplatform daarvoor de werkgroep Overheid en Innovatie in. Opdracht van deze werkgroep is het ontwikkelen van voorstellen die de rol van de overheid als innovatieve actor in de samenleving versterken.<sup>2</sup>

#### Waarom is innovatie belangrijk?

Innovatie is geen doel op zich. Innovatie is dé motor van productiviteitsgroei, economische en maatschappelijke ontwikkeling. De nationale welvaart is afhankelijk van de mate waarin een samenleving in staat is te vernieuwen en te innoveren. Dat is van alle tijden. Maar een aantal elkaar versterkende trends maakt innovatie in deze tijd van nog doorslaggevend belang. Door de vergrijzing van de beroepsbevolking wordt het realiseren van economische groei door een hogere arbeidsdeelname op termijn steeds moeilijker. Tegelijk kent de kenniseconomie een steeds agressiever wordend internationaal speelveld waar landen als China, Zuid-Korea en India op dit moment indrukwekkende slagen maken. Door de internationale concurrentie wordt concurreren op arbeidskosten voor Nederland een moeilijke opgave. Daar komt de snelheid van technologische ontwikkeling nog eens bij. Wil Nederland zijn welvaart en welzijnsniveau ook in de toekomst handhaven, dan zullen markt én publieke sector samen moeten vernieuwen.

De rol van innovatieve actor is met name belangrijk, omdat de overheid veel kan doen als het gaat om het aanjagen van innovatie. Bijna de helft van het bruto binnenlands product (BBP) bestaat uit overheidsuitgaven. Ruim 48 miljard daarvan zijn consumptieve bestedingen en investeringen.<sup>3</sup> De overheid kan een deel van die middelen inzetten om bedrijven te stimuleren nieuwe producten,



processen en diensten te ontwikkelen. Omgekeerd kunnen deze innovatieve producten en diensten de overheid helpen de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen en de kosten ervan te reduceren. Bovendien is een innoverende overheid noodzakelijk in het licht van grote maatschappelijke uitdagingen op terreinen als gezondheidszorg, milieu, veiligheid en verkeerscongestie. Het mes snijdt idealiter dus aan twee kanten. Door innovatie wordt de Nederlandse economie concurrerender en neemt de toegevoegde waarde toe. Tegelijkertijd gaat de overheid er beter door functioneren, ook in het licht van het oplossen van de grote maatschappelijke problemen.

### 1.1 'OVERHEID EN INNOVATIE' VRAAGT OM NIEUWE WERKWIJZEN VAN DE OVERHEID

UITGEBREID } ZIE P. 20

Het Innovatieplatform ziet goede mogelijkheden om de innoverende rol van de overheid de komende jaren aanzienlijk te versterken. De overheid is, zo constateert het platform, op tal van terreinen reeds actief gericht op het bevorderen van innovaties. Het Innovatieplatform vraagt aan de overheid om een passende institutionele inbedding te vinden voor haar innovatiebevorderende acties. Anders zullen die acties dode letters blijven. Het huidige kabinet onderkent de noodzaak van een grondige modernisering van het overheidsapparaat en zet daar – onder andere door middel van het programma *Andere Overheid* – stappen in. Dat is ook essentieel, want de noodzaak tot organisatorische vernieuwing is volgens het Innovatieplatform groter dan ooit.

Modernisering van de overheid begint volgens het Innovatieplatform met het hanteren van het zogenaamde 4-R-model: *Richting, Ruimte, Resultaat, Rekenschap*.<sup>4</sup> Door volgens dit model te werken stuurt de overheid primair op doelen en resultaten en bemoeit zich minder met de wijze waarop de beleidsdoelen worden bereikt. Er is met andere woorden sprake van een grotere uitvoeringsruimte. Deze aanpak verhoudt zich niet met gedetailleerde regelgeving en middelvoorschriften en er wordt een groot beroep gedaan op de creatieve vermogens van overheidsfunctionarissen.<sup>5</sup> Ook de WRR (*Bewijzen van goede dienstverlening*) en de SER (*Ondernemerschap voor de publieke zaak*) pleiten in hun adviezen voor een grotere uitvoeringsruimte. Het Innovatieplatform wil het belang van die adviezen nog eens nadrukkelijk onderstrepen.

Het Innovatieplatform is van mening dat werken volgens de 4-R'en alleen niet genoeg is. Ook de huidige institutionele ordening zou meer op het stimuleren van innovatie gericht moeten zijn. Processen om te komen tot ontkokering, externe oriëntatie en samenwerking dient de overheid daartoe met kracht verder uit te voeren. Ook de structuur van de Rijksbegroting zou versneld ingericht moeten worden op het beschikbaar stellen van middelen voor samenwerkingsverbanden die een hardnekkig probleem willen aanpakken of een op vernieuwing gerichte businesscase zouden kunnen ontwikkelen.<sup>6</sup>



## samenvatting

Het Innovatieplatform is van mening dat de balans binnen de overheid verder dient te verschuiven van de departementale kokers naar samenwerkingsprojecten. Dat proces zou versneld kunnen worden door de bestuurlijke verantwoordelijkheid anders in te richten. Bijvoorbeeld door brede maatschappelijke thema's te koppelen aan projectministers (in een kernkabinet)<sup>7</sup> of de minister president hierin meer bevoegdheden te geven.

Responsiever handelen, werken met doelstellingen (zie hieronder), meer risico nemen en tegelijk leren van fouten zouden wat het platform betreft de leidraad moeten zijn. Meer risico nemen, niet als het gaat om milieuvergunningen of veiligheid op straat, maar wel waar de overheid innovatie kan toepassen om maatschappelijke uitdagingen aan te pakken of waar de overheid als launching customer de markt kan stimuleren nieuwe producten of diensten te ontwikkelen.

Het met kracht doorvoeren van de ingezette cultuuromslag richting innovatiebevordering is geen eenvoudige opgave. Daar is bestuurlijke en politieke moed voor nodig. Het Innovatieplatform realiseert zich dat. Toch denkt het Innovatieplatform dat het een kwestie is van nu of nooit. Stilstaan in een veranderende, dynamische omgeving leidt al gauw tot grote achterstanden. Een daadwerkelijk op innovatiebevordering gerichte overheid is simpelweg nodig voor onze toekomstige welvaart en ons toekomstig welzijn.

Het platform roept politici en bestuurders dan ook op de modernisering van de overheid voortvarend ter hand te blijven nemen. Waarbij de bewaking door bewindspersonen van prestaties in de uitvoering van beleid van groot belang is. Ook de in dit rapport genoemde acties dragen alleen bij aan het vergroten van het innovatiebevorderende vermogen van de overheid als ze zorgvuldig worden uitgevoerd. Het leden van het Innovatieplatform zien een rol voor de drie bewindslieden in het platform om hen hierover regelmatig te informeren.

### 1.2 UITGANGSPUNTEN

UITGEBREID } ZIE P. 24

Uit voorgaande destilleert het Innovatieplatform twee normatieve uitgangspunten die naar zijn mening innovatie zullen bevorderen wanneer de overheid ze toepast op haar handelen. Het gaat om:

1. Responsief en gecoördineerd overheidshandelen. Het uitgangspunt dat overheidshandelen - meer dan nu het geval is - responsief moet zijn ten aanzien van maatschappelijke vragen. Dat betekent dat de overheid sneller inspeelt op maatschappelijke behoeften door beter



te luisteren naar en samen te werken met maatschappelijke actoren. Bovendien vergen die maatschappelijke vragen een gecoördineerde (veelal departementsoverstijgende) aanpak waarbij betrokkenheid van andere actoren vaak noodzakelijk is.<sup>8</sup>

2. Doelformuleringen. Het uitgangspunt dat de aard van het overheidshandelen dient te verschuiven van een benadering gericht op regelgeving ten aanzien van middelen en instrumenten, naar een aanpak waarin de te bereiken uitkomsten en resultaten centraal staan. De overheid zou zich vooral moeten richten op outcomes based regulation (overheidshandelen door middel van het stellen van doelen) in plaats van op een veelal gedetailleerde regulering van input, middelen en processen.<sup>9</sup>

### 1.3 DRIE OVERHEIDSROLLEN

UITGEBREID } ZIE P. 22

Het Innovatieplatform constateert dat het verre van eenvoudig is een goede omschrijving van 'de innovatiebevorderende overheid' te geven. Om de rollen, functies en verantwoordelijkheden van de overheid inzichtelijk te maken en het verband tussen overheid en het bevorderen van innovatie te verduidelijken, hanteert het Innovatieplatform een globale analytische tweedeling: de overheid als politiek bestuurlijke actor enerzijds en de overheid als economische actor anderzijds. De focus van dit advies is gericht op de rol van de overheid als economische actor. De vraag hoe de overheid innovatie kan stimuleren als politiek bestuurlijke actor komt in dit actieplan derhalve niet aan de orde. In andere documenten heeft het Innovatieplatform hierover voorstellen tot actie gedaan.

In de rol als economisch actor zijn overheidsinstellingen onderdeel van het economische systeem door te produceren (publieke en semi-publieke dienstverlening), te investeren en in te kopen. De invulling van deze economische activiteiten biedt mogelijkheden om het innovatiebevorderende vermogen van de overheid te vergroten. Het gaat in dit advies samengevat om de overheid als:

1. **Maatschappelijke dienstverlener.** Een van de kernfuncties van de overheid is het verlenen van maatschappelijke diensten. De overheid verleent deze diensten zelf rechtstreeks aan burgers en bedrijven (overheidsdienstverlening zoals paspoorten en vergunningen). Daarnaast realiseert ze deze diensten samen met andere actoren in netwerkverband<sup>10</sup> (netwerkdienstverlening in bijvoorbeeld de zorg, welzijn, woningbouw). Voor beide vormen van dienstverlening geldt dat er sprake is van een product en van een proces om dit product te realiseren. De focus van het Innovatieplatform richt zich op innovatiebevorderende dienstverlening. Het Innovatieplatform is dus vooral geïnteresseerd in overheids- en netwerkdienstverlening die door het eigen innovatieve karakter (in product, proces of beide) tot meer en snellere maatschappelijke innovaties leidt.



## samenvatting

2. **Investeerder.** De overheid investeert in infrastructuur, kennis, gezondheidszorg, veiligheid, milieu, enzovoort. Het gaat hierbij om productieve bestedingen van materiële (wegen, spoorlijnen) en immateriële aard (onderwijs, welzijn). Voor een klein deel worden deze investeringen gedaan vanuit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) en voor een deel vanuit de begrotingen van departementen. Het gaat om een aanzienlijke 'investeringsmacht' waarmee de overheid innovaties kan bevorderen en tegelijkertijd maatschappelijke problemen kan aanpakken.
3. **Inkoper en aanbesteder.** Ten behoeve van hun eigen organisatie kopen overheden producten en diensten in. Het gaat om consumptieve bestedingen 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.

### 1.4 KERN VAN DE ACTIES

Per overheidsrol is door het Innovatieplatform een inventarisatie en analyse van bestaande activiteiten en initiatieven uitgevoerd (zie deel 1). Deze vormt de basis voor aanbevelingen die op de korte termijn ter hand kunnen worden genomen (zie deel 2). In het vervolg van deze paragraaf zijn de adviezen samengevat weergegeven. In het overzicht daarna worden per overheidsrol alle adviezen in de vorm van acties geformuleerd. De adviezen en acties concentreren zich op de Rijksoverheid. Het Innovatieplatform heeft sterke aanwijzingen dat veel van de voorstellen ook van toepassing zijn op provincies, gemeenten en uitvoeringsinstanties. In een tweede fase zou het Innovatieplatform graag met deze bestuurslagen overleggen over de rol die zij zouden kunnen spelen om innovaties te bevorderen.

#### Innovatiebevorderende investeringsaanpak door garantiestelling en Deltabudgetten

UITGEBREID } ZIE P. 48/52

Het Innovatieplatform heeft geconstateerd dat er bij de overheid sprake is van een zekere terughoudendheid als het gaat om investeren in innovaties en maatschappelijk ondernemen. Dat valt onder meer te verklaren uit het gegeven dat innoveren samengaat met het nemen van risico's, iets dat op gespannen voet staat met andere belangrijke waarden binnen de overheid zoals betrouwbaarheid en beheersbaarheid. Het Innovatieplatform is van mening dat de overheid zich aanzienlijk meer dient in te spannen om innovatie te bevorderen. Dat kan door een systeem van garantiestelling te ontwerpen dat het subsidiesysteem gedeeltelijk vervangt. Door middel van het afgeven van overheidsgaranties (die investeringen dekken in het geval van onverhoopte mislukkingen) stimuleert de overheid andere maatschappelijke actoren om vernieuwing te realiseren.



Het oplossen van de maatschappelijke problemen vraagt om interdepartementale, multidisciplinaire en sectoroverstijgende inspanningen over een lange termijn. Naar de mening van het Innovatieplatform zijn aanzienlijke investeringen gewenst. In de huidige omstandigheden vinden deze investeringen echter vooral plaats binnen de verkokerde structuren. Het Innovatieplatform pleit daarom voor een nieuwe interdepartementale investeringsaanpak door vijf Deltabudgetten in te stellen die moeten gaan functioneren als garantiëbudgetten. Het gaat om Deltabudgetten die zijn gekoppeld aan de maatschappelijke prioriteiten uit het regeerakkoord: Deltabudget Zorg en Vergrijzing, Deltabudget Veiligheid, Deltabudget Natuur, Milieu en Duurzame Landbouw, Deltabudget Kennis, Onderwijs en Innovatie en tot slot Deltabudget Mobiliteit.

De vijf Deltabudgetten worden beheerd door interdepartementaal samengestelde budgetdirecties die rechtstreeks verantwoording afleggen aan de betreffende budgetminister. Daarmee kunnen overheden garantiëstellingen afgeven ten aanzien van innovatieve investeringen door marktpartijen en maatschappelijke actoren. De vijf Deltabudgetten worden gevuld met de middelen die bij de verschillende departementen zijn ondergebracht ten behoeve van het realiseren van dezelfde doelstellingen. De Deltabudgetten kunnen worden aangevuld vanuit het Fonds Economische Structuurversterking (FES).

Het Innovatieplatform stelt ook voor om de verdeling van de FES-middelen aan te passen. Tot op heden werd ongeveer 80 procent van de FES-middelen geïnvesteerd in de vervoersinfrastructuur. In 2010 zou in de visie van het Innovatieplatform ten minste 40 procent bestemd moeten worden voor kennisbevordering, kennisgebruik en onderwijs. Van de resterende 60 procent kan 50 procent bestemd worden voor vervoersinfrastructuur en 10 procent voor natuur en milieu.

### **Administratieve lasten verder omlaag**

UITGEBREID } ZIE P. 40/43

Het Innovatieplatform heeft ook geconstateerd dat hoog oplopende administratieve lasten en gedetailleerde regels de ruimte en energie voor innovatie in de maatschappij beperken. Ondernemers en burgers ervaren dat de overheid steeds opnieuw dezelfde gegevens vraagt, of dat ze verplicht zijn bepaalde informatie te geven waar niets mee lijkt te gebeuren. Het Innovatieplatform beoogt in Nederland een klimaat te scheppen waarin privaat en publiek ondernemerschap en ambitie alle ruimte krijgen. Het Innovatieplatform stelt daarom voor het principe van eenmalige gegevensverstrekking snel in te voeren. Daarmee verplicht de overheid zich beheersgegevens van burgers en bedrijven maar eenmaal te vragen. Om dit te realiseren zullen overheden ervoor moeten zorgen dat hun informatie uitwisselbaar is. Voor burgers en bedrijven moet er bovendien één loket zijn.



## samenvatting

Daarnaast stelt het Innovatieplatform voor om een aantal innovatieve economische en maatschappelijke sectoren specifiek te onderzoeken op regelgeving die innovatie belemmert. De overheid kan dat samen doen met het bedrijfsleven en organisaties in publieke dienstverlening, in aanvulling op de programma's voor administratieve lastenverlichting. Innovatiebelemmerende regelgeving dient waar mogelijk afgeschaft te worden of in het kader van het project Bruikbare Rechtsorde<sup>11</sup> van het ministerie van Justitie door doelgeformuleerde regels te worden vervangen. Wel zinvol bevonden regels worden door vertegenwoordigers van bedrijfsleven zelf aan hun achterban uitgelegd. Daarnaast dient het toezicht ook zo gereorganiseerd te worden dat het door private en publieke ondernemers niet langer als zinloze en gedetailleerde bemoeizucht wordt ervaren.

### Innovaties in ketens bevorderen

UITGEBREID } ZIE P. 47

In veel dienstverleningsketens en -netwerken is geen van de spelers als enige verantwoordelijk voor de prestaties van de hele keten. Dat leidt tot het afschuiven van verantwoordelijkheden en tot risicomijdend gedrag. Iedere afzonderlijke actor wordt beoordeeld en gefinancierd op het deelresultaat waar die actor voor verantwoordelijk is en niet voor het succes van het uiteindelijke resultaat voor burger of bedrijf. Het Innovatieplatform is van mening dat de overheid innovativiteit als criterium bij de vormgeving van haar systeemverantwoordelijkheid moet betrekken. Daarom pleit het Innovatieplatform voor het toevoegen van keten-outcomes in de sturingsmodellen voor maatschappelijke dienstverlening. Dat betekent dat betrokken actoren in een keten niet alleen worden gestuurd en beoordeeld op het realiseren van de eigen output, maar ook op het succes van de gehele keten. Dit geldt logischerwijs ook voor de overheidsinstanties die deel uitmaken van een netwerk van actoren.

### Innovatiebevorderend inkopen

UITGEBREID } ZIE P. 60

De overheid kan alleen innovatiebevorderend inkopen als zij een inkoopvraag weet te stellen die leveranciers stimuleert tot innovatief gedrag. Het stellen van die vraag, gebundeld en duidelijk gearticuleerd door middel van doelvoorschriften, gebeurt onvoldoende. Dat komt omdat het de overheid ontbreekt aan een goede rijksbrede inkoopstrategie die met kracht wordt uitgevoerd. Daarom stelt het Innovatieplatform voor om in aansluiting op het project Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA) het strategisch inkoopvermogen van de Rijksoverheid te versterken door middel van het invoeren van categoriemanagement voor de hele overheid, inclusief haar uitvoerende diensten. (Categoriemanagement is het in kaart brengen en rubriceren van alle inkoopuitgaven om vervolgens per uitgavencategorie inkoopdoelstellingen vast te stellen. Zie voor toelichting advies 14.) Daarmee kan de overheid categorieën aanwijzen waarin innovatie een primair strategisch doel wordt.



### Percentage overheidsbegroting reserveren voor innovatiebevordering

UITGEBREID } ZIE P. 55

In de huidige situatie komen innovaties niet tot stand omdat er geen politiek-bestuurlijk commitment bestaat om innovaties na te streven (en daarmee ook risico's te nemen). Die situatie smooft veel mogelijke innovatieve projecten in de kiem. Het Innovatieplatform stelt voor om in de begrotingen van de afzonderlijke departementen een vast percentage van 2,5 procent te reserveren voor innovatiebevordering.

## 1.5 OVERZICHT ACTIES

In het onderstaande schema is een overzicht van de voorgestelde acties weergegeven. De acties kennen een aantal niveaus van interventie. In de actielijst wordt per actie de interventiestrategie benoemd. Het Innovatieplatform maakt onderscheid tussen de volgende interventiestrategieën:

1. *Systeeminterventie en cultuur veranderen* (SI).  
Interventie door het stellen van doelstellingen op het niveau van de principes van het overheidshandelen.
2. *Versnellen* (VS).  
Interventies die bestaande initiatieven willen versnellen of belemmeringen voor bestaande initiatieven wil wegnemen.
3. *Nieuwe acties* (NA).  
Interventies die door middel van nieuwe experimenten of voorstellen doorbraken in het systeem realiseren.



