



Overheidsaanschaffingen, innovatie- en sectorbeleid

DRS. J. DE BOER

Inleiding

Overheidsaanschaffingen staan bij tijd en wijle in het brandpunt van de publieke belangstelling. Vooral wanneer deze aanschaffingen aan de neus van het Nederlandse bedrijfsleven voorbijgaan. Het parlement heeft er daarom op aangedrongen om het overheidsaankoopbeleid beter af te stemmen op het door de regering gevoerde economische beleid 1). Inmiddels heeft de regering hierop gereageerd met het uitbrengen van de *Nota overheidsaanschaffingsbeleid en innovatie* van de Interdepartementale Coördinatiecommissie Overheidsaanschaffingsbeleid (ICO) 2). Zoals de titel aangeeft heeft de nota zich geconcentreerd op de mogelijkheden en knelpunten van de benutting van de aanschaffingen als instrument voor één onderdeel van het economisch beleid, namelijk het innovatiebeleid. In dit artikel wordt na een korte bespreking van de hoofdlijnen van de nota, in aanvulling daarop nagegaan in hoeverre de aanschaffingen van de overheid ook als een instrument voor sectorpolitiek kunnen dienen.

Nota overheidsaanschaffingsbeleid en innovatie

Het innovatiebeleid van de regering, zoals verwoord in de innovatienota, heeft ten doel de technologische vernieuwing binnen het bedrijfsleven te stimuleren ten einde een betere internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven te verwezenlijken. Naast andere instrumenten zou een overheidsaanschaffingsbeleid daarvoor een belangrijk middel kunnen zijn. In het algemeen geldt namelijk dat in steeds belangrijker mate de vraagfactoren van beslissende invloed zijn geworden op het doorvoeren van technologische vernieuwingen binnen bedrijven. De overheidsvraag naar goederen en diensten kan dus ook innovatieve effecten hebben, te meer daar de overheidsvraag groot is.

De potentiële innovatieve impulsen van overheidsaanschaffingen worden echter in de huidige situatie in Nederland niet optimaal benut, zo wordt in de

nu uitgebrachte regeringsnota gesteld. Om deze situatie te verbeteren worden in de nota drie hoofdlijnen aangegeven 3):

- het doorzichtiger maken van de overheidsmarkt;
- het verbeteren van procedures en regels;
- het verbeteren van attitudes en inkoopmanagement.

De voorgestelde aanpak beoogt een oplossing te bieden voor de gesignaleerde knelpunten in het huidige aanschaffingsbeleid in relatie met de doelstelling van innovatie. Zo wordt de overheidsmarkt „een lappendeken” van opdrachten en opdrachtgevers genoemd. Dit belemmert niet alleen het bedrijfsleven om in te spelen op behoeften in de overheidssector, maar het vormt ook voor de

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven te 's-Gravenhage

overheid zelf een handicap om de aanschaffingen als een instrument van economische politiek te benutten. Het doorzichtiger maken van de overheidsmarkt is dus een vereiste voor een succesvol innovatief aanschaffingsbeleid.

De nota bevat voorts plannen tot het verbeteren van procedures. De plannen houden in dat er een structuur wordt gecreëerd die bevordert dat bedrijven in een vroegtijdig stadium met voorstellen kunnen komen tot produktontwikkeling ten behoeve van de vervulling van nieuwe overheidsbehoeften. De ruimte daartoe zou de bedrijven kunnen worden geboden door functiespecificaties te geven voor de produkten die de overheid nodig heeft, in plaats van produktspecificaties. Voorts zou bij de afweging van de voorstellen tot leveringen uitdrukkelijk het „levensduurkostenconcept” moeten worden gehanteerd. Dit betekent dat naast de initiële kosten van de aangeboden produkten in de afweging een ruimere plaats wordt ingeruimd voor kwaliteitsnormen. Dit met

het oog op de mogelijkheid van afzet van de produkten in een later stadium op de internationale markt.

Daarnaast geeft de nota aan dat procedures en regelingen voor verbeteringen vatbaar zijn, waar het betreft de aandacht voor het midden- en kleinbedrijf als overheidsleverancier en de coördinatie binnen de overheidssector tussen aanschaffende en vragende diensten. Willen de aanschaffende diensten de innovatieve effecten van hun aankopen maximaal verwezenlijken, volgens de procedures zoals hierboven beschreven, dan moet hun daarvoor de tijd worden gegund. Dit betekent dat de behoeften van de vragende onderdelen van de overheid in een vroegtijdig stadium bij de inkoopdiensten bekend moeten zijn.