## samenvatting

Samenvatting acties dienstverleners				
Actie	Onderdelen	Wie	Tijd	Interventie
1 Neem irritaties ten aanzien van regels en toezicht weg	a. <b>Toepassen principe eenmalige gegevensverstrekking.</b> Overheid verplicht zichzelf dat zij maar één keer vraagt naar beheersgegevens van burgers en bedrijven. Realisatie vindt versneld plaats binnen het programma Naar een Elektronische Overheid. De overheid aarzelt niet daar waar nodig wetgeving aan te passen.	BZK, EZ	Nov 2005	VS
	b. <b>Innovatieve economische sectoren samen met het bedrijfsleven specifiek onderzoeken op innovatiebelemmerende regelgeving.</b> In aanvulling op de programma's voor administratieve lastenverlichting wordt innovatiebelemmerende regelgeving waar mogelijk afgeschaft of in het kader van het rapport Bruikbare Rechtsorde door doelgeformuleerde regels vervangen. Wel zinvol bevonden regels worden door vertegenwoordigers van bedrijfsleven zelf aan achterban uitgelegd.	EZ, BZK, JUS, MKB NL, VNO-NCW	Nov 2005	VS
	c. <b>Innovatieve maatschappelijke sectoren samen met maatschappelijke organisaties specifiek onderzoeken op innovatiebelemmerende regelgeving.</b> In aanvulling op de programma's voor administratieve lastenverlichting wordt innovatiebelemmerende regelgeving waar mogelijk afgeschaft of in het kader van Bruikbare Rechtsorde door doelgeformuleerde regels vervangen. Wel zinvol bevonden regels worden door vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties zelf aan hun achterban uitgelegd.	BZK, EZ, JUS, koepelorganisaties	Nov 2005	NA, VS



	<p>d. <b>Accenten in toezicht door alle actoren gezamenlijk laten vaststellen.</b> Ter bevordering van ruimte voor innovatie worden de accenten waarop toezicht wordt gehouden, in samenspraak met alle actoren vastgesteld.</p>	BZK, JUS	Oktober 2005	NA, VS
	<p>e. <b>Alle toezicht gebundeld laten plaatsvinden.</b> Verschillende toezichthouders stemmen zodanig af dat elke organisatie door één generieke toezichthouder wordt bezocht en benodigde informatie slechts een keer wordt gevraagd.</p>	Inspecties, JUS	Oktober 2005	NA
	<p>f. <b>Minder intensief toezicht houden op 'zelfstandig betrouwbaar'-gecertificeerde organisaties.</b> Op organisaties die bewezen hebben betrouwbare kwaliteit te leveren en regelgeving te respecteren, wordt minder intensief toezicht gehouden en zij krijgen meer ruimte voor innovatie.</p>	BZK, JUS	Oktober 2005	NA
2. Zorg voor versnellen en uitbreiden E-government	<p>a. <b>Inrichten van één elektronisch overheidsloket voor burgers en één overheidsloket voor bedrijven.</b> Eén overheidsportal waar burgers en bedrijven alle overheidsinformatie kunnen krijgen en formulieren digitaal kunnen invullen: per januari 2006 60 procent en per januari 2007 80 procent van de dienstverlening.</p>	BZK, EZ, departementen provincies gemeenten	Januari 2006	VS
	<p>b. <b>Maximaliseer uitwisseling van gegevens.</b> In aansluiting op programma Andere Overheid versneld investeren in elektronische uitwisseling van gegevens. Bijvoorbeeld: elektronisch patiëntendossier en gegevensuitwisseling tussen CWI, reïntegratiebedrijven en welzijnsorganisaties. Dit geeft organisaties de mogelijkheid veel effectiever als keten en netwerk samen te werken.</p>	BZK, VWS, SZW, VROM	Januari 2006	VS



## samenvatting

	<p>c. <b>Geef accountants en notarissen de mogelijkheid om in opdracht van ondernemers elektronisch het basisbedrijvenregister bij te houden.</b> Door accountants en notarissen de mogelijkheid te geven voor bedrijven wijzigingen aan te brengen in het basisbedrijvenregister vindt een aanzienlijke beperking van administratieve lasten plaats.</p>	EZ, BZK	Jan 2006	NA
	<p>d. <b>Instellen van Standaardisatie-autoriteit.</b> Initiatief van bedrijfsleven en overheid voor een standaardisatieforum versterken door het instellen van een Standaardisatie-autoriteit. Deze krijgt bevoegdheden om ervoor te zorgen dat gegevens van verschillende overheden, diensten en maatschappelijke actoren onderling uitwisselbaar en ontsluitbaar zijn.</p>	BZK, EZ	Okt 2005	NA
<p>3. <b>Richt incentives op innovatie in dienstverlening</b></p>	<p>a. <b>Netwerk-outcomes vaststellen.</b> In aanvulling op de kabinetsreactie op het WRR-rapport Bewijzen van goede dienstverlening sturingsmodellen zo aanpassen dat alle actoren in een netwerk niet alleen beoordeeld worden op het realiseren van de eigen output, maar ook op het succes van het gehele netwerk (de netwerk-outcomes).</p>	BZK	Begroting 2006	SI
	<p>b. <b>Direct belonen van innovaties in dienstverlening.</b> Succesvolle innovatieve experimenten worden beloond. Dit kan d.m.v. een premie, een prijs, bijdrage aan opschaling, mogelijkheid scheppen van gezamenlijke investering en/of verdeling van opbrengsten. Onderzoek naar mogelijke vormen van publieke 'patentering' past daar bij.</p>	BZK	Jul 2005	SI



	<p>c. <b>Inrichten van experimenteeruimtes voor alle vormen van netwerkdienstverlening.</b> Er moet een duidelijke en vlotte procedure zijn waarbij, onder voorwaarde van verantwoording/evaluatie over werkwijze en resultaten van experimenten, snel tijdelijk vrijstelling van regels verkregen kan worden. Het Innovatieplatform adopteert een aantal experimenten.</p>	BZK	Okt 2005	NA
<p>4. <b>Garantiestelling en winstdeling ter bevordering van maatschappelijk ondernemen</b></p>	<p>a. <b>Ontwerp een systeem van garantiestelling voor het bevorderen van innovaties in maatschappelijke dienstverlening.</b> Dit maakt een verschuiving van innovatiestimulering van subsidies naar garanties mogelijk. Laat een groep experts de details van een systeem met meer mogelijkheden voor garantiestellingen ontwerpen en implementeer dit vervolgens. Hier is ook een koppeling met de in actie 6 genoemde budgetten mogelijk (zie hierna).</p>	EZ, BZK	Sep 2005	SI
	<p>b. <b>Kennis die is opgedaan met winstdeling bij infrastructuur en gebiedsontwikkeling beschikbaar maken voor toepassing bij innovatie bevorderende investeringen in maatschappelijke dienstverlening.</b></p>	Kenniscentrum PPS	Nov 2005	NA
<p>5. <b>Rol van consument versterken</b></p>	<p>a. <b>Vergroot waar mogelijk het aanbod van publieke dienstverlening.</b> Met name door het stimuleren van maatschappelijk ondernemerschap.</p>	VWS, SZW, OCW	Begroting 2006	VS
	<p>b. <b>Onafhankelijke benchmarks en evaluaties over publieke dienstverlening.</b> Burgers en bedrijven krijgen toegang (o.a. via internet) tot goed leesbare en objectieve benchmarks en evaluaties van alle publieke dienstverlening</p>	BZK	Okt 2005	VS



## samenvatting

Samenvatting adviezen investeren				
Actie	Onderdelen	Wie	Tijd	Interventie
6. Stel vijf Delta-budgetten in voor innovatieve maatschappelijke investeringen	a. In de begroting 2006 middelen reserveren om de Deltabudgetten te vullen en voorbereidingen te treffen voor het instellen van budgetdirecties. Waar mogelijk worden de Deltabudgetten als garantiebudgetten ingezet.	Fin	Begroting 2007	NA
7. Verbreed inzet Fonds Economische Structuurversterking (FES)	a. Verdelingssystematiek voor de FES-middelen zo wijzigen dat er een betere afweging tussen infrastructuurprojecten en andere projecten ter versterking van de economische structuur plaatsvindt. In 2010 moet ten minste 40 procent bestemd worden voor kennisbevordering, kennisgebruik en onderwijs. Van de resterende 60 procent kan 50 procent bestemd worden voor vervoersinfrastructuur en 10 procent voor natuur en milieu.	EZ, Fin, OCW	Voorjaar 2005	VS
	b. PPS-constructies voor investeren in kennisinfrastructuur.	OCW	Jan 2006	NA
8. Reserveer 2,5 procent begroting departementen voor innovatie	Reserveren van 2,5 procent op de begroting van elk departement voor innovatieve projecten.	Kabinet, Fin	1 juni 2005	SI
9. Benut kennis, middelen en innovatiekracht van private partijen beter	Biedt ruimte in de beleidssectoren vervoer, onderwijs en zorg voor innovatie. Dat kan door meer gebruik te maken van Design Build Finance and Maintain-methoden en PPS-constructies.	BZK, vak departementen.	Sep 2005	NA, VS



Samenvatting adviezen inkopen				
Actie	Onderdelen	Wie	Tijd	Interventie
10. Hanteer launching customership als expliciete doelstelling	Per departement 2,5 procent van het inkoopbudget reserveren voor launching customership.	EZ, PIA	Begroting 2006	NA
11. Gebruik juridische ruimte om innovatiebevorderend in te kopen	Voorstellen uitwerken voor het vereenvoudigen van aanbestedingsregels en het beter gebruik maken van de ruimte die die regels bieden. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van DBMF-methoden en PPS-constructies.	Staatssecretaris EZ	Voorjaar 2005	VS
12. Verbeter toegang inkoop- en aanbestedingstrajecten van overheid	Stimuleren en of vaststellen dat TenderNED door alle ministeries en aanbestedende diensten wordt gebruikt. Bovendien kan het kabinet uitdragen dat de andere overheden ook deel dienen te nemen aan de portal.	Kabinet	Jun 2005	VS
13. Laat meer kennis inkopen bij innovatief MKB door SBIR-NL	Invoeren SBIR voor alle departementen en kenniscentra van de Rijksoverheid.	Kabinet	Jan 2006	VS
14. Versterk strategisch vermogen inkopen	Systeem van categoriemanagement invoeren voor de hele overheid.	EZ, PIA	Sep 2005	NA, VS

## HST 2 } DE INNOVATIEBEVORDERENDE OVERHEID

### 2.1 AANLEIDING

Het tweede kabinet-Balkenende heeft kennis en innovatie een prominente plaats in het kabinetsbeleid gegeven. In de Innovatiebrief In actie voor innovatie van oktober 2003 geeft de minister van Economische Zaken een eerste invulling aan dit beleid.<sup>12</sup> Een van de kantekeningen op de Innovatiebrief is dat de overheidsrol – anders dan die van beleidsmaker – nauwelijks is uitgewerkt. Zo stelt de Sociaal-Economische Raad (SER) in zijn advies Interactie voor innovatie dat de overheid ook zelf een inspirerende innovatieve actor moet zijn.<sup>13</sup> Naast het stimuleren van technologische innovatie moeten ook organisatorische en bestuurlijke innovaties worden ingezet, zo meent de SER, om tot de beoogde dynamische en concurrerende kenniseconomie uit te groeien. Een innovatieve overheid is tevens noodzakelijk in het licht van grote maatschappelijke uitdagingen op terreinen als gezondheidszorg, milieu, veiligheid en verkeerscongestie. De Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) bepleit eveneens een actieve opstelling van de overheid. De AWT spreekt in dit verband onder meer over overheden als actieve netwerkspelers en innovatieve opdrachtgevers<sup>14</sup>.

Het kabinet deelt de mening dat de overheid een actieve rol zou kunnen spelen in het aanjagen van innovatie, zo blijkt uit de reactie op het SER-advies<sup>15</sup>. Enerzijds wijst het kabinet op een reeks lopende initiatieven<sup>16</sup>, anderzijds grijpt het kabinet het SER-advies aan om het Innovatieplatform om advies te vragen over de rol van de overheid als aanjager van innovatie. Als gevolg hiervan heeft het Innovatieplatform de werkgroep Overheid en Innovatie in het leven geroepen. Haar opdracht is voorstellen te ontwikkelen die de rol van de overheid als innovatiebevorderende actor in de samenleving versterken.

Met het voorliggende advies geeft het Innovatieplatform invulling aan zijn opdracht. Het doet dat door een conceptueel kader te presenteren (par. 2.2), waaruit drie rollen voortkomen waarin innovatie kan worden bevorderd: de overheid als maatschappelijke dienstverlener, als investeerder en als inkoop (par. 2.3). Bij zijn beleidsaanbevelingen hanteert het Innovatieplatform de reeds in paragraaf 1.2 genoemde uitgangspunten.





## 2.2 OVERHEID EN INNOVATIE

Geen dynamische en concurrerende kenniseconomie zonder een op innovatie gerichte overheid. Gelet op de grote invloed van de overheid op het economische leven zullen velen het met deze stelling eens zijn. Dit neemt niet weg dat het verre van eenvoudig is een goede omschrijving van 'de innoverende overheid' te geven. Om de rollen, functies en verantwoordelijkheden van de overheid inzichtelijk te maken en de relatie tussen overheid en het bevorderen van innovatie te verduidelijken, hanteert het Innovatieplatform een globale analytische tweedeling: de overheid als politiek bestuurlijke actor enerzijds en de overheid als economische actor anderzijds. In die laatste rol zijn overheidsinstellingen onderdeel van het economische systeem door in te kopen, te investeren en te produceren (publieke en semi-publieke dienstverlening). De invulling van deze economische activiteiten biedt mogelijkheden om het innovatiebevorderende vermogen van de overheid te vergroten. Uiteraard is deze tweedeling een sterk versimpelde weergave van de werkelijkheid. In deze paragraaf volgt een korte toelichting op de twee onderscheiden rollen van de overheid.

### De overheid als politiek bestuurlijke actor

In haar politiek bestuurlijke rol ontwikkelt en implementeert de overheid beleid. In deze rol kan de overheid de condities scheppen om de innovatiekracht van de samenleving te stimuleren en deze maximaal te benutten. Het kennis- en innovatiebeleid vormt de kern van dit overheidsbeleid. De overheid kan daarbij verschillende instrumenten inzetten: wet- en regelgeving, financiële instrumenten (zoals subsidies), informatievoorziening, voorlichting en dergelijke.

De hoofdlijnen van dit kennis- en innovatiebeleid zijn terug te vinden in de beleidsdocumenten van de ministeries van EZ en OCW. Daarnaast is uiteraard ook het beleid van andere vakdepartementen en van de verschillende bestuurslagen van invloed op het kennis- en innovatieklimaat.<sup>17</sup> Te denken valt onder meer aan het milieubeleid (eco-efficiënte innovatie, nieuwe milieu- en energietechnologieën) en het verkeer- en vervoerbeleid (nieuwe vervoersconcepten).

In de praktijk blijkt het niet mee te vallen een coherent overheidsbreed kennis- en innovatiebeleid te voeren.<sup>18</sup> Samenhang in en coördinatie van het overheidshandelen vormen een grote uitdaging voor een effectief innovatiebeleid.<sup>19</sup>

Dit advies gaat niet in op de rol van de overheid als ontwikkelaar en uitvoerder van kennis- en innovatiebeleid. Deze rol staat centraal in diverse andere activiteiten van het Innovatieplatform. De focus van dit advies is gericht op de economische rol van de overheid.



## De overheid als economische actor

De overheid heeft als hoedster van het publieke belang<sup>20</sup> de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat maatschappelijk wenselijke goederen en diensten tot stand komen, die door hun aard (ondeelbaar, niet-rivaliserend) niet spontaan via de markt worden voortgebracht (probleem van missing markets) dan wel die vanwege hun externe effecten (positief of negatief) overheidsoptreden rechtvaardigen. De overheid en verwante instellingen hebben dan tot taak om – al dan niet met inschakeling van private partijen – deze vorm van marktfalen te corrigeren. Met andere woorden: de overheid heeft de rol van (mede) producent van (semi-)publieke goederen. Bij materiële goederen en diensten valt vooral te denken aan investeringen in infrastructurele voorzieningen en publieke nutsvoorzieningen. De overheid is ook verantwoordelijk voor de totstandkoming van publieke diensten op terreinen als gezondheidszorg, onderwijs, veiligheid en welzijn (goederen en diensten met een immaterieel karakter).<sup>21</sup>

De overheid kan in deze rol meer of minder innovierend zijn. Door proces- en productinnovatie kunnen prijs en kwaliteit van materiële en immateriële collectieve goederen verbeteren en kan de overheid innovaties uitlokken en aanwakkeren. In haar rol als hoedster van het publieke belang kan zij ook een belangrijke voorbeeldfunctie vervullen en is zij ook langs die weg in staat maatschappelijke innovaties te bevorderen.

Overheidsinstellingen treden daarnaast actief op als (vaak grote) marktpartij en beïnvloeden daarmee marktprocessen. Door hun omvang kunnen samenwerkende overheidsinstellingen in potentie als marktpartij op verschillende manieren innovaties (processen en producten) uitlokken. Vanuit dit oogpunt kan de overheid bijvoorbeeld haar marktpraak articuleren en bundelen, haar ICT-infrastructure innoveren, haar werkomgeving moderniseren, enzovoort. Per onderwerp zullen de mogelijkheden verschillen. Overheidsinstellingen hebben daardoor ook wisselende posities in innovatietrajecten en verschillende mogelijkheden om innovaties te bevorderen.

## 2.3 DRIE ECONOMISCHE ROLLEN KORT GESCHETST

### De overheid als maatschappelijke dienstverlener

Een van de kernfuncties van de overheid is het realiseren van maatschappelijke diensten. Dit kan zij zelf doen (overheidsdienstverlening) of in samenwerking met anderen (netwerkdienstverlening). Net als bij bedrijven kunnen innovaties, in het geval de overheid zelf diensten verleent, verschillende vormen aannemen. Zo kunnen procesinnovaties worden doorgevoerd met als doel de geboden diensten effectiever en/of efficiënter tot stand te laten komen, bijvoorbeeld door stroomlijning (standaardisering) van back- and front office-activiteiten. Diverse lopende activiteiten, vooral in het



kader van de projecten Op weg naar de elektronische overheid<sup>22</sup>, Rijksbrede ICT-agenda, Andere Overheid en Vermindering administratieve lasten, zijn hierop gericht. Dergelijke procesingrepen leiden tot een betere bereikbaarheid, grotere transparantie en lastenvermindering voor burgers en bedrijven en kunnen daardoor een stimulans vormen om meer maatschappelijke innovaties tot stand te laten komen.

Daarnaast kan de overheid zich ook actief inzetten om haar eigen diensten te vernieuwen (productinnovatie). Juist op de beleidsterreinen waar zich grote maatschappelijke vraagstukken voordoen (gezondheidszorg, milieu, onderwijs, vergrijzing, veiligheid, verkeer) kunnen dergelijke productinnovaties een aanzienlijke maatschappelijke meerwaarde opleveren en kunnen ze een belangrijke voorbeeldfunctie hebben voor andere maatschappelijke actoren.

De overheid functioneert ook als publieke dienstverlener in samenwerking met andere maatschappelijke actoren. In deze gevallen zijn overheden onderdeel van dienstverlenende netwerken en hebben daarbij een speciale verantwoordelijkheid. In het kader van publieke netwerkdienstverlening draagt de overheid de systeemverantwoordelijkheid. Zij ziet er op toe dat de publieke dienstverlening wordt gerealiseerd en dat de continuïteit, doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid gegarandeerd zijn. Daartoe legt de overheid toetredings- en gedragsregels op aan de netwerkpartners, is zij betrokken bij de financiering van de dienstverlening en draagt zij mede zorg voor het toezicht hierop.

In de gevallen dat de overheid betrokken is bij netwerkdienstverlening lijken haar speciale verantwoordelijkheden haar er veelal toe te brengen terughoudend te zijn ten aanzien van innovatie. Weliswaar laat de overheid in deze situatie de daadwerkelijke uitvoering van publieke diensten steeds meer over aan niet-overheidsinstellingen (inclusief ondernemingen), maar haar verantwoordelijkheid om haar publieke belangen te bewaken en te garanderen leidt tot risicomijding en terughoudendheid ten aanzien van vernieuwingsvoorstellen die door uitvoerende organisaties worden gedaan. Innovatiebevordering in publieke netwerkdienstverlening vraagt echter juist om een overheidsopstelling waarin de door de overheid gedragen verantwoordelijkheid voor de publieke belangen helder is geformuleerd en waarin binnen een kader van duidelijke doelstellingen en randvoorwaarden ruimte wordt geschapen voor innovatie en maatwerk in de dienstverlening. Een innovatiebevorderende rol in publieke netwerkdienstverlening is behalve op het borgen van publieke belangen ook gericht op het mogelijk maken en zelfs stimuleren van proces- en productinnovaties in de uitvoering van de dienstverlening.

### De overheid als investeerder

De overheid is – in haar verschillende uitingsvormen – 's lands grootste investeerder. Deze rol is al heel oud en is zeer tastbaar in de vorm van wegen en kanalen, bruggen, dijken en (recenter) spoorwegen en vliegvelden. De Deltawerken kunnen in dit verband als voorbeeld worden gezien van een innoverend project van wereldniveau. Daarnaast investeert de overheid ook in immateriële zaken zoals onderwijs, welzijn, veiligheid en gezondheidszorg. Het gaat bij beide typen overheidsinvesteringen om goederen en diensten die door hun aard niet spontaan via de markt tot stand komen of waarvan de externe effecten overheidsoptreden rechtvaardigen. Het maatschappelijke belang vraagt dan om overheidsbetrokkenheid. Het behoeft geen nadere toelichting dat de overheid vanuit haar investeringsrol in een uitstekende positie verkeert om innovaties uit te lokken en te stimuleren.