Het laatste spoor dat de nota aandraagt om tot een verbetering van het aanschaffingsbeleid te komen, betreft het verbeteren van de attitudes en het inkoopmanagement. Dit komt erop neer dat de inkoopende diensten zich meer „innovatiegericht” dienen op te stellen. Van deze diensten wordt een actieve houding verlangd waarin marktbeïnvloeding een belangrijke rol speelt. Onnodig te zeggen dat een en ander veel zal vergen van de kennis en alertheid van de inkoopafdelingen. Het geven van voorlichting en cursussen aan de inkopers wordt in de nota genoemd als een middel om op dit spoor succes te boeken. Ten einde de beschreven beleidslijnen verder te ontwikkelen wordt een coördinatiebureau ingesteld bij het Ministerie van Economische Zaken.

De nota dient positief beoordeeld te worden, in die zin dat dit de eerste keer is dat door de regering de overheidsaanschaffingen worden geanalyseerd op hun mogelijkheid om als instrument bij te dragen aan een onderdeel van de economische politiek. Aan de andere kant kan bij de nota een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Zo wordt bijvoorbeeld wellicht te gemakkelijk over de problemen heengestapt die zich kunnen voordoen bij de noodzakelijke coördinatie van de overheidsvraag. Het nieuw in te stellen coördinatiebureau zou zich moeten bezighouden met de interdepartementale afstemming van de vraag van de centrale overheid. Hoe echter de coördinatie van de aanschaffingen van de lokale overheden en van de instanties in de semi-publieke sector kan worden gerealiseerd, komt in de nota onvoldoende uit de verf. Een andere kanttekening die men kan maken bij de nota is dat de aanschaffingen in verband worden

1) Zie bijvoorbeeld de schriftelijke vragen van Engwirda (D'66) aan de ministers van Economische Zaken en van Wetenschapsbeleid, 18 december 1980.

2) *Nota overheidsaanschaffingsbeleid en innovatie*, 's-Gravenhage, 3 april 1981.

3) Idem, blz. 65.

gebracht met slechts één onderdeel van het economisch beleid, namelijk de innovatiebevordering. In de nota worden de relaties van de overheidsaanschaffingen met regionaal en sectorbeleid aangestipt, maar verder niet besproken. In dit artikel zullen wij op één daarvan ingaan, namelijk de relatie tussen overheidsaanschaffingen en sectorbeleid. Want, zoals in de nota wordt gesteld: „Het ligt voor de hand om dit beleid (het aanschaffingsbeleid, JdB) primair te verbinden aan de optiek van de sector of de branche, die deze producten immers in haar pakket voeren of zouden moeten voeren” 4).

Overheidsaanschaffingen en sectorbeleid

Als onderdeel van de totale overheidsuitgaven hebben de aanschaffingen macro-economische vraageffecten. Als zodanig kunnen vervroegde of vertraagde aanschaffingen bijdragen aan een macrobeleid van conjunctuurstabilisatie. Overheidsaanschaffingen als instrument van economische politiek worden echter vooral geassocieerd met een gericht beleid. Dit ligt ook voor de hand, aangezien de aanschaffingen van de overheid rechtstreeks aangrijpen bij de output van afzonderlijke sectoren en bedrijven. Men kan zich afvragen welke de mogelijkheden zijn van een dergelijk instrument binnen een sectorbeleid ter verwezenlijking van algemeen-economische en facetdoelstellingen.

Deze vraag is moeilijk te beantwoorden vanuit de officiële beleidsnota's, die geen uitspraak doen over hoe een gericht beleid er dient uit te zien, c.q. bij welke afzonderlijke sectoren het zou moeten aangrijpen. Uit de sectornota blijkt dat de regering ter zake geen keuze doet. Zij betoont zich een tegenstander van de zogenoemde „blauwdruk-aanpak” van het sectorbeleid, waarbij de overheid op basis van een structuurplan streeft naar wijzigingen in het bestaande sectorpatroon van de economie. In navolging van de economische structuurnota, uitgebracht tijdens de regeerperiode van het kabinet-Den Uyl, stelt de sectornota dat er onvoldoende gronden bestaan voor een sectorgerichte stimulering op basis van een rangschikking van goede, middelmatige en slechte bedrijfstakken. Bovendien zou voor een dergelijke blauwdruk-aanpak te weinig inzicht bestaan in de toekomstige technologische ontwikkeling en haar effecten 5).