### De overheid als inkoper

De overheid is grootafnemer van het bedrijfsleven. Voor de leverende bedrijven vervult de overheid de rol van consument. Jaarlijks zetten talloze overheidsinstellingen gezamenlijk voor enkele tientallen miljarden euro aan opdrachten uit bij externe partijen. Door haar omvang kan de overheid als inkoper specifieke eisen stellen aan toeleveranciers in eerdere schakels van de keten. De positie van de overheid wordt sterker naarmate zij er beter in slaagt vanuit de verschillende overheidsinstellingen de opdrachten en aankopen te bundelen. Door deze kopersmacht kan de overheid schaa sprongen creëren, waardoor maatschappelijke innovaties kunnen worden gestimuleerd. Te denken valt bijvoorbeeld aan de toepassing van duurzame energietechnologieën. Ook kan de overheid een rol spelen bij het zetten van standaarden, zoals op het terrein van ICT-toepassingen.

## 2.4 TWEE UITGANGSPUNTEN

Het Innovatieplatform ziet goede mogelijkheden om de rol van de overheid ter bevordering van innovatie de komende jaren aanzienlijk te versterken. Tegelijk vraagt dat om het versnellen van de ingezette culturele en organisatorische veranderingen bij de overheid. Want de institutionele verschijningsvorm van de overheid is niet meegegroeid met de ontwikkelingen van de afgelopen decennia, al is de overheidsorganisatie zelf aanzienlijk complexer geworden. Binnen de (semi-)publieke sector lijken zich onder meer twee tendensen af te tekenen: een sterke toename van de organisatorische pluriformiteit en een substantiële intensivering van de verbindingen en de relaties tussen separate organisaties.<sup>23</sup> Maar daarbij is tevens het besef gegroeid dat het mogelijk noch wenselijk is dat politici en overheidsinstellingen zich overal mee bemoeien.<sup>24</sup> Deze ontwikkelingen hebben geleid tot onduidelijke verwachtingspatronen bij burgers en overheid. De burger heeft





verwachtingen die de overheid niet waar kan maken, terwijl de overheid op haar beurt eveneens uitgaat van een weinig realistisch burgerschapsconcept.<sup>25</sup> Door dit alles is de legitimatie van veel overheidshandelen aangetast. Modernisering van de overheid in haar eigen werkwijze, maar vooral in haar relaties met de civil society, is noodzakelijk.

De veranderende opvattingen over de overheid moeten doorwerken in de beleidsvoering. Een krachtige, kwalitatief goede overheid is op een tal van terreinen (veiligheid, justitie, gezondheidszorg, milieu) een vereiste. Daarnaast wordt op veel terreinen een grote betrokkenheid van de civil society (burgers, bedrijfsleven en andere maatschappelijke actoren) gevraagd. De politiek blijft verantwoordelijk voor een beleid gericht op een zo hoog mogelijk niveau van maatschappelijke welvaart. Bij de uitvoering van dit beleid zijn vaak echter andere partijen – soms in samenwerking met de overheid – aan zet. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) spreekt in dit verband over het 4-R-model.<sup>26</sup> De overheid stuurt dan primair op doelen en resultaten en bemoeit zich minder met de wijze waarop de beleidsdoelen worden bereikt. Er is zogezegd sprake van een grote uitvoeringsruimte. Dit verhoudt zich minder met gedetailleerde regelgeving en middelvoorschriften.

De veranderende context waarin de overheid opereert maakt andere werkmethoden noodzakelijk. Er wordt een groot beroep gedaan op de creatieve vermogens van overheidsfunctionarissen.<sup>27</sup> Overheidsambtenaren zelf erkennen dit belang zeker. Zo pleiten negen ‘middenmanagers’ bij de overheid voor een andere werkwijze.<sup>28</sup> Een werkwijze waarin meer ruimte is voor burgers en bedrijven (‘burgers terug in beeld’) in plaats van meer nadruk op regels en procedures, waarbij minder nadruk ligt op eendimensionale indicatoren en meer aandacht is voor de beleving van burgers (bijvoorbeeld op basis van burgerpanels) en waarin voldoende handelingsruimte bestaat voor interdepartementale projecten (‘beter samenwerken en samenwerken belonen’). Voor dit advies destilleert het Innovatieplatform uit het voorgaande twee uitgangspunten. Overheidshandelen vanuit deze uitgangspunten draagt bij tot het versterken van nieuwe innovatieve concepten en werkwijzen in het optreden en functioneren van de overheid.

### **Vraaggeoriënteerd en gecoördineerd overheidshandelen**

Het eerste uitgangspunt is dat vooral vanuit de vraagkant wordt geredeneerd. Innovatiebevorderend overheidshandelen moet responsief zijn. Aangezien maatschappelijke vraagstukken veelal departementsoverstijgend zijn, impliceert dit bovendien de noodzaak van goede afstemming tussen betrokken overheidsinstellingen onderling en eventuele andere organisaties (horizontal governance). Het huidige kabinet onderkent de noodzaak van een grondige modernisering om tot een beter functionerende overheid te komen. Het programma *Andere Overheid* is hiervan de uitdrukking.



## Achtergrond en analyse

### Programma Andere Overheid

Het begin 2004 gestarte actieprogramma Andere Overheid telt een groot aantal verbeteracties en initiatieven.

In grote lijnen komen ze neer op:

- slimmer gebruikmaken van ICT-toepassingen
- waar voor je (belasting)geld krijgen door gemeenschappelijke bedrijfsvoering
- minder administratieve lasten voor burgers
- verhogen en borgen van de kwaliteit in de uitvoering
- afrekenen op vergelijking daar waar de tucht van de markt ontbreekt.

Een selectievere, anders sturende overheid door:

- minder regels en minder regelen
- slimmer toezicht houden (onder meer door onderlinge afstemming)
- herbezinning op taken van de overheid
- herontwerp van de structuur van het rijk.

Zie: [www.andereoverheid.nl](http://www.andereoverheid.nl).

Het Innovatieplatform stelt vast dat diverse in dit programma aangebrachte lijnen van groot belang zijn voor een versterking van het innovatiebevorderende vermogen van de overheid. Dit geldt nadrukkelijk voor de gebruikmaking van ICT-toepassingen. Daarbij is afstemming (met name afspraken over standaarden) tussen de relevante overheidsinstellingen nodig om efficiënte werkprocessen en schaalvoordelen te bewerkstelligen. Bij institutionele aanpassingen – zoals een herontwerp van de structuur van de rijksoverheid – moet dit een belangrijk aandachtspunt zijn.

Het Innovatieplatform stelt ook vast dat brede invoering van andere werkmethode(n) noodzakelijk is om creatieve processen bij overheidspersoneel te stimuleren.<sup>29</sup> Daarmee wordt het overheids-personeel uitgedaagd om de aanwezige creativiteit en kennis in vernieuwende producten en processen om te zetten. Met name meer samenwerking tussen verschillende afdelingen binnen en buiten overheidsinstellingen kan vernieuwingsprocessen bevorderen.

### Van middelvoorschriften naar doelformuleringen

Het tweede uitgangspunt is dat de overheid intensiever gebruik zou moeten maken van outcomes based regulation (doelformuleringen) in plaats van veelal gedetailleerde middel- en procesregule-ring. De afgelopen jaren zijn op diverse terreinen doelformuleringen als beleidsinstrument ingezet



(zie kader).<sup>30</sup> Het voordeel van dit instrument is dat op uitvoeringsniveau maatregelen kunnen worden getroffen die het best bij de specifieke omstandigheden passen. Met andere woorden: doelformuleringen vervangen gedetailleerde middelvoorschriften (minder regeldruk, lagere administratieve lasten) en maken maatwerk mogelijk. Uitdagende doelformuleringen stimuleren ook de creativiteit en lokken innovatief gedrag uit. Een belangrijke voorwaarde voor een effectief gebruik van doelformuleringen is dat ze duidelijk en beoordeelbaar moeten zijn geformuleerd. Doelstellingen moeten voldoende helder worden omschreven om afrekenbaarheid mogelijk te maken. Dit betekent dat zij ook van eenduidige tijdspaden moeten zijn voorzien.

#### **Doelformuleringen in de praktijk**

Beleidsreinen waar doelformuleringen in het beleid zijn geïntegreerd zijn onder meer:

*Milieubeleid.* De kern van de moderne milieuvergunning bestaat uit doelvoorschriften die een bedrijf meer ruimte laten om zelf de middelen te kiezen om de doelen te realiseren. De vergunning is gericht op het stimuleren van het bedrijf om de milieuprestatie continu te verbeteren. De doelvoorschriften moeten handhaafbaar worden vastgelegd, zodat zij juridisch kunnen worden afgedwongen. De moderne milieuvergunning is geen doel op zich, maar bevordert een proces dat leidt tot een betere afstemming op het milieumanagement bij bedrijven.

*Energiebeleid.* In het energiebeleid komen doelformuleringen onder meer voor in de bouwsector. Zo bepaalt de energieprestatienorm (EPN) de mate van energie-efficiëntie waaraan een woning minimaal moet voldoen. De wijze waarop dit wordt ingevuld is echter niet voorgeschreven. Een tweede voorbeeld zijn de meerjarenafspraken energie-efficiëntie. Bedrijfsleven en overheden hebben hierin afspraken gemaakt over een majeure gezamenlijke inspanning om de energie-efficiëntie in de industrie verder te verbeteren en zo de uitstoot van CO<sub>2</sub> te beperken. De rijksoverheid verplicht zich er als tegenprestatie toe te bevorderen dat ondernemingen geen aanvullende specifieke nationale maatregelen krijgen opgelegd. Ondernemingen die de meerjarenafpraak ondertekenen, verplichten zich om eens in de vier jaar een energiebesparingplan te maken dat voldoet aan de vereisten van de Wet milieubeheer.

## 2.5 UITWERKING

### Ambitie ...

Onze toekomstige welvaart hangt voor een belangrijk deel af van het vermogen om de Nederlandse economie tijdig om te vormen tot een dynamische en concurrerende kenniseconomie. Deze ambitie vloeit direct voort uit de Lissabon-agenda<sup>31</sup> en is alleen realistisch als de bereidheid bestaat gericht te investeren – door overheid én bedrijfsleven – in structuurversterkende maatregelen en activiteiten.<sup>32</sup> Daarbij gaat het erom dat de overheid de toekomstige welvaart van haar burgers waarborgt door optimaal gebruik te maken van het innovatieve vermogen van de samenleving. De verwezenlijking van deze ambitie vereist naast de inzet van veel financiële middelen ook het maken van keuzes en aanpassingen in beleid, instituties en mentaliteit. Tegen deze achtergrond heeft het Innovatieplatform als missie plannen op te stellen en een visie te ontwikkelen teneinde een impuls te geven aan innovatie in Nederland als motor van productiviteitsgroei en economische ontwikkeling.<sup>33</sup>

### ... en doel

De transformatie naar de beoogde kenniseconomie is voor een groot deel de resultante van maatschappelijke ontwikkelingen en marktkrachten. Dit neemt niet weg dat hier ook voor de overheid een belangrijke rol is weggelegd. Enerzijds door kennis en innovatie een veel zwaarder accent in het beleid te geven en op dit beleidsterrein de samenhang en coherentie te vergroten (de overheid als politiek bestuurlijke actor). Anderzijds door in het handelen van de overheid zelf het bevorderen van innovatie een centrale plaats te geven (de overheid als economische actor). Dit advies heeft tot doel deze laatste invalshoek te concretiseren en aanbevelingen te formuleren die het innovatiebevorderend vermogen van de overheid vergroten.

### Uitwerking op basis van twee uitgangspunten en drie rollen

Bij de uitwerking van de rollen van de innovatiebevorderende overheid hanteert het Innovatieplatform twee uitgangspunten (zie paragraaf 2.4). In paragraaf 2.3 heeft het Innovatieplatform drie overheidsrollen onderscheiden. Per overheidsrol is door het Innovatieplatform een inventarisatie en analyse van bestaande activiteiten en initiatieven uitgevoerd. Dit heeft geresulteerd in acties die op de korte termijn ter hand kunnen worden genomen. Het Innovatieplatform realiseert zich dat uitvoering van sommige voorstellen met een zeker risico gepaard kan gaan. Innoveren betekent nu eenmaal ook experimenteren; mislukkingen zijn dan part of the game. Deze onzekerheid over de beleidsresultaten levert spanningen op met de behoefte aan risicomijdend en voorspelbaar gedrag, die wenselijk is vanuit het overheidsstreven naar kostenbeheersing en korte termijnresultaten. Het is daarom van belang dat experimenten goed worden geëvalueerd, zodat zij bijdragen tot 'beleidsleren'.





## HST 3 } INNOVATIEBEVORDERING IN DRIE OVERHEIDSROLLEN

De overheid is een belangrijke consument en investeerder. Door in te kopen en te investeren besteden Europese overheden gemiddeld 16 procent van het bruto binnenlands product (BBP).<sup>34</sup> Cijfers van het CBS wijzen op 16,3 miljard euro aan bruto investeringen in 2003 en 32 miljard voor het verbruik (inkoop) van de overheid in hetzelfde jaar. Het betreft in totaal 48,3 miljard. Het CBS hanteert hierbij een vrij strikte definitie van 'overheid': ziekenhuizen horen daar bijvoorbeeld niet bij. In de maatschappelijke dienstverlening in Nederland gaat nog eens tientallen miljarden euro's om. In totaal is de Nederlandse overheid verantwoordelijk voor bijna de helft van het BBP. In 2003 was dat 454,3 miljard euro.<sup>35</sup> Dit geeft de overheid een enorme macht om innovaties in de samenleving te bevorderen.

### 3.1 INNOVATIEBEVORDEREND DIENSTVERLENEN

#### Waarom innovatiebevorderend dienstverlenen?

De afgelopen jaren zijn er vele behartigenswaardige aanbevelingen gedaan om de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid te verbeteren. De WRR heeft begin december bijvoorbeeld twee studies uitgebracht waarin hij de problemen rond de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van maatschappelijke dienstverlening analyseert: Bewijzen van goede dienstverlening en Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren. Centraal in die adviezen staat het geïnstitutionaliseerd wantrouwen tussen overheden, burgers, instellingen en professionals. Dit leidt tot een eenzijdige nadruk op regelen, disciplineren, afrekenen en controleren. De raad pleit voor het bevorderen van leerprocessen, het versterken van de positie van de professionals en cliënten en het stroomlijnen van het toezicht en de verantwoordelijkheidsarrangementen. Ook de SER publiceerde begin 2005 over het belang van publiek ondernemerschap in het advies Ondernemerschap voor de publieke zaak. En al eerder verschenen er publicaties zoals Belgen doen het beter en Hollandse helden die het gebrek aan vernieuwing en kwaliteit in de dienstverlening analyseerden. In dit advies zal het Innovatieplatform niet al deze analyses nog eens behandelen. Wel stelt het platform dat door middel van dienstverlening innovaties kunnen worden bevorderd.

#### Wat is innovatiebevorderend dienstverlenen?

De overheid is de grootste dienstverlener aan burgers en bedrijven in het land. De overheid verleent in de eerste plaats direct diensten aan bedrijven en burgers. Het Innovatieplatform noemt dat directe dienstverlening (verlenen van vergunningen, uitgifte van paspoorten, afhandeling van belastingaangiften, het verstrekken van uitkeringen, enzovoort). Daarnaast functioneert de





overheid ook als publieke dienstverlener in samenwerking met andere maatschappelijke actoren, bijvoorbeeld ziekenhuizen, scholen, politiekorpsen etc. De overheid is dan onderdeel van een dienstverlenend netwerk en draagt daarbij de systeem-verantwoordelijkheid. Zij ziet er op toe dat de publieke dienstverlening wordt gerealiseerd en dat de continuïteit, doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid zijn gegarandeerd. Dat houdt onder meer in dat de overheid toetredings- en gedragsregels stelt betreffende deze netwerken, zij betrokken is bij de financiering van de dienstverlening en dat zij mede zorg draagt voor het toezicht. We noemen deze indirecte vorm van dienstverlening 'netwerkdienstverlening'.

Een innovatiebevorderende overheid zet zich actief in om haar eigen diensten te vernieuwen (productinnovatie). Bovendien leidt het aanbieden van nieuwe producten ook vaak tot nieuwe processen. Juist op de beleidsterreinen waar zich grote maatschappelijke vraagstukken voordoen (gezondheidszorg, milieu, onderwijs, vergrijzing, veiligheid, verkeer) kunnen dergelijke product- en procesinnovatie een aanzienlijke maatschappelijke meerwaarde opleveren en kunnen ze een belangrijke voorbeeldfunctie hebben voor ander maatschappelijke actoren.

De in hoofdstuk twee gepresenteerde uitgangspunten vormen de rode draad in de analyses in de redenering van het Innovatieplatform:

- 1) Naarmate dienstverlening meer responsief (vraaggericht) is en naarmate ten behoeve van dienstverlening meer of beter wordt gecoördineerd, is die dienstverlening innovatiever en wordt verondersteld te leiden tot meer of snellere innovaties in de maatschappij.
- 2) Naarmate aan de dienstverlening meer door doelvoorschriften (en minder via middelvoorschriften) wordt vormgegeven, is die dienstverlening innovatiever en wordt deze verondersteld te leiden tot meer of snellere innovaties in de maatschappij.

### Standpuntbepaling

Er is de afgelopen jaren veel aandacht voor vernieuwing en innovatie in dienstverlening. In het NRC Handelsblad van 2 april jl. concludeert de reizende commentator zelfs dat de professional bedolven raakt onder regels en onder initiatieven van vernieuwers.<sup>36</sup> Dat sluit aan bij de waarnemingen van het Innovatieplatform. Dienstverleners kunnen in veel gevallen niet adequaat reageren op veranderende maatschappelijke eisen als het gaat om de kwaliteit van die dienstverlening. Dit komt met name omdat zinvolle innovatieve projecten onvoldoende voorrang krijgen. Het ontbreekt de dienstverlenende sectoren aan een systeem waardoor de verschillende actoren de ruimte hebben afspraken te maken over het realiseren van innovatieve projecten. Er zijn onvoldoende mogelijkheden voor het doen van experimenten. Dit probleem treedt vooral op wanneer er



## Achtergrond en analyse

verbindingen tussen verschillende (financiële) beleidsregimes moeten worden gelegd. Daarnaast stelt het Innovatieplatform dat kennis van buiten het overheidsveld een helder zicht kan geven op de vraag naar innovatie in maatschappelijke sectoren. De methode 'Sneller Beter' waarbij experts uit het bedrijfsleven advies gaven over de logistieke problemen in ziekenhuizen is hier een goed voorbeeld van. Dit zogenaamde van buiten naar binnen werken vindt echter nog weinig plaats.

### Voorbeeld: outside-in werken bij maatschappelijke vraagstukken

De overheid zou meer een outside-in benadering moeten kiezen voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. De recent opgerichte stichting De Nationale DenkTank leent zich goed voor een experiment op dit terrein. De stichting stelt zich ten doel de Nederlandse kennisverzuiling tegen te gaan door het bouwen, onderhouden en faciliteren van een interdisciplinair netwerk tussen de zuilen overheid, universiteiten en bedrijfsleven. Het netwerk zal jaarlijks worden aangevuld met een team jonge, talentvolle academici. Dit team zal in het betreffende jaar een praktische, innovatieve aanpak zoeken van een maatschappelijk vraagstuk, daarbij ondersteund door het netwerk en de stichting. Het Innovatieplatform zal betrokken zijn bij de eerste selectie van een maatschappelijk vraagstuk.

Ook het systeem van toezicht op maatschappelijke dienstverlening werkt eenzijdigheid in de hand. De aandacht van toezichthouders gaat vooral uit naar negatieve afwijkingen en falen. Positieve afwijkingen of excellentie worden niet beloond. Niet de inhoud, maar het proces is vaak leidend als het om toezicht gaat. Door dit alles komen nieuwe initiatieven en innoverende experimenten moeilijk van de grond.

Het Innovatieplatform stelt verder vast dat ook de financieringssystematieken in de sectoren van maatschappelijke dienstverlening aanpassing verdienen. Deze systematieken dienen zo aangepast dient te worden dat excellentie, kwaliteit en innovatie worden beloond.

Innovaties in dienstverlening ontstaan gemakkelijker als er factoren aanwezig zijn die het ontwikkelen en experimenteren met nieuwe oplossingen aanmoedigen en die de verspreiding van goede oplossingen bevorderen. Belangrijke condities die het innovatieklimaat beïnvloeden zijn:

- Ruimte in fysieke, juridische en financiële zin
- Leiderschap dat ruimte voor innovatie weet te bieden en inzicht heeft in en weet om te gaan met angsten en belemmeringen die innovatie tegenhouden



- Kennis en inzicht in ICT-ontwikkelingen en de toepassingsmogelijkheden daarvan
- Mechanismen die kennisproductie en kennisdeling bevorderen
- Stimulansen. De markt heeft het marktmechanisme als driver voor innovatie. Bij de publieke sector ontbreekt zo'n mechanisme. Bezuinigingen en calamiteiten vormen weliswaar negatieve drivers voor veranderingen, maar leiden lang niet altijd tot innovatie. De publieke sector zal andere mechanismen moeten ontwikkelen om ervoor te zorgen dat bestuurders, managers en medewerkers structureel worden gestimuleerd tot innovatie
- Instrumenten die organisaties inzicht geven in hun innovatiekracht en helpen deze te verhogen.

Innovatiebevordering in de overheidsdienstverlening is naar het oordeel van het Innovatieplatform nog geen gemeengoed. In hoofdstuk 5 wordt een aantal acties voorgesteld die de rol van de overheid als innovatiebevorderaar door middel van dienstverlening kunnen versterken.

### 3.2 INNOVATIEBEVORDEREND INVESTEREN

#### Waarom innovatiebevorderend investeren?

De overheid investeert jaarlijks miljarden euro's. Het betreft materiële en immateriële investeringen in transportinfrastructuur en bijvoorbeeld in natuurgebieden, onderwijs, onderzoek, zorg en veiligheid. De investeringen van de Rijksoverheid vallen voor het grootste deel binnen de begrotingen van de departementen. Voor een relatief klein deel (de laatste jaren ging het om 2 miljard euro per jaar) komen ze uit de aardgasbaten die ondergebracht zijn in het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Waarbij het bijzondere van de FES is dat de middelen elke vier jaar 'vrijvallen', omdat het kabinet dan weer over een nieuwe investeringsronde beslist. Interessant is overigens ook dat de overheid jaarlijks 12,7 miljard euro investeert in het Gemeentefonds en het Provinciefonds.

Het is overigens moeilijk om in de begrotingen van de departementen een onderscheid te vinden tussen middelen die 'regulier' worden ingezet en middelen die specifiek voor investeringen worden gebruikt. Het infrastructuurfonds van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (totaal 5,79 miljard in 2005) is daarop een uitzondering. Dit fonds wordt gevoed uit het FES (1,44 miljard in 2005) en met middelen van de begroting van VenW (4,07 miljard in 2005) en andere ministeries.

De investeringen van de overheid zijn van essentieel belang voor onze welvaart en ons welzijn. Investeringen in wegen, dijken, ziekenhuizen, universiteiten, musea en dergelijke dragen bij aan onze sociale, economische en culturele infrastructuur. Een goed afgewogen en bewust investeringsbeleid is dan ook een voorwaarde.

### Wat is innovatiebevorderend investeren?

Onder innovatiebevorderend investeren verstaat het Innovatieplatform: investeren in het ontwikkelen van nieuwe producten, diensten of processen om economische productiviteitsverhoging en/of maatschappelijke kwaliteitsverbeteringen te realiseren. Wil de overheid haar investeringsmacht aanwenden om innovaties te bevorderen, dan dient zij, zo meent het Innovatieplatform, naast criteria zoals rendement, economische legitimiteit, effectiviteit, efficiëntie en controleerbaarheid<sup>37</sup> met name ook innovatiebevordering als criterium te hanteren. Opnieuw hanteert het platform hierbij zijn twee uitgangspunten:

- 1) Naarmate materiële en immateriële overheidsinvesteringen meer aansluiten bij maatschappelijke vragen en naarmate het investeringsbeleid beter gecoördineerd plaatsvindt, zijn die investeringen innoverender en worden ze verondersteld te leiden tot meer of snellere innovaties in de maatschappij.
- 2) Naarmate aan materiële en immateriële investeringen meer door doelformuleringen (en minder via middelvoorschriften) wordt vormgegeven, zijn die investeringen innoverender en worden ze verondersteld te leiden tot meer of snellere innovaties in de maatschappij.<sup>38</sup>

### Standpuntbepaling

Het Innovatieplatform heeft zich een beeld gevormd van het innovatiebevorderende karakter van de overheidsinvesteringen. Daarbij concludeert het dat het innovatiebevorderende karakter van de investeringen in veel gevallen nog beperkt is: de investeringen zijn onvoldoende gericht op de maatschappelijke vraag om vernieuwing en innovatieve investeringsprojecten krijgen onvoldoende voorrang. Binnen departementen is veelal geen sprake van een bewust investeringsbeleid gericht op vernieuwing en kwaliteitsverbetering.

Daarnaast is het platform van oordeel dat de financieringssystematieken in sectoren als zorg, welzijn, veiligheid en onderwijs zodanig van karakter zijn dat investeringen in excellentie, kwaliteit en innovatie moeilijk zijn te realiseren. Een voorbeeld betreft kostenbesparende innovatie in ziekenhuizen. Wanneer deze innovaties succesvol zijn en leiden tot een afname van het beslag op ziekenhuisbedden, is het effect een lager budget voor de betreffende ziekenhuizen in het volgende jaar. Innovatief gedrag wordt aldus door het bestaande financieringsarrangement ontmoedigd.<sup>39</sup>

Het Innovatieplatform wijst hier nogmaals met nadruk op zijn eerdere constatering dat het investeringsniveau in kennis in Nederland, zowel publiek als privaat, ver onder het niveau blijft dat nodig is om onze ambitie om tot een van de meest dynamische en concurrerende kenniseconomieën van de EU te behoren waar te maken. In het rapport Vitalisering van de kenniseconomie stelt het





platform dat een simpele rekensom leert dat Nederland ongeveer 1600 euro per inwoner aan onderwijs en R&D uitgeeft. Dat ligt ongeveer op het EU-gemiddelde, maar sterk onder dat van landen als België en Duitsland (1800 euro), Finland (bijna 2100 euro), Denemarken (2200 euro) en Zweden (meer dan 2400 euro). De kennisinvesteringsquote (KIQ) van Nederland lag in 2001 met een percentage van 6,8 van het BBP op een relatief laag niveau. Ter vergelijking: in België ligt deze op 8,6 procent van het BBP. Koplopers zijn de VS (10,2 procent van het BBP), Zweden (10,8 procent) en Korea (11,1 procent).<sup>40</sup>

Tot slot constateert het Innovatieplatform op basis van een Europese vergelijking dat er vooral op het gebied van de vervoersinfrastructuur door het toepassen van nieuwe ontwikkel- en exploitatiemethoden veel aan innovatief vermogen te winnen is.

Het Innovatieplatform doet in hoofdstuk 6 op basis van deze standpuntbepaling een aantal adviezen ter bevordering van innovatie door middel van investeringen.

### 3.3 INNOVATIEBEVORDEREND INKOPEN

#### Waarom innovatiebevorderend inkopen?

Ten behoeve van hun eigen organisaties kopen overheden een groot en gevarieerd aantal producten en diensten in. De (Rijks)overheid heeft daarmee een aanzienlijke kopersmacht die ze in zou kunnen zetten om innovatie te bevorderen. Door als een intelligente klant die open staat voor nieuwe benaderingen op te treden kan de overheid met haar aankoopgedrag bedrijven stimuleren nieuwe producten, processen en diensten te ontwikkelen. Omgekeerd kunnen deze nieuwe innovatieve producten en diensten de overheid helpen de kwaliteit van haar dienstverlening te verhogen en de kosten ervan te reduceren.

#### Wat is innovatiebevorderend inkopen?

Het Innovatieplatform omschrijft innovatiebevorderend inkopen als: het inkopen van goederen en diensten op zodanige wijze dat er economische productiviteitsverhoging en/of maatschappelijke kwaliteitsverbeteringen mee worden gerealiseerd. Om innovatiebevorderend in te kopen dient de overheid tijdens het inkopen behalve criteria als economische meest voordelige aanbieder, laagste prijs, gelijkheid, transparantie, non-discriminatie en concurrentiebevordering, ook innovatiebevordering als maatstaf te hanteren. Deze visie heeft het Innovatieplatform geoperationaliseerd door ook ten aanzien van inkopen de twee uitgangspunten te hanteren:



## Achtergrond en analyse

- 1) Naarmate overheden in het kader van hun inkoopproces beter in staat zijn tot het articuleren en bundelen van een uitdagende vraag aan de markt, wordt dat inkoopproces innovender en wordt het verondersteld te leiden tot meer of snellere innovaties in de maatschappij.
- 2) Naarmate overheden meer inkopen door gebruik te maken van doelformuleringen (en minder via middelvoorschriften), is het inkoopproces innovender en wordt het verondersteld te leiden tot meer of snellere innovaties in de maatschappij.

### Standpuntbepaling

De overheid is zich al een aantal jaren bewust van de mogelijkheid om haar kopersmacht in te zetten ter bevordering van innovatie. Dit alles heeft onder andere geleid tot het actieplan Innovatief Aanbesteden, het actieprogramma Professioneel Inkopen en Aanbesteden en het programma Purchasing Excellence Overheid. Onlangs stuurde minister Brinkhorst het Visiedocument Aanbesteden naar de Tweede Kamer met daarin de kabinetsvisie op aanbesteden.<sup>41</sup> Het Innovatieplatform constateert dan ook dat de overheid een eind op weg is als het gaat om het stimuleren van innovatiebevorderend inkopen.

Toch blijft er in de ogen van het Innovatieplatform nog een aantal knelpunten over die een echte doorbraak in de weg staan. Nog steeds ontbreken bij de overheid prikkels om innovatiebevorderend in te kopen. Dat komt voor een belangrijk deel omdat overheidsinstellingen niet zijn ingesteld op het nemen van de economische risico's. Het gevolg hiervan is dat de overheid producten en diensten inkoopt waarvan de eigenschappen en vormgeving tot in bijzonderheid vastgelegd zijn. Dit laat bedrijven niet de ruimte om nieuwe alternatieven met dezelfde functionaliteit te ontwikkelen en aan te bieden. Tevens geldt dat de overheid moeilijk innovatieve MKB-bedrijven bereikt, zeker als het gaat om inkopen van kennis. Daarnaast stelt het platform vast dat de overheid onvoldoende gebruik maakt van de ruimte die Europese regels bieden om innovatiebevorderend in te kopen.

Al met al verdient het strategisch inkoopvermogen van de Rijksoverheid naar de mening van het Innovatieplatform versterking. Het project Professioneel en Inkopen en Aanbesteden (PIA) heeft zich de afgelopen jaren geconcentreerd op het professionaliseren van het inkopen en aanbesteden bij de overheid. Deze professionalisering is een voorwaarde voor strategisch en innovatiebevorderend inkopen. Nu is het de uitdaging om de professionalisering verder te koppelen aan strategisch en innovatiebevorderend inkopen.

Het Innovatieplatform formuleert in hoofdstuk 7 aanbevelingen die het bovenstaande kunnen bewerkstelligen.





## HST 4 } INLEIDING

In dit actieplan formuleert het Innovatieplatform zijn adviezen. Voor het opstellen van de acties past het Innovatieplatform telkens de twee eerder geformuleerde uitgangspunten toe: het overheidshandelen moet – meer dan nu het geval is – responsief en gecoördineerd zijn ten aanzien van maatschappelijke vragen en het overheidshandelen dient te verschuiven van een benadering gericht op middelen en instrumenten, naar een aanpak waarin de te bereiken uitkomsten en resultaten centraal staan. De aanbevelingen zijn dus gericht op het versterken van de rol van de overheid als bevorderaar van innovaties in de samenleving en het verankeren van de twee uitgangspunten in het overheidshandelen.

Het Innovatieplatform realiseert zich dat de uitvoering van sommige voorstellen met een zeker risico gepaard kan gaan. Innoveren betekent nu eenmaal ook experimenteren. Mislukkingen zijn dan part of the game. Deze onzekerheid over de resultaten levert spanningen op ten opzichte van de behoefte van de overheid aan risicomijdend en voorspelbaar gedrag. Dit gedrag is begrijpelijk vanuit het overheidsstreven naar kostenbeheersing en korte termijnresultaten. Om die spanning te ondervangen is het van belang dat experimenten goed worden geëvalueerd, zodat zij bijdragen tot ‘beleidsleren’.

In de volgende hoofdstukken worden per overheidsrol de adviezen geformuleerd. Die concentreren zich op de Rijksoverheid. Het Innovatieplatform heeft sterke aanwijzingen dat veel van de voorstellen ook van toepassing zouden kunnen zijn op provincies, gemeenten en uitvoeringsinstanties. In een tweede fase zou het Innovatieplatform graag met deze bestuurslagen overleggen over de rol die zij kunnen spelen om innovatie te bevorderen.





## HST 5 } ADVIEZEN DIENSTVERLENEN

Zoals eerder aangegeven is de overheid de grootste dienstverlener aan burgers en bedrijven in het land. Dat geeft de overheid de mogelijkheid om door middel van deze dienstverlening innovaties in de samenleving te bevorderen. Daartoe zijn hieronder voorstellen geformuleerd. De meeste voorstellen zijn van toepassing op zowel de directe dienstverlening als de netwerk-dienstverlening, al kan de nadruk variëren.

### ACTIE 1: NEEM IRRITATIES TEN AANZIEN VAN REGELS EN TOEZICHT WEG

Alom wordt aangegeven dat hoog oplopende administratieve lasten en overbodige en gedetailleerde regels de ruimte en energie voor innovaties in de maatschappij beperken. Ondernemers en burgers ervaren dat de overheid diverse malen dezelfde gegevens vraagt en dat ze verplicht zijn bepaalde informatie te geven waar niets mee lijkt te gebeuren. Voorts zijn er talloze voorbeelden van regels waarbij velen zich afvragen: moet dat nou zo precies geregeld worden? Of: wat is nu eigenlijk het doel?

Het kabinet is reeds bijzonder actief met het terugdringen van administratieve lasten en het weg nemen van strijdige regels (ACTAL, Taskforce Vergunningen, Convenant Strijdige Regels, Commissie Stevens over 'regeldruk' enzovoort). Het Innovatieplatform steunt deze inspanningen van harte.

#### Goed voorbeeld: geen regels

In een aantal Friese dorpen zijn alle verkeersborden weggehaald. Sinds de introductie van deze regelvrijheid in het verkeer zijn er geen ongelukken meer gemeld en is de gemiddelde snelheid spectaculair gedaald. Regels lokken strategisch gedrag uit, terwijl in een regelvrije zone bestuurders door de sociale omgeving worden aangesproken en er een groter beroep wordt gedaan op hun verantwoordelijkheidsgevoel en inschattingsvermogen.

Een cruciaal initiatief dat op dit moment wordt uitgewerkt is het toepassen van het principe van eenmalige gegevensversteking. Dit principe behelst dat de overheid zichzelf de verplichting



oplegt dat dezelfde beheersgegevens niet meer dan één keer aan burgers en bedrijven worden gevraagd. Om dit te realiseren zullen overheden ervoor moeten zorgen dat hun informatie uitwisselbaar is. In België is daartoe de zogenaamde Kruispuntbank opgezet. Dit is een informatie-systeem waarmee de verschillende vormen van overheidsinformatie op een veilige manier aan elkaar worden gekoppeld.

Het Innovatieplatform stelt voor een aantal voor de Nederlandse economie belangrijke innovatieve sectoren extra te onderzoeken waar het gaat om het terugdringen van administratieve lasten en innovatiebelemmerende regels. Dit in aanvulling op en versterking van de succesvolle aanpak van administratieve lasten en strijdige regels die de overheid nu uitvoert. Overheid en bedrijfsleven in een sector kunnen gezamenlijk specifieke innovatiebelemmerende regels inventariseren en aan het kabinet voor afschaffing voor dragen. De betrokkenheid van het bedrijfsleven en vertegenwoordigers van met name het MKB is daarbij cruciaal. Regelgeving die wel als zinvol wordt aangemerkt, dient te worden gerespecteerd. De vertegenwoordigers van bedrijfsleven hebben dan ook de taak om het belang van deze zinvolle regels aan hun eigen achterban uit te leggen. Bovendien kunnen per sector initiatieven uit het project Bruikbare Rechtsorde worden gebruikt om te komen tot andere beter toepasbare regels (bijvoorbeeld zorgplicht).

Een vergelijkbare aanpak kan ook toegepast worden in innovatieve sectoren in de publieke dienstverlening. In samenwerking met organisaties voor publieke dienstverlening wordt ook hier alle regelgeving op innovatiebelemmering beoordeeld. Zo kunnen departementen ook de lopende initiatieven ter reductie van administratieve lasten in maatschappelijke sectoren zoals zorg, welzijn, onderwijs en huisvesting versneld uitvoeren.

Ook het toezicht op de naleving van regels kan een sterke innovatiebelemmerende werking hebben. Het Innovatieplatform erkent dat toezicht een belangrijk instrument is om de kwaliteit en effectiviteit van de (publieke) dienstverlening te kunnen waarborgen en beoordelen. Toezicht moet zich echter niet beperken tot regelhandhaving: er moet ruimte en aandacht zijn voor innovaties op het terrein waar toezicht wordt gehouden. Het platform stelt voor dat de accenten in het toezicht door alle betrokken actoren inclusief toezichthouders gezamenlijk worden vastgesteld. Toezicht kan dan beter benut worden als een instrument voor zelfevaluatie en als een instrument voor het stimuleren van innovatie in en verbetering van de gezamenlijke dienstverlening.

Vele uitvoeringsorganisaties en bedrijven hebben te maken met verschillende externe toezichthouders, die volledig los van elkaar hun toezichtstaak uitoefenen en ook nog vaak naar dezelfde dingen vragen. De organisatorische last en irritaties die hiermee gepaard gaan dragen niet bij aan een innovatief klimaat. Het Innovatieplatform stelt voor dat toezichthouders hun activiteiten



## Actieplan

zodanig op elkaar afstemmen dat organisaties door slechts één generieke toezichthouder worden bezocht en bevestigd, die 'achter de schermen' de expertise van afzonderlijke toezichthouders inschakelt.

Tenslotte beveelt het platform aan dat voor organisaties die hebben bewezen betrouwbaar te zijn in de kwaliteit van hun dienstverlening en in het naleven van regelgeving er de mogelijkheid bestaat zich te certificeren als 'zelfstandig betrouwbare dienstverlener'. Dit houdt in dat het toezicht op deze organisaties slechts marginaal wordt uitgeoefend en ze de ruimte krijgen om zelfstandig te experimenteren. Uiteraard dient deze certificatie periodiek opnieuw te worden verworven.

Hieronder vat het Innovatieplatform de genoemde acties samen. Die acties sluiten aan bij initiatieven van bijvoorbeeld het SG-beraad dat onderzoekt of inspecties gezamenlijk toezicht kunnen verrichten en of er sprake is van tegenstrijdige regels en het project van EZ, Justitie en BZK naar maatschappelijke sturings- en toezichtsrelaties.

Wat?	Wie?	Wanneer?
<p><b>1a. Toepassen principe eenmalige gegevensverstrekking</b> Overheid verplicht zichzelf dat zij maar één keer vraagt naar beheersgegevens van burgers en bedrijven. Realisatie vindt versneld plaats binnen het programma Naar een Elektronische Overheid. De overheid aarzelt niet daar waar nodig wetgeving aan te passen.</p>	BZK, EZ	Jan 2006
<p><b>1b. Innovatieve economische sectoren samen met het bedrijfsleven specifiek onderzoeken op innovatiebelemmerende regelgeving</b> In aanvulling op de programma's voor administratieve lastenverlichting wordt innovatiebelemmerende regelgeving waar mogelijk afgeschaft of in het kader van de nota Bruikbare Rechtsorde door doelgeformuleerde regels vervangen. Wel zinvol bevonden regels worden door vertegenwoordigers van bedrijfsleven zelf aan achterban uitgelegd.</p>	EZ, BZK, JUS, MKB-NL, VNO-NCW	Nov 2005
<p><b>1c. Innovatieve maatschappelijke sectoren samen met maatschappelijke organisaties specifiek onderzoeken op innovatiebelemmerende regelgeving</b> In aanvulling op de programma's voor administratieve lastenverlichting wordt innovatiebelemmerende regelgeving waar mogelijk afgeschaft of in het kader van Bruikbare Rechtsorde door doelgeformuleerde regels vervangen. Wel zinvol bevonden regels worden door vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties zelf aan achterban uitgelegd.</p>	BZK, EZ, JUS koepel-organisaties	Nov 2005



<p><b>1d. Accenten in toezicht door alle actoren gezamenlijk laten vaststellen</b> Ter bevordering van ruimte voor innovatie worden de accenten waarop toezicht wordt gehouden, in samenspraak met alle actoren vastgesteld.</p>	BZK, JUS	Okt 2005
<p><b>1e. Alle toezicht gebundeld laten plaatsvinden</b> Verschillende toezichthouders stemmen zodanig af dat elke organisatie door één generieke toezichthouder wordt bezocht en benodigde informatie slechts één keer wordt gevraagd.</p>	Inspecties	Okt 2005
<p><b>1f. Minder intensief toezicht houden op 'zelfstandig betrouwbaar' gecertificeerde organisaties</b> Op organisaties die bewezen hebben betrouwbare kwaliteit te leveren en regelgeving te respecteren, wordt minder intensief toezicht gehouden.</p>	BZK, JUS	Okt 2005

## ACTIE 2: ZORG VOOR VERSNELLEN EN UITBREIDEN E-GOVERNMENT

Het gebruik van ICT in samenleving en bedrijfsleven levert vele nieuwe producten, diensten en werkwijzen op die de productiviteit verbeteren. Op dezelfde wijze kan ICT toegepast worden in overheidsdienstverlening. Productiviteitsverbetering in de overheidsdienstverlening bevordert uiteraard het innovatieklimaat in Nederland. Dit is bijvoorbeeld te zien in de relatie tussen E-governance en het terugdringen van administratieve lasten. Bovendien; hoe meer de overheid erin slaagt ICT op een zinvolle manier in haar dienstverlening toe te passen, des te meer prikkels voor innovatie er voor derden vanuit gaan.

In het kader van het actieplan Electronische Overheid zijn al vele aanbevelingen verschenen en vele acties ingezet. Men werkt langs de actielijnen: elektronische toegang tot de overheid, elektronisch authenticatie, elektronische identificeringsmiddelen, burgerservicenummer, basis registers, elektronische informatie-uitwisseling, snelle verbindingen tussen overheidsorganisaties. De voortgang in deze actielijnen wordt soms belemmerd, doordat verschillende organisaties eigen systemen hebben die niet op elkaar aansluiten of omdat men niet tot een keuze komt voor een bepaalde wijze van uitvoering of standaard.



## Actieplan

### **Goed voorbeeld: verplichte elektronische belastingaangifte**

De Belastingdienst loopt al enige jaren voorop in de innovatie van haar dienstverlening onder meer door de invoering van de mogelijkheid tot elektronische belastingaangifte. Door de ondersteunende software levert dit zowel voor de Belastingdienst als voor de ondernemer efficiencywinst op. Sinds kort is de elektronische aangifte voor bedrijven verplicht, waardoor bedrijven een dwingende stimulans hebben om het elektronisch zakendoen verder te ontwikkelen.

### **Goed voorbeeld: elektronische eerstedagsmelding**

Bedrijven zijn verplicht binnen zes weken een nieuwe werknemer aan te melden bij de sociale zekerheidsinstanties. Met deze aanmelding zijn hoge administratieve lasten gemoeid. Bovendien is het een fraudegevoelig systeem. Werkgevers kunnen gemakkelijk stellen dat de papieren 'net' onderweg zijn. In België heeft de overheid dit probleem aangepakt door innovatieve dienstverlening. De werkgevers zijn verplicht de eerste dag dat de werknemer in dienst treedt deze aan te melden via een digitaal formulier. Hier hoeft de werkgever slechts enkele nummers in te voeren waarna de zogenaamde Kruispuntbank de gegevens checkt en naar de juiste instanties stuurt. Zowel de administratieve lasten voor bedrijven als de risico's op fraude zijn aanzienlijk beperkt door deze vorm van E-government.

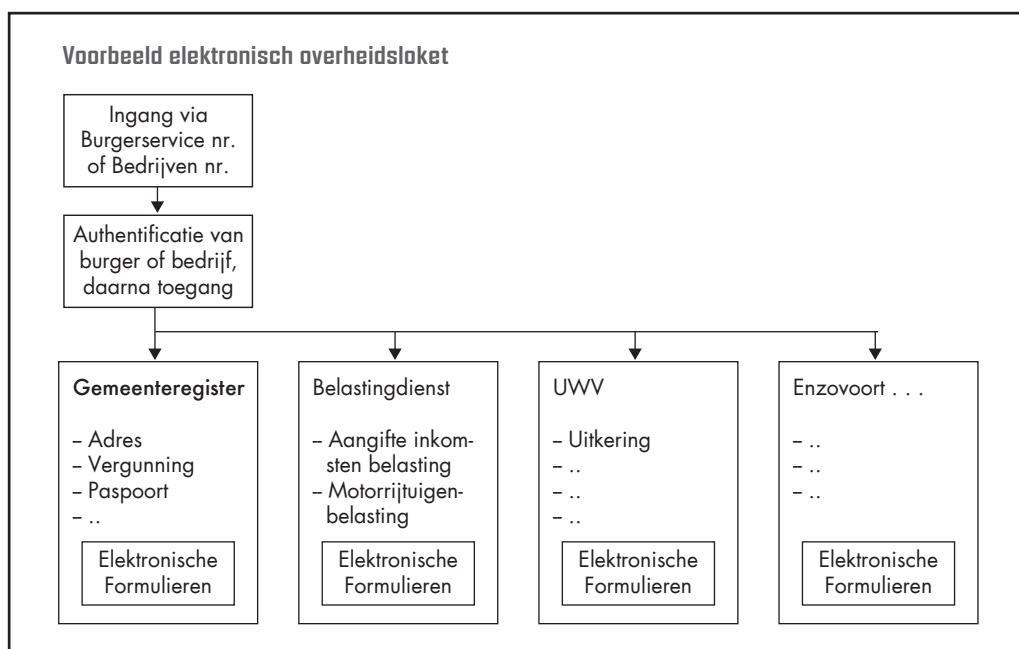
Het Innovatieplatform stelt een aantal doelgerichte acties voor om te bevorderen dat alle betrokken organisaties zich inspannen voor een succesvolle Electronische Overheid. Onze ambitie is dat de Nederlandse overheid maximaal gebruik maakt van de mogelijkheden van ICT om zowel de kwaliteit als efficiëntie van haar dienstverlening te verbeteren.

Het Innovatieplatform is van mening dat de overheid zich dient te committeren aan de doelstelling dat alle formulieren digitaal in te vullen zijn. Daarbij moet niet elke overheid haar eigen formulier digitaliseren. Men zal echt moeten samenwerken om de eenmalige gegevensverstrekking te laten slagen en een daarvoor benodigd analogon van de Belgische Kruispuntbank (zie hiervoor) op te zetten. Op alle gemeentehuizen moeten computers staan voor burgers en bedrijven zonder internetaansluiting.

Burgers en bedrijven kunnen momenteel op [www.overheidsloket.nl](http://www.overheidsloket.nl) een overzicht krijgen van de diensten die de overheid aanbiedt. Maar dit overzicht betreft slechts de informatieverstrekking. Een adequate doorverwijfsfunctie naar gemeenten of andere instellingen is nog nauwelijks



aanwezig, laat staan dat via deze site interactie met de overheid mogelijk is. Integrale en vraaggestuurde dienstverlening betekent dat burgers en bedrijven na het verkrijgen van informatie op [www.overheidsloket.nl](http://www.overheidsloket.nl) niet weer ergens anders naar toe moeten om het benodigde formulier op te halen en in te vullen. In onderstaande figuur is schematisch weergegeven hoe een burger via één toegang online naar verschillende overheidsdiensten kan worden geleid. Daar waar mogelijk moeten anderen dan de overheid bevoegd worden wijzigingen aan te brengen. Zo zouden – net als in België – accountants en notarissen bevoegd moeten zijn namens bedrijven wijzigingen in het basisbedrijvenregister aan te brengen. Dit vanuit de gedachte dat bedrijven veelvuldig contact hebben met hun accountant en dat wanneer ondernemers een bedrijf willen oprichten ze sowieso met de notaris in contact komen.



Om gebruik te kunnen maken van on-line overheidsdienstverlening en om de eenmalige gegevensverstrekking te kunnen realiseren, is het nodig de identiteit van personen betrouwbaar en vertrouwelijk te kunnen vaststellen (authenticatie). Het invoeren van een burgerservicenummer is hiervoor noodzakelijk. Aan de hand van zo'n burgerservicenummer kunnen gegevens die bij de overheid bekend zijn ook aan bedrijven en uitvoeringsorganisaties ter beschikking komen. De



## Actieplan

uitwisseling van gegevens moet maximaal benut worden: elektronisch patiëntendossier, uitwisseling van reïntegratiebedrijven, CWI en welzijnsorganisaties, enzovoort. Het College Bescherming Persoonsgegevens moet daarbij toezicht houden en de privacy van burgers waarborgen.

Cruciaal voor de Electronische Overheid is het op elkaar aansluiten van systemen van verschillende organisaties in een keten of netwerk. Indien lokale bestuurders of bestuurders van verschillende ketenactoren er onderling niet uit komen, moet het mogelijk zijn dat een Standaardisatie-autoriteit met verregaande bevoegdheden doorbraken forceert. Juist op dit vlak doen zich in de praktijk de grootste belemmeringen voor ten aanzien van daadkrachtige implementatie van goede plannen.

Wat?	Wie?	Wanneer?
<p><b>2a. Inrichten van één elektronisch overheidsloket voor burgers en één overheidsloket voor bedrijven</b> Eén overheidsportal waar burgers en bedrijven alle overheidsinformatie kunnen krijgen en formulieren digitaal kunnen invullen: per jan 2006 60 procent en per jan 2007 80 procent van de dienstverlening.</p>	EZ, BZK, departementen provincies gemeenten	Jan 2006
<p><b>2b. Maximaliseer uitwisseling van gegevens</b> In aansluiting op programma Andere Overheid versneld investeren in elektronische gegevensuitwisseling. Bijvoorbeeld voor elektronisch patiëntendossier en uitwisseling gegevens tussen CWI, reïntegratiebedrijven en welzijnsorganisaties. Dit geeft organisaties de mogelijkheid veel effectiever als keten en netwerk samen te werken.</p>	BZK, VWS, SZW, VROM	Jan 2006
<p><b>2c. Geef accountants en notarissen de mogelijkheid om in opdracht van ondernemers elektronisch het basisbedrijvenregister bij te houden</b> Door accountants en notarissen de mogelijkheid te geven voor bedrijven wijzigingen aan te brengen in het basisbedrijvenregister vindt een aanzienlijke beperking van administratieve lasten plaats.</p>	EZ, BZK	Jan 2006
<p><b>2d. Instellen van Standaardisatie-autoriteit</b> Initiatief van bedrijfsleven en overheid voor een standaardisatieforum versterken door het instellen van een Standaardisatie-autoriteit. Deze krijgt bevoegdheden om ervoor te zorgen dat gegevens van verschillende overheden, diensten en maatschappelijke actoren onderling uitwisselbaar en ontsluitbaar zijn.</p>	BZK, EZ	Okt 2005



### ACTIE 3: RICHT INCENTIVES OP INNOVATIEBEVORDERING

Kenmerkend voor netwerkdienstverlening is dat de uitkomsten ervan voor burger of bedrijf het gevolg zijn van het samenspel van verschillende actoren met verschillende verantwoordelijkheden. Een probleem daarbij is dat actoren zich weliswaar verantwoordelijk achten voor hun eigen bijdrage en betrokkenheid, maar dat hun verantwoordelijkheid voor het gezamenlijke eindresultaat niet wordt genomen. Bovendien bevorderen de beoordelings- en financieringsprikkel op dit moment vooral dat men primair de eigen resultaten op orde wil hebben, ook al is het resultaat van het gehele netwerk dan niet optimaal.

Het Innovatieplatform constateert bij netwerkdienstverlening dat de overheid veelal een systeemverantwoordelijkheid draagt. Zij ziet er op toe dat in de betreffende netwerken zinvolle gezamenlijke resultaten worden gerealiseerd. Om hun eigen productiviteit en kwaliteit te meten is het zeker zinvol als organisaties hun eigen output (of throughput) meten en daar doelen op stellen. Echter, deze doelen moeten afgeleid zijn van outcomes die voor het gehele netwerk gelden. Het is veelal de overheid die in deze een belangrijke taak heeft. Zij dient uiteindelijk in overleg met de betrokkenen uit het netwerk die outcomes te definiëren. Daarmee zijn de netwerk-outcomes ook de parameters waarop de financiering en beoordeling gericht zijn. Hierbij zij aangetekend dat in resultaatbeoordelingen meestal niet kan worden volstaan met een set strikt kwantificeerbare output-indicatoren. Een beoordeling op afgeleide, kwantificeerbare indicatoren, levert meestal een gemarginaliseerd beeld op. Immers, de professionaliteit van een agent gaat niet over het aantal bonnen dat hij heeft geschreven en die van een verpleegster niet over het aantal bedden dat in een uur opgemaakt wordt. De meting en evaluatie van resultaten dienen dan ook te worden aangevuld met kwalitatieve informatie die betrekking heeft op de interpretaties en beleving van burgers en bedrijven.<sup>42</sup>

De overheid kan een extra stimulans tot innovatiebevordering realiseren door succesvolle innovatie daadwerkelijk te belonen. Hierbij valt te denken aan een directe beloning, een prijs of de mogelijkheid van 'patentering' voor een succesvolle netwerkinnovatie. Van belang daarbij is dat overheden de mogelijkheid scheppen dat netwerkactoren afspraken maken eventuele barrières weg te nemen en gezamenlijk te investeren: de opbrengsten van innovaties moeten dan in het netwerk gedeeld kunnen worden. Onderdeel van incentives gericht op innovaties is ook het mogelijk maken van experimenten. In vele organisaties wemelt het van de goede ideeën en mensen die zich met hart en ziel inzetten voor innovatie in processen en producten van dienstverlening, vaak in samenwerking met anderen.



## Actieplan

Het Innovatieplatform beveelt aan deze inzet en betrokkenheid te stimuleren door voor alle vormen van dienstverlening experimenteerruimtes tot stand te brengen. Deze experimenteerruimtes moeten betrokkenen de gelegenheid bieden om op kleine schaal en binnen een beperkte tijdspanne gezamenlijk afgesproken vernieuwingen uit te proberen. De experimenteerruimtes bieden de mogelijkheid om tijdelijk van bepaalde regelgeving te worden vrijgesteld. Om concreet werk te maken van de ondersteuning van deze experimenten wil het Innovatieplatform een beperkt aantal initiatieven als het ware adopteren en zich ervoor inzetten dat deze initiatieven bekendheid en erkenning krijgen.

Wat?	Wie?	Wanneer?
<b>3a. Netwerk-outcomes vaststellen</b> In aanvulling op de kabinetsreactie op het WRR-rapport Bewijzen van goede dienstverlening sturingsmodellen zo aanpassen dat alle actoren in een netwerk niet alleen beoordeeld worden op het realiseren van de eigen output, maar ook op het succes van het gehele netwerk (de netwerk-outcomes).	BZK	Begroting 2006
<b>3b. Direct belonen van innovaties in dienstverlening</b> Succesvolle innovatieve experimenten worden beloond. Dit kan d.m.v. een premie, een prijs, bijdrage aan opschaling, mogelijkheid scheppen van gezamenlijke investering en/of verdeling van opbrengsten. Onderzoek naar mogelijke vormen van publieke 'patentering' past daar bij.	BZK	Jul 2005
<b>3c. Inrichten van experimenteerruimtes voor alle vormen van netwerkdienstverlening</b> Er moet een duidelijke en vlotte procedure zijn waarbij, onder voorwaarde van verantwoording/evaluatie over werkwijze en resultaten van experimenten, snel tijdelijk vrijstelling van regels verkregen kan worden. Het IP adopteert een aantal experimenten.	BZK	Okt 2005

### ACTIE 4: ZORG VOOR GARANTIESTELLING EN WINSTDELING TER BEVORDERING VAN MAATSCHAPPELIJK ONDERNEMEN

Bij de overheid is er vaak sprake van een zekere terughoudendheid als het gaat om investeren in innovatie en maatschappelijk ondernemen. Dat valt onder meer te verklaren uit het gegeven dat innoveren samen gaat met het nemen van risico's, hetgeen op gespannen voet staat met andere belangrijke waarden binnen de overheid, zoals beheersbaarheid en efficiëntie. Daar komt bij



dat innovaties in publieke dienstverlening vaak worden gestimuleerd met subsidieregelingen. Het hanteren van het subsidie-instrument is echter niet altijd het meest geëigende instrument om innovaties te bevorderen.<sup>43</sup>

Het Innovatieplatform pleit voor het creëren van meer ruimte voor publieke dienstverleners als maatschappelijke ondernemers. Die ruimte kan de overheid geven door innovatiestimulering meer vorm te geven via garantiestellingen en minder door het beschikbaar stellen van subsidies. Door het verschuiven van subsidies naar garantiestellingen toont de overheid dat zij de verantwoordelijkheid voor bepaalde vormen van dienstverlening niet alleen bij zichzelf legt. Daardoor staat onder andere de kwaliteit van de 'businesscase' centraal in plaats van de voorwaarden van de subsidie-regeling. Dit stimuleert ondernemingszin en creativiteit van de publieke dienstverleners en maatschappelijke actoren worden gestimuleerd om vernieuwing te realiseren.

Het Innovatieplatform beveelt aan dat een groep deskundigen op de terreinen van de effecten van subsidieverstrekking en garantiestelling een nader advies uitbrengt omtrent een accentverschuiving in het overheidsbeleid ten aanzien van dienstverlening van subsidiering naar garantiestelling.

#### **IZIT: als netwerk investeren in de zorg**

In Twente hebben negen zorgpartijen (ziekenhuizen, thuiszorginstellingen, huisartsen en zovoort) hun krachten gebundeld in de vereniging ICT Connectie Zorg Twente. De vereniging wil samen met drie kennisinstellingen en vier ICT-bedrijven met behulp van ICT innovatie in de zorg waarmaken. Daarbij vormen projecten op het gebied van bijvoorbeeld elektronische uitwisseling van patiëntgegevens, het efficiënt en effectief patiëntgegevens beheren in de eerstelijns gezondheidszorg en een Elektronisch Medicatie- en Patiëntendossier de businesscase. Naast de kwaliteitsverbetering leidt de innovatie die IZIT wil realiseren tot een besparing van 200 miljoen euro in 10 jaar. Maar daarvoor is wel een investering van 44 miljoen euro nodig. Door middel van een garantiestelling en sluitende afspraken over winstdeling kan de investering op termijn worden terug verdiend.

Ook zou de overheid als systeemverantwoordelijke het gebruik van winstdelingsafspraken (in jargon benefit-sharing-arrangementen en claw-back-constructies) in netwerken van publieke dienstverlening mogelijk moeten maken. Voordeel van het hanteren van winstdeling is dat er direct aandacht is voor de toegevoegde waarde van een innovatie. Het kan hierbij gaan om zowel maatschappelijke als economische waarde. Bovendien prikkelt het partijen om in een vroegtijdig stadium financieel-economische analyses te maken.



## Actieplan

### Winstdeling bij infrastructuurprojecten

Bij de herontwikkeling van onder meer stationsgebieden wordt gebruik gemaakt winstdelingsconstructies. De reden daarvoor is dat er in dergelijke projecten sprake is van een combinatie van commerciële en niet-commerciële onderdelen in één project. De vastgoedontwikkeling die door private partijen ter hand wordt genomen is een commercieel onderdeel, terwijl bijvoorbeeld de aanleg van de railinfrastructuur een overheidsinvestering vereist. Om te kunnen verevenen tussen de commerciële en niet-commerciële onderdelen van het project wordt gebruik gemaakt van winstdeling.

Bij PPS-projecten is de afgelopen jaren ervaring opgedaan met dergelijke constructies. Het gaat hier met name om projecten op het gebied van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling. Op papier lijkt het maken van winstdelingsafspraken eenvoudig, maar in de praktijk zal zich een aantal lastige vragen voordoen. Voorbeelden daarvan zijn hoe de opbrengst kan worden gemeten, hoe de kosten van de ontvanger van de investering daarin worden meegenomen, en hoe effectief kan worden omgegaan met mogelijk strategisch gedrag van de innovator.<sup>44</sup>

Wat?	Wie?	Wanneer?
<p><b>4a. Ontwerp een systeem van garantiestelling voor het bevorderen van innovaties in maatschappelijke dienstverlening</b></p> <p>Dit maakt een verschuiving van subsidies naar garanties mogelijk. Laat een groep experts de details van een systeem met meer mogelijkheden voor garantiestellingen ontwerpen en implementeer dit vervolgens. Hier is ook een koppeling met de in actie 6 genoemde fondsen mogelijk (zie hierna).</p>	EZ, BZK	Sep 05
<p><b>4b. Kennis die is opgedaan met winstdeling bij infrastructuur en gebiedsontwikkeling beschikbaar maken voor toepassing bij innovatie bevorderende investeringen in maatschappelijke dienstverlening</b></p>	Fin	Nov 2005



## ACTIE 5: VERSTERK ROL VAN CONSUMENT

In de publieke dienstverlening is de positie van de consument vaak zwak vanwege het gebrek aan keuzemogelijkheden. Hiervoor zijn twee redenen aan te wijzen. Ten eerste is het aanbod waar de consument uit kan kiezen veelal beperkt tot een of twee aanbieders. Ten tweede beschikt de consument vaak over onvoldoende informatie om het aanbod te kunnen beoordelen.

Het Innovatieplatform stelt voor beide factoren aan te pakken. Enerzijds zou het aanbod in publieke dienstverlening moeten worden vergroot. Vooral door maatschappelijk ondernemerschap uit te lokken. De eerder in dit advies voorgestelde garantiestelling voor maatschappelijk ondernemen is hiervoor een zinvol instrument. Anderzijds kan de consumentensoevereiniteit worden versterkt door het tot stand brengen van onafhankelijke vergelijkingen en beoordelingen van het aanbod aan dienstverlening (onder meer door publicatie via internet).

Wat?	Wie?	Wanneer?
<b>5a. Vergroot waar mogelijk het aanbod van publieke dienstverlening</b> Met name door het stimuleren van maatschappelijk ondernemerschap.	VWS, SZW, OCW	Begroting 2006
<b>5b. Onafhankelijke benchmarks en evaluaties over publieke dienstverlening</b> Burgers en bedrijven krijgen toegang (o.a. via internet) tot goed leesbare benchmarks en evaluaties van alle vormen van publieke dienstverlening.	BZK	Okt 2005



## HST 6 } ADVIEZEN INVESTEREN

In hoofdstuk 4 is reeds aangegeven dat de overheid jaarlijks miljarden euro's investeert. Het spreekt voor zich dat de overheid haar investeringsmacht, die essentieel is voor de welvaart in Nederland, kan inzetten om innovaties te bevorderen. Het Innovatieplatform wil realiseren dat de investeringen gecoördineerd worden, meer aansluiten bij maatschappelijke vragen en meer door doelformuleringen (en minder via middelvoorschriften) worden vormgegeven. Daarmee kunnen de investeringen leiden tot meer of snellere opeenvolging van innovaties. Hierna formuleert het Innovatieplatform een aantal adviezen daartoe.

### ACTIE 6: STEL VIJF DELTABUDGETTEN IN VOOR INNOVATIEVE MAATSCHAPPELIJKE INVESTERINGEN

Ons land staat voor een groot aantal maatschappelijke vraagstukken. Die vraagstukken worden in het regeerakkoord helder benoemd: onderwijs en kennis, veiligheid, jeugdzorg/preventie, kinderopvang, mobiliteit, natuur, landbouw, milieu en zorg. Het oplossen van deze maatschappelijke vraagstukken vraagt om innovatieve, interdepartementale, multidisciplinaire en sectoroverstijgende inspanningen over een lange termijn. Op een aantal gebieden vinden investeringen in vernieuwing echter voornamelijk plaats binnen de verkokerde structuren.

Om te waarborgen dat die investeringen inderdaad interdepartementaal, multidisciplinair en sectoroverstijgend geschieden, stelt het Innovatieplatform voor om gerelateerd aan de bovengenoemde gebieden te experimenteren met een nieuwe interdepartementale investeringsaanpak. Het Innovatieplatform laat zich daarbij inspireren door de grootste innovatieve investering in de Nederlandse geschiedenis: de investering in de Deltawerken. Het Innovatieplatform stelt voor om op korte termijn de mogelijkheden te onderzoeken tot de instelling van een vijftal Deltabudgetten die gekoppeld zijn aan de in het regeerakkoord genoemde maatschappelijke thema's en die zich naar de mening van het Innovatieplatform lenen voor een innovatieve aanpak. Waar mogelijk kunnen de Deltabudgetten worden ingezet als garantiebudgetten (zie actie 4). Het gaat om:

1. Deltabudget Zorg en Vergrijzing
2. Deltabudget Veiligheid
3. Deltabudget Natuur, Milieu en Duurzame Landbouw
4. Deltabudget Kennis, Onderwijs en Innovatie
5. Deltabudget Mobiliteit



### Werking Deltabudgetten

Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op het beheren van de vijf Deltabudgetten, het vullen ervan en het investeren vanuit de budgetten. De vijf Deltabudgetten worden beheerd door interdepartementaal samengestelde budgetdirecties die rechtstreeks verantwoording afleggen aan de betreffende budgetminister. Kabinet en Tweede Kamer formuleren in overleg met maatschappelijke actoren doelstellingen voor de vijf budgetten. De budgetdirecties worden jaarlijks op het behalen van deze doelstellingen afgerekend.

De vijf Deltabudgetten dienen te worden gevuld met middelen die bij de verschillende departementen zijn ondergebracht ten behoeve van het realiseren van dezelfde doelstellingen. De Deltabudgetten kunnen verder worden aangevuld vanuit het Fonds Economische Structuurversterking (FES).

De Deltabudgetten werken zoveel mogelijk als garantiebudgetten. Daarmee kunnen overheden garantiestellingen afgeven ten aanzien van innovatieve investeringen door marktpartijen. Daarmee wordt aan private partijen en maatschappelijke actoren de kans geboden om sluitende businesscases te maken en onder betere condities leningen te verkrijgen, zoals duidelijk wordt uit het voorbeeld dat hieronder wordt beschreven.

#### **Garantiefonds Breedband: innovatief materieel investeren**

De Impulscommissie Breedband stelt voor een Garantiefonds voor infrastructuurontwikkeling ten behoeve van nieuwe generatie netwerken op te richten. De commissie stelt dat de overheid de investeringen in infrastructuur niet voor eigen rekening dient te nemen. In plaats daarvan moet de overheid uit het oogpunt van maatschappelijk belang de condities voor private investeerders verbeteren ofwel de marktrisico's verkleinen. Op die manier krijgen private partijen meer investeringsbereidheid en kunnen eventueel gezamenlijk met gemeenten en andere (semi-)publieke instellingen investeren.

Het Garantiefonds dat het ministerie van EZ wil instellen biedt marktpartijen de kans onder betere condities leningen te verkrijgen bij banken. Daardoor kunnen marktinvesteringen een impuls krijgen. Met een fondsomvang van 260 miljoen euro (garantiereserve) kan er een potentieel van 1,3 miljard euro aan leningen in de markt worden uitgelokt.



## Actieplan

Investeringsvoorstellen worden getoetst op basis van een maatschappelijke kosten en batenanalyse. Selectie van investeringen dient plaats te vinden op basis van maatschappelijke rendementen.

Tot slot wil het Innovatieplatform benadrukken dat gericht moet worden geïnvesteerd in excellentie en vernieuwing bij de verdeling van deze middelen. Ook als dat tegen gevestigde belangen ingaat. Een strategie van backing the winners is gewenst. Dat vraagt bestuurlijk lef en durf van de budgetdirecties en budgetministers.

Wat?	Wie?	Wanneer?
<p><b>6a. In de begroting 2007 middelen reserveren om de Deltabudgetten te vullen en voorbereidingen treffen voor het instellen van budgetdirecties</b></p> <p>Waar mogelijk worden de Deltabudgetten als garantiebudgetten ingezet.</p>	Kabinet	Begroting 2007

### ACTIE 7: VERBREED INZET FONDS ECONOMISCHE STRUCTUURVERSTERKING

Het Fonds Economische Structuurversterking (FES) wordt gevoed door een deel van de aardgasbaten, de rentevrijval bij de verkoop van staatsleningen en opbrengsten uit de veiling van frequenties. Het ging de afgelopen jaren om ongeveer twee miljard euro per jaar. De middelen worden overwegend projectmatig voor een periode van telkens vier jaar gealloceerd. Daarmee zijn de FES-middelen in de ogen van het Innovatieplatform zeer geschikt voor het innovatiebevorderend versterken van de economische structuur. Tot nu toe gebeurt dat in de ogen van het Innovatieplatform onvoldoende. Tot op heden werd ongeveer 80 procent van de FES-middelen geïnvesteerd in ruimtelijk-economische projecten (vervoersinfrastructuur).

Naar de mening van het Innovatieplatform is een aanzienlijke investering in innovatie, kennis en onderwijs van groot belang sterke economische infrastructuur. Het platform stelt dan ook voor om de verdeling van de FES-middelen aan te passen. In 2010 moet ten minste 40 procent bestemd worden voor kennisbevordering, kennisgebruik en onderwijs. Van de resterende 60 procent kan 50 procent bestemd worden voor vervoersinfrastructuur en 10 procent voor natuur en milieu. Vanuit die optiek kunnen de FES-middelen tevens worden benut om de Deltabudgetten aan te vullen, zoals ook in de vorige actie is beschreven.



Ten behoeve van het aanjagen van de private R&D-investeringen door het inzetten van FES-middelen dient waar mogelijk te worden gekozen voor publiek-private samenwerkingsverbanden. In Nederland lopen met name de private investeringen in R&D achter ten opzichte van het OECD-gemiddelde. Het overheidsbeleid terzake, dat bestaat uit subsidies, blijkt vooralsnog niet bijzonder effectief, met name ook omdat het de gewenste toename van private R&D-investeringen niet bewerkstelligt. Door gebruik te maken van publiek-private-samenwerkingsconstructies (PPS) investeren overheid en bedrijven gezamenlijk in R&D. Daarmee wordt een betere basis gecreëerd voor kennisgedreven innovatie. De effectiviteit van deze aanpak lijkt groot te zijn, zoals bijvoorbeeld blijkt uit ervaringen met de Technologische Topinstituten (TTI's).

Wat?	Wie?	Wanneer?
<p><b>7a. Verdelingssystematiek voor de FES-middelen zo wijzigen dat er een betere afweging tussen infrastructuurprojecten en andere projecten ter versterking van de economische structuur plaatsvindt</b> In 2010 moet ten minste 40 procent bestemd worden voor kennisbevordering, kennisgebruik en onderwijs. Van de resterende 60 procent kan 50 procent bestemd worden voor vervoersinfrastructuur en 10 procent voor natuur en milieu.</p>	<p>Kabinet, Fin, Tweede Kamer</p>	<p>Voorjaar 2005</p>
<p><b>7b. PPS-constructies voor investeren in kennisinfrastructuur.</b></p>	<p>OCW</p>	<p>Jan 2006</p>

## ACTIE 8: RESERVEER 2,5 PROCENT BEGROTING DEPARTEMENTEN VOOR INNOVATIEBEVORDERING

Innovatiebevorderend optreden door de overheid vraagt om een cultuurverandering en daarmee ook een verandering van de begrotingssystematiek en de bijbehorende wijze van verantwoording afleggen. Het Innovatieplatform stelt voor om in de begrotingen van de afzonderlijke departementen een vast percentage van 2,5 procent te reserveren voor innovatiebevordering. Die begrotingen worden door de Kamer goedgekeurd, waardoor expliciet commitment ontstaat voor innovatiebevordering. De democratische rol van de Tweede Kamer kan op dat punt nog verder worden versterkt door de Tweede Kamer invloed te geven op de lijst van initiatieven die binnen de 2,5 procent ruimte kunnen worden ondernomen.



## Actieplan

### Voorbeeld: innovatietool van VenW voor uitvoeringsagenda mobiliteit

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een innovatietool ontwikkeld om de beleidsdoelstellingen uit de nota mobiliteit te realiseren. Zonder innovatie zijn die doelstellingen volgens VenW niet haalbaar. Thema's die op dit moment innovatief worden aangepakt zijn bijvoorbeeld duurzame mobiliteit en veiligheid. Het Innovatieplatform adviseert VenW de 2,5 procent doelstelling voor innovatie te koppelen aan de projecten die onderdeel zijn van de innovatietool.

Wat?	Wie?	Wanneer?
8a. Reserveren van 2,5 procent op de begroting van elk departement voor innovatiebevordering	Kabinet	Begroting 2006

## ACTIE 9: BENUT KENNIS, MIDDELEN EN INNOVATIEKRACHT VAN PRIVATE PARTIJEN BETER

Kennis, middelen en innovatiekracht van private partijen moet beter worden gemobiliseerd en benut op de beleidsterreinen zoals onderwijs, zorg huisvesting en mobiliteit. Dat kan door private partijen meer ruimte te geven. Hieronder wordt dit punt aan de hand van het onderwerp mobiliteit en vervoersinfrastructuur nader toegelicht.

De Rijksoverheid investeert in 2005 ruim 5,7 miljard euro in infrastructuur. Tegelijk concludeert de OECD dat de innovatiekracht in de bouwsector in Nederland en veel andere Europese landen door een gebrek aan internationale concurrentie versterking heeft.<sup>45</sup>

Om innovatie in de vervoersinfrastructuur te bevorderen moet de overheid marktpartijen meer ruimte geven om haar creativiteit aan te wenden. Een van de mogelijkheden die nadere verkenning heeft is het geven van meer ruimte voor private partijen bij het aanleggen en onderhouden van de vervoersinfrastructuur. In het buitenland is daarmee al veel ervaring opgedaan.



### Voorbeeld: Viaduc de Millau

Fransen en Italiaanse overheden hebben de ontwikkeling en exploitatie van snelwegen geprivatiseerd. Dit leidt tot zeer innovatieve en kosteneffectieve oplossingen en innovatie, die tot op heden in Nederland niet van de grond zijn gekomen. Het recent in gebruik genomen 'Viaduc de Millau' in de A75 over de Tarnvallei in Zuid-Frankrijk is een voorbeeld van zo'n innovatieve oplossing. Bij de constructie van de brug is voor een zeer innovatieve bouwwijze gekozen waarbij het stalen brugdek van weerszijden op de pijlers is geschoven. De firma Eiffage mag de bouwkosten die worden geschat tussen de 310 tot 385 miljoen euro de komende 75 jaar door middel van tolheffingen terugverdienen.

Ook de Nederlandse overheid heeft de intentie meer ruimte te geven aan private partijen.<sup>46</sup> Het DBFM-contract voor de snelweg A59 is daarvan een voorbeeld. DBFM staat voor design build finance and maintenance. Kenmerkend is dat de geselecteerde marktpartij verantwoordelijk wordt gemaakt voor alle fasen van de infrastructuurontwikkeling: ontwerp, bouw, financiering en onderhoud. Daarmee wordt voorkomen dat een onuitvoerbaar ontwerp wordt gemaakt of dat bij de aanleg onvoldoende rekening wordt gehouden met te behalen voordelen in de onderhoudsfase. Met andere woorden: life-cycle-costs of total costs of ownership worden geminimaliseerd en de innovatie leidt tot besparingen en een beter maatschappelijk rendement. In tegenstelling tot de landen om ons heen is Nederland op dit vlak nog terughoudend. De in Nederland gehanteerde DBFM-contracten beperken zich bijvoorbeeld tot slechts korte stukken snelweg zoals bij de A59 en de N31 (ongeveer tien respectievelijk ongeveer dertig kilometer).

Het Innovatieplatform beveelt aan meer ruimte aan dit soort initiatieven te geven en daarmee meer systematisch te experimenteren. Dat kan bijvoorbeeld door een Europese tender uit te schrijven voor het ontwikkelen en beheren van (delen van) een netwerk of corridor (en niet voor een klein onderdeel daarvan). Daarbij kan ook gebiedsontwikkeling en verkeersmanagement worden meegenomen in het af te sluiten contract.

Daarbij gaat het erom dat er grotere projecten worden gedefinieerd zodat er meer ruimte komt voor innovatie en niet allerlei afstemmingsproblemen ontstaan tussen kleine deelprojecten. Met 'grotere projecten' wordt niet alleen bedoeld op de schaal, maar juist ook op het combineren van functies. De aanleg van een snelweg kan bijvoorbeeld worden gecombineerd met de gebiedsontwikkeling daaromheen zodat waardeverhogingen van de grond in het project kunnen worden meegenomen.



## Actieplan

Om marktpartijen ruimte te geven om te innoveren dient de overheid het doel op een hoog abstractieniveau te formuleren, bijvoorbeeld een  $x$  procent beschikbaarheid van de weg en een gemiddelde doorstroming van  $y$  auto's per uur of een gemiddelde snelheid van  $z$  km/u. Dat betekent dat ook moet worden nagedacht over het geven van ruimte aan de marktpartij om taken op het gebied van verkeersmanagement op zich te nemen zoals toeritdosering, bepaling van de dynamische adviessnelheid, het handhaven daarvan en het uitoefenen van invloed op het onderliggend (provinciaal en gemeentelijk) wegennet.

### **Gecombineerd investeren: investeren in een systeem in plaats van een onderdeel daarvan**

Door te investeren in een groter geheel in plaats van in een deelproject is er veel meer innovatie ten behoeve van kwaliteit, te meer omdat de afstemming tussen die deelprojecten onderwerp van de investering is geworden. Hieronder staat een aantal voorbeelden.

Op enkele plaatsen in Nederland is trein- en busvervoer in één contract opgenomen, in plaats van in separate contracten. Dat leidt ertoe dat afstemming tussen het bus- en treinvervoer plaatsvindt. Buschauffeurs en machinisten staan met elkaar in contact en wijzen elkaar op vertragingen, zodat de trein wacht op de vertraagde bus en andersom. Buslijnen concurreren niet meer met de spoordienst door op hetzelfde traject te rijden, maar vervullen juist een aanleverende functie.

Bij de ontwikkeling van vervoersknooppunten als stationslocatie wordt vaak ook de omgeving in de ontwikkeling betrokken. Dat leidt tot innovatie, bijvoorbeeld door meervoudig ruimtegebruik na te streven en onrendabele infrastructuur te koppelen aan rendabele functies. Een goed voorbeeld daarvan is het project Sytwende waar ondertunneling van een weg mogelijk werd, doordat er boven die weg rendabele kantoor- en woningbouw kon plaatsvinden.

Door investeringsgelden in de spoorsector beter te bundelen kan gericht worden geïnvesteerd. Op dit moment investeert ProRail in de spoorinfrastructuur en de NS in de treinen en machinisten. ProRail en NS hebben elk hun eigen investeringsstrategie, maar er is geen mechanisme dat regelt dat op een zodanige wijze wordt geïnvesteerd in enerzijds infrastructuur en anderzijds treinen en machinisten dat het tot de beste punctualiteit in de dienstverlening leidt. Ofwel kan deze laatste euro het best worden geïnvesteerd in onderhoud van het spoor of onderhoud van de treinen.



In het bovenstaande is het voorbeeld van ruimte geven op het terrein van mobiliteit en vervoersinfrastructuur beschreven. Het Innovatieplatform wil benadrukken dat het geven van ruimte aan marktpartijen ook in sectoren als de zorg en het onderwijs kan geschieden en beveelt aan dat ook systematisch te bevorderen.

Wat?	Wie?	Wanneer?
<p><b>9. Bied ruimte in de beleidssectoren vervoer, onderwijs en zorg voor innovatie.</b> Dat kan door bijvoorbeeld meer gebruik te maken van DBFM-methoden en PPS-constructies.</p>	BZK, vakdepartementen	Sept. 2005

### Investeren en inkopen

Investeringen gaan vaak gepaard met aanbestedingen en inkooptrajecten. In het volgende hoofdstuk gaat het Innovatieplatform meer specifiek in op de vraag hoe de overheid door middel van aanbesteden en inkopen innovatie kan bevorderen.



## HST 7 } ADVIEZEN INKOPEN

Ten behoeve van hun eigen organisatie kopen overheden producten en diensten in. Door slim en intelligent in te kopen kunnen overheden innovaties bevorderen. Om innovatiebevorderend in te kopen moet de overheid tijdens het inkopen naast criteria zoals economisch meest voordelige aanbieder, laagste prijs, gelijkheid, transparantie, non-discriminatie en concurrentiebevordering, ook innovatiebevordering als maatstaf hanteren. Dit heeft het Innovatieplatform geoperationaliseerd door de twee uitgangspunten uit hoofdstuk 2 te vertalen naar uitgangspunten voor inkopen. Overheden zouden hun inkoopvraag uitdagender en duidelijker moeten articuleren en beter moeten bundelen. Ook zouden ze tijdens het inkopen meer gebruik moeten maken van doelformuleringen (en minder van middelvoorschriften). In de visie van het Innovatieplatform zou een dergelijk handelen leiden tot meer of snellere innovaties. In de onderstaande adviezen ter versterken van het innovatiebevorderend vermogen op het gebied van inkopen zijn de bovenstaande uitgangspunten toegepast.

### ACTIE 10: HANTEER LAUNCHING CUSTOMERSHIP ALS EXPLICIETE DOELSTELLING

In paragraaf 3.3 constateerde het Innovatieplatform dat de overheid tijdens het inkoopproces eigenschappen en vormgeving van producten en diensten tot in detail vastlegt. Oorzaken hiervan zijn onder andere de risicomijdende cultuur, het feit dat innovatie te laat als doelformulering in het inkoopproces wordt betrokken en het niet optimaal toepassen van inkoop- en aanbestedingsregels. De detailvoorschriften remmen innovatie omdat bedrijven precies volgens de regels moeten werken en geen ruimte krijgen op eigen initiatief nieuwe producten en diensten aan te bieden.

Daarom stelt het Innovatieplatform voor dat de overheid als expliciete doelstelling opneemt dat ze vaker als launching customer optreedt. Als launching customer geeft de overheid aan een nog niet bestaand product met bepaalde eigenschappen te zullen afnemen. De ontwikkelaar/leverancier weet dan dat wanneer het product de gevraagde prestaties levert hij het aan de overheid kan verkopen. Launching customership begint met het opstellen en breed bekend maken van uitdagende specificaties (zie kader). Dat kan bijvoorbeeld door middel van een beauty contest. Het ligt volgens het Innovatieplatform voor de hand de doelstelling van launching customership te koppelen aan bestaande initiatieven die duurzaam, energiebesparend en sociaal inkopen bevorderen.<sup>47</sup>



#### Voorbeelden: launching customership in doelformuleringen

- 1) Vanaf 1 januari 2007 huurt de Rijksoverheid alleen nog nieuwe gebouwen als die voorzien zijn van infrastructuur voor televergaderen.
- 2) Vanaf 1 januari 2008 zal rijksoverheid alleen nog nieuwe kantoren huren als die een energiegebruik hebben dat niet hoger is dan 70 procent van de wettelijke norm.
- 3) De overheid koopt na 1 januari 2007 alleen nog milieusparend verduurzaamd hout voor weg en waterbouw.

Om inkopers de ruimte en de legitimatie te geven om innovatiebevorderend in te kopen en als launching customer te opereren stelt het Innovatieplatform voor dat de Rijksoverheid jaarlijks hiervoor 2,5 procent van haar inkoopbudget reserveert (zie ook hoofdstuk 6). Vooraf stellen kabinet en kamer vast dat 25 procent van dit budget ingezet kan worden voor innovatieve inkopen met een hoog risicoprofiel ten aanzien van economisch rendement. Aan het begin van elk begrotingsjaar geven de ministers aan de Tweede Kamer aan op welke gebieden ze innovatiebevorderend gaan inkopen en welke risico's ze daarbij van plan zijn te nemen. Na afloop van elk begrotingsjaar rapporteren de departementen over de geslaagde en de mislukte projecten. Daarnaast stelt het Innovatieplatform voor samen met andere overheden (provincies, gemeenten, uitvoeringsinstanties) en private partijen een aantal gebieden te selecteren waarop launching customership succesvol kan zijn.

Wat?	Wie?	Wanneer?
10. Per departement 2,5 procent van het inkoopbudget reserveren voor launching customership	Kabinet, PIA	Begroting 2006



## Actieplan

### Voorbeeld: toepassen launching customership

E-traction heeft een elektrisch aandrijvingsstelsel voor bussen ontwikkeld. Hierdoor zijn hybride bussen mogelijk die voorzien zijn van kleine verbrandingsmotor, batterijen en elektromotor. Daardoor treedt een verminderd energiegebruik van ten minste 50 procent op. Op dit ogenblik werd er met deze bus proefgereden in de gemeente Arnhem. De proeven hebben tot verdere optimalisatie geleid en inmiddels is het tweede generatie exemplaar in gebruik genomen.

De bus lijkt een grote toekomst tegemoet te gaan want er is sprake van een terugverdientijd van de meerkosten van minder dan een jaar. Toch is er nu een grote drempel te overwinnen. De busbouwers hebben langlopende contracten met conventionele motorenbouwers. Ze zijn gebonden en kunnen pas na expliciete vraag vanuit de markt om alternatieve systemen daar van af. Tegelijk kijken de busondernemingen de kat uit de boom. Niemand bestelt een eerste exemplaar.

Via het koplappersloket probeert het ministerie van VROM de impasse te doorbreken door vier demobussen te laten bouwen. Die moeten rond gaan rijden in de vier grote steden. Zo raken de busbedrijven overtuigd van de werking en besparing van het systeem en gaan ze tot aanschaf over.

## ACTIE 11: GEBRUIK JURIDISCHE RUIMTE OM INNOVATIEBEVORDEREND IN TE KOPEN

De overheid maakt onvoldoende gebruik van de ruimte die Europese regels bieden om innovatiebevorderend in te kopen. Mits in de beginfase van het aanbesteden goed gedefinieerd, kan innovatiebevordering een zwaarwegend aanbestedingscriterium zijn. Inkoopers zijn zich vaak onvoldoende bewust van de mogelijkheden die de aanbestedingsregels bieden om innovatiebevorderend in te kopen. Bovendien worden de Brusselse regels oneigenlijk streng ('Nederlands') geïnterpreteerd.

### *Het Innovatieplatform stelt dan ook voor:*

- 1) Alle Nederlandse interpretaties van aanbestedingsregels af te schaffen. Uniformering van de regelgeving is noodzakelijk. Tegelijk dient ook de rechtspraak uniformer te worden. Gelet op het specialistische karakter van aanbestedingsrecht zou het de voorkeur genieten om bij twee of drie rechtbanken een aanbestedingskamer te creëren.



- 2) Op de bedrijfsvorm gerichte geschikkeideisen (referentielijst, bedrijven moeten vijf jaar bestaan, een x aantal miljoen omzetten, een landelijk dekking bezitten, al een aantal jaren winst maken) zoveel mogelijk te laten vervallen.
- 3) Ruimte binnen regels beter te benutten (innovatie als doelformulering hanteren) door bijvoorbeeld gebruik te maken van de regeling alternatieve aanbiedingen die in de Europese aanbestedingsrichtlijnen zit verwerkt of door in het puntensysteem dat onderdeel is van het aanbestedingscriterium meest voordelige aanbieder innovatiebevordering meer gewicht geven.
- 4) DBFM-methoden en PPS-constructies voor aanbesteden uit te breiden voor projecten met een kleine schaal en ze na bewezen geschiktheid op te schalen.
- 5) Samen met het Verenigd Koninkrijk (dat dit expliciet als beleidsdoelstelling heeft opgenomen in haar Vijfjarenprogramma 'Creating wealth from knowledge'<sup>48</sup>) invloed aan te wenden om de Lissabon-doelstelling van de EU te vertalen naar de aanbestedingsregels van de EU waardoor er meer ruimte voor innovatiebevordering ontstaat.

Bij inkopen is het van belang om niet alleen in te zetten op het halen van minimale eisen, maar ook op het bevorderen van excellente prestaties. Wanneer inkoopcontracten worden geanalyseerd valt vaak op dat slechts minimeisen worden gesteld aan aanbieders. Het stellen van minimale eisen werkt middelmatigheid in de hand, omdat ze de leveranciers niet uitdagen om excellent te presteren. Bij inkooptrajecten zou er meer aandacht uit moeten gaan naar excellent presteren, zodat ook partijen worden aangespoord om buiten de kaders te denken en ook zeer ambitieuze prestatieafspraken te kunnen halen (waarvoor ze vervolgens worden beloofd).

Om de bovenstaande aanbevelingen te implementeren stelt het Innovatieplatform voor om het interdepartementale project Vermindering administratieve lasten en met name de staatssecretaris van EZ te vragen voorstellen uit te werken voor het vereenvoudigen van aanbestedingsregels en het beter gebruik maken van de ruimte die deze regels bieden. Het gaat daarbij in de ogen van het Innovatieplatform vooral om het breed verspreiden van kennis hierover en het professionaliseren van de inkoop op deze thema's op alle overheidsniveau. In de ogen van het Innovatieplatform is dit dus in de eerste plaats een professionaliseringsvraagstuk. Daarnaast zou het Innovatieplatform graag met andere overheden de mogelijkheden onderzoeken om de aanbevelingen te implementeren.



## Actieplan

Wat?	Wie?	Wanneer?
11. Voorstellen uitwerken voor het vereenvoudigen van aanbestedingsregels en het beter gebruik maken van de ruimte die deze regels bieden Bijvoorbeeld door gebruik te maken van DBMF-methoden en PPS-constructies.	Staatssecretaris EZ	Voorjaar 2005

### Voorbeeld: innovatief aanbesteden binnen regels

*SURFnet* is het Nederlandse computernetwerk voor hoger onderwijs en onderzoek. *SURFnet* verbindt circa 180 kennisinstellingen voor hoger onderwijs en onderzoek met elkaar en met de rest van de wereld. Dit computernetwerk is een van de beste, snelste en meest innovatieve in de wereld. Om voorop te kunnen blijven lopen verbetert *SURFnet* de infrastructuur voortdurend en ontwikkelt zij samen met leveranciers (design en construct) binnen de Europese aanbestedingsregels nieuwe toepassingen. Hierdoor krijgen gebruikers sneller en beter toegang tot (nieuwe) internetdiensten en wordt innovatie sterk bevorderd. De succesfactoren van *Surfnet* zijn: zeer hoog ambitieniveau, veel kennis van (technische) zaken bij de aanbesteder en het aanbesteden van nog niet bestaande producten en diensten door middel van doelformuleringen die de markt niet kan ontwikkelen zonder samen te werken.

## ACTIE 12: VERBETER TOEGANG INKOOP- EN AANBESTEDINGSTRAJECTEN VAN OVERHEID

De toegang tot de overheid voor met name MKB-bedrijven is onvoldoende. Of omgekeerd geredeneerd: de overheid bereikt met haar vraag moeilijk kleine innovatieve MKB-bedrijven. Offerte- en aanbestedingsprocedures zijn vaak ondoorzichtig, bureaucratisch en ingewikkeld. Bovendien kunnen kleine MKB'ers moeilijk achterhalen welke trajecten er lopen.

Door het toepassen van ICT kunnen inkoop en aanbestedingsprocedures vereenvoudigd worden. De overheid ontwikkelt hiervoor op dit moment TenderNED dat eind 2005 beschikbaar is.<sup>49</sup> Ook de functie elektronisch veilen wordt aan de portal gekoppeld. TenderNED moet in de ogen van het Innovatieplatform een algemeen toegankelijke internet aanbestedingsportal worden voor Openbare Aanbestedingen en Offertetrajecten van de overheid en de non-profit sector. De aan-



bestedingsportal voorkomt onderhandse gunning en maakt het voor de aanbestedende diensten makkelijker openbaar aan te besteden. Bovendien wordt de beoordeling voor de aanbesteden vereenvoudigd.

Wat?	Wie?	Wanneer?
<p><b>12. Stimuleren en of vaststellen dat TenderNED door alle ministeries en aanbestedende diensten wordt gebruikt</b> Bovendien kan het kabinet uitdragen dat de andere overheden ook deel dienen te nemen aan de portal.</p>	Kabinet	Jun 2005

## ACTIE 13: LAAT MEER KENNIS INKOPEN BIJ INNOVATIEF MKB DOOR SBIR-NL

Bij het inkopen van kennis kiest de Rijksoverheid voornamelijk voor bekende, grote en gevestigde leveranciers, kennisinstellingen, advies- en ingenieursbureaus. Het Nederlandse MKB ontvangt relatief weinig echte R&D-opdrachten van de overheid. Het Innovatieplatform adviseert hierin verandering te brengen door de invoering van een Nederlandse variant van de Amerikaanse Small Business Investment Research-regeling (SBIR). Overheidsinstanties (met een R&D-budget groter dan 100 miljoen dollar) in de Verenigde Staten zijn verplicht minimaal 2,5 procent van hun onderzoeksbudget aan te besteden bij het (innovatief) MKB. Met gerichte overheidsopdrachten kan de overheid innovaties in het bedrijfsleven versterken.

Het SBIR-programma bestaat uit drie fasen: haalbaarheid, prototype, commercialisatie. Het ministerie van EZ is begin 2005 gestart met een pilot die de SBIR in Nederland introduceert. Daarbij gaat EZ uit van een SBIR-programma via aanbesteding. Voor de pilots hanteert EZ de bedragen 45.000 euro voor de haalbaarheidsfase en 450.000 euro voor de prototype fase.

Ook zijn NWO-STW en TNO een experiment gestart dat raakvlakken vertoont met de SBIR-regeling in de VS, maar niet als de Nederlandse uitwerking van de SBIR kan worden gezien. Het platform beveelt dan ook aan dit op zich zelf lovenswaardige initiatief op het gebied van kennisvalorisatie niet als SBIR aan te merken.



## Actieplan

Het Innovatieplatform adviseert andere departementen en kenniscentra van de overheid in 2005 aan de SBIR-project, zoals opgestart door EZ, mee te doen. Dat zou de introductie van SBIR in Nederland aanzienlijk versnellen. Het Innovatieplatform adviseert tevens vanaf 1 januari 2006 tenminste 2,5 procent van het onderzoeksbudget van departementen (800 miljoen euro per jaar) te besteden bij het MKB en met de departementen afspraken te maken over (een stapsgewijze) invoering.<sup>50</sup> Bovendien verdient het aanbeveling te onderzoeken of ook de kenniscentra (RIZA, RIVM, RIZK, AVV, enzovoort) de SBIR-regeling kunnen toepassen.

Wat?	Wie?	Wanneer?
13. Invoeren SBIR voor alle departementen en kenniscentra van de Rijksoverheid	Kabinet	Jan 2006

### Gebied voor toepassing SBIR-NL

De overheid speelt een belangrijke rol bij verschillende thema's in het veld van bijzondere en duurzame voeding, zoals bijvoorbeeld biologische landbouw, vleesvervangers, obesitas. Veel opdrachten voor (markt)onderzoek worden door de overheid vergeven aan grote onderzoeksinstituten zoals LEI, RIVM en Novem. Door middel van SBIR-NL kunnen ook MKB-bedrijven in aanmerking komen voor dergelijk onderzoek.

## ACTIE 14: VERSTERK STRATEGISCH VERMOGEN INKOPEN

De overheid kan alleen innovatiebevorderend inkopen als zij een inkoopvraag weet te stellen die leveranciers stimuleert tot innovatief gedrag. Dat stellen van die vraag (gebundeld, duidelijk gearticuleerd door middel van doelvoorschriften) gebeurt steeds vaker, maar kan nog worden verbeterd. Dit komt omdat de overheid net is gestart met het ontwikkelen van een goede rijksbrede inkoopstrategie.

Het Innovatieplatform stelt dan ook voor om in aansluiting op het project Professioneel Inkopen en Aanbesteden het strategisch inkoopvermogen van de hele overheid te versterken door middel van het invoeren van categoriemanagement. Door het invoeren van categoriemanagement kan de



overheid categorieën of subcategorieën aanwijzen waarin innovatie een primair strategisch doel wordt. Nu al werkt PIA met negen productgroepen of categorieën.<sup>51</sup> Per aangewezen subcategorie kan de overheid dan bepalen wat een aanvaardbaar (bedrijfs)economisch risico is dat ter stimulering van innovatie genomen kan worden. Bovendien kan de overheid die categorieën kiezen waar het Nederlandse bedrijfsleven sterk in is of waar de grootste maatschappelijke uitdagingen liggen.

Daarnaast kunnen door het categoriemanagement diverse initiatieven tot beleidsgericht inkopen (duurzaam, sociaal, energiebesparend inkopen) eenvoudig worden verbreed. Ook deze beleidsgerichte initiatieven bevorderen innovatie. Zo versterken de verschillende initiatieven tot beleidsgericht inkopen elkaar.

Categoriemanagement maakt een bewust onderscheid tussen de *strategie* van het inkopen en de *uitvoering* van het inkopen. De uitvoering vindt plaats binnen departementen en uitvoeringsorganisaties. De strategie wordt concernbreed (dat wil zeggen: overheidsbreed) uitgevoerd.

Wat?	Wie?	Wanneer?
14. Systeem van categoriemanagement invoeren voor de hele overheid	Minister EZ, PIA	Sep 2005



## Actieplan

### Zo werkt categoriemanagement bij Shell

Multinational Shell (Inkoop 30 miljard per jaar in meer dan tweehonderd landen) heeft haar strategisch inkoopvermogen georganiseerd volgens het model van categoriemanagement. Het model gaat uit van drie doelstellingen (in economische termen: waarde creatie op drie niveaus).

- 1) Prijzen laag houden.
- 2) Waar mogelijk toepassen total cost of ownership. Dat wil zeggen: niet alleen nu het goedkoopste product kopen, maar kiezen voor dat product dat het tijdens de hele levensduur kosteneffectief blijft (waarde creatie over de hele levensduur van goederen of diensten).
- 3) Beïnvloeden van de toeleveringsmarkt door standaarden te stellen en door waar mogelijk samenwerking aan te gaan als het gaat om het ontwikkelen van nieuwe producten of diensten.

Naast deze doelstellingen (waarden) heeft Shell het categoriemanagement ingevoerd. Dat betekent dat Shell alle uitgaven in kaart heeft gebracht en die vervolgens heeft onderverdeeld in categorieën. Shell kent circa 45 categorieën die opgesplitst zijn in subcategorieën. De categorie Professional services bestaat bijvoorbeeld uit de subcategorieën Consulting en Contract Labour.

Deze methode geeft handen en voeten aan de doelstelling van strategisch inkopen. Per categorie bekijkt Shell welke van de drie doelstellingen (waarden) gerealiseerd kunnen worden. Zo kan ook strategisch, gestructureerd en gefocuseerd innovatie bevorderend worden ingekocht. Bijvoorbeeld door te kiezen voor een beperkt aantal categorieën en subcategorieën waarin innovatiebevorderend wordt ingekocht of aanbesteedt. Andere categorieën (bijvoorbeeld de categorie Stoelen & tafels) blijven wat innovatie betreft buiten beschouwing. Daar is de prijs het belangrijkste criterium.

Elke categorie heeft een categoriemanager. Die valt onder een van de divisies van Shell, maar legt voor wat betreft het inkopen functioneel verantwoording af aan de manager strategisch inkopen op concernniveau. Die manager beschikt over een klein bureau (10 fte) en een goed werkend data warehouse.





## Actieplan

### HST 8 } TOT SLOT

De overheid speelt een cruciale rol bij het bevorderen van maatschappelijke innovaties. Bijna de helft van het bruto binnenlands product bestaat uit overheidsuitgaven. De overheid is in al haar verschijningsvormen een cruciale factor in het economisch en maatschappelijk verkeer.

Het Innovatieplatform roept de overheid op haar potentiële innovatiebevorderende rol aanzienlijk uit te breiden. Daartoe dient zij haar optreden als dienstverlener, investeerder en inkoper – meer dan nu het geval is – te plaatsen in het kader van het bevorderen van maatschappelijke innovaties.

Het versterken van de rol van innovatieve actor impliceert het nemen van risico's. Dat vraagt van de overheid dat zij haar maatschappelijke functioneren anders interpreteert. Het bevorderen van innovatie is niet alleen een kwestie van het aanpassen van beleid, structuren en financieringsstelsels. Het is vooral ook een uitdaging op het gebied van de cultuur binnen de overheid.<sup>52</sup> Die moet volgens het Innovatieplatform meer gericht worden op publiek ondernemerschap en innovatie bevordering.

Allereerst is in die cultuur commitment aan innovatie van bestuurders en topambtenaren een absolute noodzaak. Zij zullen moeten uitdragen dat het aanpakken van complexe maatschappelijke vraagstukken om innovatieve werkwijzen vraagt waarbij gecalculerde risico's genomen moeten worden. Er moet ook ruimte zijn voor trial and error en voor het leren van minder succesvolle innovaties. Niet het vermijden van risico's moet het belangrijkste kenmerk zijn van het overheidshandelen als het gaat om dienstverleners, investeren en inkopen. Het overheidshandelen dient juist gericht te zijn op het zoeken en verleggen van grenzen.

De betrokkenheid van politici, bestuurders en topambtenaren moet zeker ook tot uiting komen in een beloningsbeleid dat gericht is op het stimuleren van innoverend gedrag. Bij de benoeming van leidinggevendenden verdienen criteria als innovatiekracht en vernieuwingsdrang extra aandacht naast inhoudelijke competenties en procesvaardigheden. Hun medewerkers dienen op hun beurt ruimte te krijgen voor innovatief handelen en zij moeten geprikkeld worden tot eigen initiatief en ondernemerschap.

Daarnaast kan de samenwerkingsbereidheid tussen departementen vergroot worden door afdelingen nadrukkelijk aan te spreken op de resultaten die ze in interdepartementaal verband boeken. Het doel moet zijn dat innoverende ambtenaren worden beloond in plaats van dat ze



worden bekritiseerd, omdat een van hun innovaties niet aan de verwachtingen heeft voldaan. Die verandering moet volgens het Innovatieplatform gestalte krijgen binnen alle lagen van de overheid.

Innoverend handelen impliceert samenwerking en het combineren van ideeën. Daarom moet de ontkokering binnen de Rijksoverheid met kracht worden gestimuleerd en de mobiliteit tussen ambtelijke diensten verder worden versterkt.

Al met al moet de in gang gezette cultuuromslag sterk worden verbreed en continue aandacht krijgen. Want dan zal de overheid in staat zijn om de maatschappelijke vraagstukken van dit moment succesvol aan te pakken door middel van een sterke gerichtheid op innovatie. Het Innovatieplatform maakt zich daar sterk voor.

**WERKGROEP OVERHEID EN INNOVATIE****Leden uit het Innovatieplatform**

Prof.dr. F.A. van Vught, voorzitter  
 Mr.drs. J.C. de Jager  
 Mw. ir. M.E. van Lier Lels  
 Ir. R. Willems

**Externe leden**

Prof.dr.ir. A.J. Berkhout (Hoogleraar innovatie management Technische Universiteit Delft)  
 Mr. R.H.L.M. van Boxtel (Voorzitter Raad van Bestuur Menzis)  
 Drs. H.J.G. Hendriks (Voorzitter Directie Philips Electronics Nederland B.V.)  
 Prof.dr.ir. E. Huizer (Directeur innovatie en business development bij NOB, hoogleraar Internet toepassingen Universiteit Utrecht)  
 Dr. A. Peper  
 Prof.dr. A. Zuurmond (Partner van Zenc, bijzonder hoogleraar 'ICT en de toekomst van het openbaar bestuur', Universiteit Leiden)

**Vertegenwoordigers van de Rijksoverheid**

Prof.dr. F.L. Bussink, Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
 Drs. M.M. Frequin, Ministerie van Economische Zaken  
 Dr. H.J.M. van Zon, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**Secretaris**

Ir. S.P. Akkerman, Projectbureau Innovatieplatform

**Met bijdragen van**

Drs. F.L. Beckers, Projectbureau Innovatieplatform  
 Mr.drs. T. van Bellegem, Ministerie VROM  
 Drs. J. Duveen, Projectbureau Innovatieplatform  
 Ir. B.P.A. van Mil, Berenschot  
 Drs. C.A. van der Wijst, Sociaal-Economische Raad



**CONSULTATIE MET (VERTEGENWOORDIGERS VAN) MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENERS }**

- Ketenunits jeugdcriminaliteit, Gemeente Amsterdam, C.J. Loef
- Waterschapshuis, Samenwerkingsprotocol ICT Unie van Waterschappen, R. Kint
- Politie Midden en West Brabant, J. de Hoogh, J. Oerlemans
- Arcares, M.E. Rompa
- Landelijke Cliënten Raad
- Coördinatie Orgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO)
- Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk
- Nederlands Patiënten Consumenten Federatie (NPCF)
- FO/STV, I. Smit
- Het CCV, I. Haisma
- Trimbos-instituut, H. Riper
- Zorg Onderzoek Nederland/MW, H.J. Smid
- Universiteit Twente – Twente School of Medecine, H. de Jong

**CONSULTATIE PUBLIEKE INVESTEERDERS UITVOERDERS VAN PUBLIEKE INVESTERINGEN }**

- RegieRaad Bouw, Regtuijt
- BouwendNederland, P.J. Franje
- TNO Environment and Geosciences, P.S.P. Kuypers
- TNO Telecom, F. van Aken
- ONRI, J.C.M. de Wit
- Uneto-VNI, R.M. van der Linden

**EXPERTS INKOPEN EN AANBESTEDEN }**

- Advocatenkantoor Kennedy Van der Laan, C. Drion, R.J. Roks
- MKB, dhr. Jongbloed,
- Adviseur SBIR, J.W. Vasbinder
- Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA), P. Leyenaar
- Shell International, Group Contracting en Procurement, K. Linse

**EXPERTS DIENSTVERLENEN EN ICT }**

- Universiteit Twente, CTIT, P. Apers
- Adviseur, V. Everts

- Adviseur, W. Keller
- IBM, A. Reuver
- ICT Office, S. Roelofs.

#### [ADVIES]RADEN ETC. }

- WRR, H. Dijkstra
- AWT, P. Diederer
- AWT, B.J. van den Bergh
- CPB, T.H. van Hoek,
- CPB, M. Cornet
- CPB, H. van der Wiel
- Rekenkamer, M. Brandenburg
- Rekenkamer, C. van Montfort
- CBS, L.P.A. Haakman

#### MINISTERIES }

- BZK, InAxis, P. van Hal
- BZK, InAxis, Y.G.J. Philippa
- BZK, InAxis, Leon Sonnenschein
- BZK, InAxis, Menno Ros
- VenW, A. Bleijenbergh
- VenW, W.L.A. de Kok
- VenW, R. de Graaf
- FIN, M. (Maarten) Verwey
- FIN, E.M. (Eric) Verwey
- PIA, P. Leyenaar
- VWS, H.B. Haveman
- VWS, A.A. van Bergen
- OCW, A.P.G. de Moor
- EZ, S.M. Koomen
- EZ, M.J.M.F. van Valkenhoef
- EZ, C.M.E. Bovy
- EZ, N.F. Damen-Van Daalen,
- EZ, K.F.H. Tangerman
- EZ, SenterNovem, K. de Pater

## Literatuur

1. *Bewijzen van goede dienstverlening*, WRR, 8 november 2004.
2. *Verkenning kennis- en adviesfunctie Rijksoverheid: De overheid en de kennissamenleving*, ministerie van Verkeer en Waterstaat, december 2004.
3. Kabinetsreactie op SER-advies *Interactie voor Innovatie*, minister van Economische Zaken/ ministerie van OCW, juni 2004.
4. Brief aan Tweede Kamer inzake Informatie- en communicatietechnologie, minister van Economische Zaken, minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, staatssecretaris van OCW, februari 2004.
5. Actieprogramma *Andere Overheid*. (Zie: <http://www.andereoverheid.nl>)
6. Op zoek naar samenhang, B. Peper, *De Groene Amsterdammer*, 1 september 1999.
7. *Kabinetsvisie Andere Overheid*, (Zie: <http://www.andereoverheid.nl>)
8. *Overzicht van de TOF-cijfers (kasbasis), miljoenen euro's (bruto-uitgaven)*, CBS, 2003/2004.
9. *International Experiences and Ideas of Knowledge Transfer in Innovations Systems*, United States Country Report, december 2003.
10. *Systeemdynamische analyse van innovatie in ketens en netwerker*, ISIS (Instituut voor systeeminnovatie & simulatie) Consortium, 6 december 2002.
11. *Visiedocument aanbesteden*, ministerie van Economische Zaken. (Zie: <http://www.ez.nl>)
12. *Advies Knarsende Schakels, technologische innovatie en gezondheidszorg*, Raad voor Gezondheidsonderzoek, juni 2002.
13. *Valkuilen en missers*, NEVI Publiek, 2005.
14. *50% duurzaam inkopen*, staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (Zie: <http://www.minvrom.nl>)
15. *Rethinking the European ICT-agenda en ICT-breakthroughs for reaching Lisbon goals*, ministerie van Economische Zaken, augustus 2004.
16. *Duurzaam inkopen, meting 2004 en aanbevelingen*, SenterNovem.
17. *Staat van de beleidsinformatie 2004*, Algemene Rekenkamer, 2004.

18. Het Vijfjarenprogramma *Creating wealth from knowledge*, department of Trade and Industry, HM Government, UK.
19. *Prospero, een nieuwe impuls voor economische welvaart in België*, McKinsey & Company, juni 2004.
20. *Nederlandse steden in internationaal perspectief: Profileren en verbinden*, VROMraad, oktober 2004.
21. *Inkoop samenwerking, van theorie naar praktijk*, NEVI Publiek, november 2004.
22. BZK opmerkingen op stukken werkgroep O&I, ministerie Binnenlandse Zaken.
23. *Auctions and beauty contests: a policy perspective*, prof. dr. M.C.W. Janssen, Erasmus universiteit Rotterdam, april 2002.
24. *Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten*, Raad voor Werk en Inkomen, juni 2004.
25. *MDW-veilen en andere allocatiemechanismen*, MDW-werkgroep, maart 2002.
26. *Actieplan Innovatief aanbesteden*, ministerie van Buitenlandse Zaken, ministerie van Defensie, ministerie van Economische Zaken, ministerie van Financiën, ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mei 1998.
27. Vrees voor hoger belastingtarief dga's, H. de Jongh, *Het Financieele Dagblad*, 3 januari 2005.
28. *Achtergrond SBIR-programma*, ministerie van Economische Zaken, februari 2005.
29. *Nalevingsmeting Aanbesteden 2002: Resultaten van een onderzoek naar de naleving van de aanbestedingsrichtlijnen*, Significant BV, januari 2004.
30. *Programma IZIT: Aandachtsgebied business case*, november 2004.  
(Zie: [http:// www.IZIT.nl](http://www.IZIT.nl))
31. *Rendement en publieke belangen: De besluitvorming bij Betuweroute en HSL-Zuid*, Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam, september 2004.
32. *Investering in Kennis: Een maatschappelijk-economische beoordeling van de Bsik-projecten*, CPB, MNP, RPB, SCP, Rathenau Instituut. (Zie: <http://www.cpb.nl>)

## Literatuur

33. *Bureaucratie aan banden, perspectieven voor een nieuwe dereguleringsoperatie*, Teldersstichting, 2004.
34. *Overheid moet meer ruimte en richting geven aan ondernemerschap voor de publieke zaak*, persbericht SER, 7 februari 2005.
35. *Ruimte voor goed bestuur, tussen prestatie proces en principe*, C. van Montfort, WRR webpublicatie nr. 2, december 2004.
36. *Veilen, wie biedt?*, PIA, juli 2004.
37. *Minder controle en meer vertrouwen, op zoek naar vernieuwing in de maatschappelijke dienstverlening*, *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 1 februari 2005.
38. *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*, Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten i.o.v. Tweede Kamer, 2004-2005.
39. *ICT met PIT: ICT-inkoopstrategie voor de rijksoverheid*, programma Inkoop Taakstelling, mei 2004.
40. *We leven in een netwerksamenleving*, P. Frissen, *NCR Handelsblad*, 11 januari 2005.
41. *Breedband, economie en maatschappij*, Platform Nederland Breed, januari 2004.
42. *Vitalisering van de kenniseconomie*, Innovatieplatform, november 2004.
43. *Innovatiesystemen VenW-sectoren*, nota ministerie van VenW, 6 december 2004.
44. *Controledrift bedreigt 'public spirit' van de overheid*, *NRC Handelsblad*, 7 december 2004.
45. *Lissabon-strategie*, brief ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie aan minister-president, 27 januari 2005.
46. *Selectief investeren: ICES-maatregelen tegen het licht*, Centraal Planbureau, mei 2002.
47. *Innovatie in Nederland: de markt draalt en de overheid faalt*, B. Jacobs en J. Theeuwes, oktober 2004.
48. *Working party on innovation and technology policy*, OECD, december 2004.
49. *Kansen pakken met breedbanddiensten*, Dialogic, april 2004.

50. *Tussen beleid en uitvoering: Lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*, Algemene Rekenkamer, maart 2003.
51. Elk jaar vele pallets vol dossiers, J. F. van Wijnen, *Het Financieele Dagblad*, oktober 2004.
52. *Buitenlandse directie investeringen in Research & Development*, ministerie van Economische Zaken/SenterNovem, oktober 2004.
53. *Naar een nationale strategie voor breedband*, Dialogic, oktober 2004.
54. *Speerpunt of speldenprik? Generieke rapportage innovatie- en kennissystemen VenW-sectoren*, DHV/ Dialogic, november 2004.
55. *Overheid en innovatie: Reactie op de opgestelde inventarisatie*, brief ministerie van Economische Zaken aan PBIP, 12 oktober 2004.
56. Deelname leden CWTI en SG-beraad aan werkgroep Overheid en Innovatie. Brief ministerie van Economische Zaken aan PBIP, 13 oktober 2004.
57. *Servicenormen in de publieke sector*, Stichting Rekenschap, oktober 2004.

- <sup>1</sup> Ministerie van Economische Zaken, *In actie voor innovatie. De Nederlandse kenniseconomie naar de Europese top*, Den Haag, 2003.
- <sup>2</sup> Zie de startnotie van de werkgroep Overheid en Innovatie, 21 april 2004.
- <sup>3</sup> CBS, Publicatie Nationale rekeningen 2003
- <sup>4</sup> De overheid bepaalt in deze benadering de Richting (politieke doelstellingen), geeft Ruimte bij de uitvoering (aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties), boekt Resultaat en geeft zich hiervan Rekening door verantwoording af te leggen. Dit 4-R-model komt voort uit de constatering dat de overheid steeds meer rollen krijgt: nu eens regelaar en regisseur is, dan weer onderhandelaar of bemiddelaar, toezichthouder of inspecteur, dienstverlener en financier. Niet zelden oefent de overheid ook tegenover zichzelf diverse rollen tegelijkertijd uit; daarbij kunnen overheden (verticaal en horizontaal) ook tegenover elkaar komen te staan. CPB/SCP, *Verkenningen 2002*, Den Haag, 2001.
- <sup>5</sup> Interessant zijn in dit verband ideeën om een andere invulling aan het 'ambtenaarschap' te geven. Zie: Weg met de ouderwetse ambtenaar!, *NRC Handelsblad*, 20 oktober 2004, pag. 18. T. van der Wiel, H. Leeflang, e.a., Eburon, *Ambtenaar op Expeditie*, maart 2005.
- <sup>6</sup> Controledrift bedreigt 'public spirit' overheid, *NRC Handelsblad*, 7 december 2004.
- <sup>7</sup> Dit principe wordt uitgewerkt in G. Berkhout, *Hoe geef je een land toekomst. Contouren van een nieuw politiek denken*, 2004.
- <sup>8</sup> Het Innovatieplatform onderschrijft sterk het SER-rapport *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, april 2005.
- <sup>9</sup> Het Innovatieplatform onderschrijft sterk het WRR-rapport *Bewijzen van goede dienstverlening*, 8 november 2004.
- <sup>10</sup> WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*.
- <sup>11</sup> De nota *Bruikbare Rechtsorde* bevat een analyse van de oorzaken van de regelgroei en de regeldruk. Daarnaast geeft het bijbehorende project aan wat aan het verminderen daarvan gedaan kan worden. Zie: <http://www.justitie.nl/themas/bruikbaarerechtsorde>
- <sup>12</sup> EZ, *In actie voor innovatie*.
- <sup>13</sup> SER, *Interactie voor innovatie*.
- <sup>14</sup> AWT, *Tijd om te oogsten!*
- <sup>15</sup> Kabinetsreactie op SER-advies *Interactie voor innovatie*, Tweede Kamer, 4 juni 2004.
- <sup>16</sup> Genoemd worden diverse innovatieve toepassingen bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken, de toepassing van ICT bij de rijksoverheid (de rijksbrede 'ICT-agenda') en initiatieven in het kader van de commissie Innovatie Openbaar Bestuur.
- <sup>17</sup> SER, *Interactie voor innovatie*.
- <sup>18</sup> Berkhout, *Hoe geef je een land toekomst*.
- <sup>19</sup> Zie het advies *Vitalisering van de kenniseconomie* van de IP-werkgroep Dynamisering kennis- en innovatiesystemen, Den Haag, 2004, pag. 8.
- <sup>20</sup> Zie verder: WRR, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag, 2000.

- <sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld het recente WRR-rapport *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, WRR verkenningen 6, Den Haag, 2004.
- <sup>22</sup> *Op Weg naar de Elektronische Overheid*, Tweede Kamer dossier nr. 26387, 2004.
- <sup>23</sup> H. van Duivenboden, *Diffuse domeinen. Over ICT, beleid, uitvoering en interbestuurlijke samenwerking*, inaugurele rede, Universiteit van Tilburg, 1 oktober 2004.
- <sup>24</sup> Onder meer als gevolg van overheidsfalen.
- <sup>25</sup> Tweede Kamer, *Kabinetsvisie 'Andere Overheid'*, vergaderjaar 2003-2004, 29 362, nr. 1, 2003, pag. 1-2.
- <sup>26</sup> De overheid bepaalt in deze benadering de Richting (politieke doelstellingen), geeft Ruimte bij de uitvoering (aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties), boekt Resultaat en geeft zich hiervan Rekening door verantwoording af te leggen. Dit 4-R-model komt voort uit de constatering dat de overheid steeds meer rollen krijgt; nu eens regelaar en regisseur is, dan weer onderhandelaar of bemiddelaar, toezichthouder of inspecteur, dienstverlener en financier. Niet zelden oefent de overheid ook tegenover zichzelf diverse rollen tegelijkertijd uit; daarbij kunnen overheden (verticaal en horizontaal) ook tegenover elkaar komen te staan. CPB/SCP, *Verkenningen 2002*, Den Haag, 2001.
- <sup>27</sup> Interessant zijn in dit verband ideeën om een andere invulling aan het 'ambtenaarschap' te geven. Zie: Weg met de ouderwetse ambtenaar!, *NRC Handelsblad*, 20 oktober 2004, pag. 18.
- <sup>28</sup> Controledrift bedreigt 'public spirit' van overheid, *NRC Handelsblad*, 7 december 2004.
- <sup>29</sup> Interessant zijn in dit verband ideeën om een andere invulling aan het 'ambtenaarschap' te geven. Zie: Weg met de ouderwetse ambtenaar!, *NRC Handelsblad*, 20 oktober 2004, pag. 18. Zie ook: Controledrift bedreigt 'public spirit' van overheid, *NRC Handelsblad*, 7 december 2004.
- <sup>30</sup> Zie ook het recente onderzoek van het ministerie van Justitie, *Ruimte voor zorgplichten*, Den Haag, 2004. Een doelvoorschrift is een zorgverplichting. Dit onderzoek leidt tot de conclusie dat het gebruik van zorgplichtbepalingen van waarde kunnen zijn bij het bewustmaken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers of bedrijven voor de behartiging of het ontzien van bepaalde belangen. Verder is dit instrument nuttig voor de vermindering van regeldruk en met het oog op de bestendigheid van regels.
- <sup>31</sup> De Lissabon-agenda betreft het in 2000 geformuleerde strategische doel van de Europese Unie om in tien jaar de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden. Deze kenniseconomie moet in staat zijn duurzame economische groei te genereren met meer en betere banen, een hechtere sociale samenhang en een betere milieukwaliteit.
- <sup>32</sup> SER, *Interactie voor Innovatie*.
- <sup>33</sup> Zie: <http://www.innovatieplatform.nl>
- <sup>34</sup> European Commission 2004, ISBN 928948117x: "Public authorities are major consumers in Europe, spending some 16 % of the EU's gross domestic product. By using their purchasing power."
- <sup>35</sup> CBS, persbericht 31 maart. Zie: <http://www.cbs.nl>
- <sup>36</sup> De reizende commentator in het *NRC Handelsblad*, 2 april 2005.
- <sup>37</sup> CPB, *Selectief investeren: ICES Maatregelen tegen het licht*, mei 2002.

- <sup>38</sup> Enige nuancering van dit uitgangspunt ten aanzien van investeringen volgt later in dit hoofdstuk n.a.v. het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur.
- <sup>39</sup> Vergelijk: WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*.
- <sup>40</sup> Innovatieplatform, *Vitaliseren van de kenniseconomie*, 4 november 2004.
- <sup>41</sup> Tweede Kamer, *Visiedocument Aanbesteden*, vergaderjaar 2003-2004, 29 709, nr. 1.
- <sup>42</sup> WRR, *Bewijzen van publieke dienstverlening*.
- <sup>43</sup> Zie onder meer de IBO Energiesubsidies, Tweede Kamer, 2001/02, 28155, nr. 1.
- <sup>44</sup> Vergelijk voor infrastructuur ook: *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*, Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten i.o.v. Tweede Kamer, 2004-2005.
- <sup>45</sup> Werkbezoek Innovatieplatform.
- <sup>46</sup> Zie ook: PPS-kaderbrief die aan de Tweede Kamer is verstuurd, 7 juli 2004.
- <sup>47</sup> Zie: <http://www.vrom.nl> Bijvoorbeeld Rapportage **Duurzame Bedrijfsvoering Rijksoverheid**.
- <sup>48</sup> Verenigd Koninkrijk, Department of Trade and Industry, Vijfjarenprogramma 'Creating wealth from knowledge'.
- <sup>49</sup> In het kader van elektronisch aanbesteden is door Prorail een module ontwikkeld voor het aankondigen en aanbesteden via internet, het ORS: Opdracht Registratie Systeem. Daarnaast is er door een aantal opdrachtgevers waaronder Prorail, RWS, Dienst Landelijk Gebied, Schiphol, de gemeente Rotterdam en de provincie Noord-Brabant in CROW-verband een website ontwikkeld voor het plaatsen van aankondigingen door opdrachtgevers: de aanbestedingskalender. Door beide systemen te koppelen ontstaat TenderNED.
- <sup>50</sup> Dit sluit aan bij de aanbeveling in *Verkenning Kennis- en adviesfunctie rijksoverheid*, het eindverslag vastgesteld door het SG-beraad op 15 december 2004, om de ruim negentig kenniscentra in Nederland meer vraaggericht te laten operen.
- <sup>51</sup> PIA onderscheidt de volgende negen productgroepen: kantoormiddelen, ICT, post, vervoersmanagement, energie, dienstauto's, drukwerk, huisvesting, PR & communicatie.
- <sup>52</sup> Zie ook: Raad voor het Openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur*, 2004.