Vanuit deze conceptie van een sectorbeleid is het moeilijk om de rol van de overheidsaanschaffingen als sectorgericht instrument van economische politiek te beoordelen. Men kan wel aan de weet komen hoe de aanschaffingen zijn verdeeld over sectoren van herkomst, maar men weet niet hoe deze informatie beoordeeld dient te worden in het licht van het door de regering gevoerde sec-

torbeleid. Deze spreekt zich immers niet uit over de mate waarin, naar verwachting, verschillende sectoren bijdragen of kunnen bijdragen aan economische doelstellingen (zoals bevordering van de werkgelegenheid) en aan facetdoelstellingen (zoals het zuiniger omgaan met milieu en energie).

Een referentiekader voor de beoordeling van de mogelijkheden van overheidsaanschaffingen als instrument van sectorpolitiek in Nederland wordt geboden in de WRR-nota *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* 6). In deze nota, die dezelfde doelstellingen hanteert als de sectornota, namelijk versterking en vernieuwing van de economische structuur met inachtneming van de facetdoelstellingen, wordt gesteld dat in aanvulling op een generiek beleid een selectieve stimulering gewenst is. De sectoren die hiervoor in aanmerking komen, zijn volgens de nota 7):

- de intermediaire sector (aardolie, chemie, staal). Herstructurering en vernieuwing is hier noodzakelijk om winstmarges, bezettingsgraad en bijdragen aan de handelsbalans veilig te stellen. Daarnaast is het nodig dat deze sector beter gaat voldoen aan milieu-eisen;
- de gevoelige sector (kleding, schoei, meubelen e.d.). Verdere afbrokking moet hier zoveel mogelijk worden tegengegaan. Deze sector vertoont namelijk aantrekkelijke karakteristieken in termen van groei, werkgelegenheid, milieu en handelsbalans;
- de „equipment”-sector (machine- en apparatenbouw, elektronica, transportmiddelen en instrumenten). Deze sector is van vitaal belang voor de werkgelegenheid.

Door na te gaan in welke mate de overheidsaanschaffingen in Nederland in deze sectoren zijn of kunnen worden geconcentreerd, krijgt men enig inzicht in de waarde van de overheidsaanschaffingen als een instrument voor selectieve sectorstimulering. Alvorens hier toe over te gaan, staan wij eerst in algemene zin stil bij een aantal karakteristieken van het instrument der aanschaffingen.

Karakteristieken van het instrument

De overheidsaanschaffingen vormen een instrument dat aangrijpt bij de vraagzijde van de economie. Vooral wanneer het gaat om de bevordering van innovatieve activiteiten bij het bedrijfsleven kan deze karakteristiek gunstig zijn. Zoals o.a. door de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid naar voren is gebracht, is de „demand pull” in steeds belangrijker mate een beslissende factor geworden voor de doorvoering van vernieuwende bedrijvigheid 8).

Niettemin zijn de inzet en de waarde van het instrument van de aanschaffin-

gen voor gerichte economische stimulering aan een aantal beperkingen onderhevig. In de eerste plaats zij erop gewezen dat het nastreven van economisch-politieke doelstellingen met het aanschaffingen-instrument zijn grenzen vindt in de bij de overheid bestaande behoeften aan producten en diensten. Het gaat immers niet aan om aanschaffingen te doen waaraan bij de overheid geen behoefte bestaat, alleen om wille van stimulering van de bedrijvigheid. Dit geldt in alle tijden, maar zeker in perioden van budgettaire krapte bij de overheid.

Aan de andere kant wordt de ruimte, die de overheid heeft om via haar aanschaffingen de binnenlandse bedrijvigheid te stimuleren, begrensd door regelingen die de liberalisatie van de internationale economische betrekkingen beogen. Die regelingen bieden voor de Nederlandse overheid slechts een beperkte mogelijkheid om de binnenlandse bedrijvigheid selectief te stimuleren 9).

Binnen de ruimte die de overheid overblijft om de aanschaffingen als instrument van economische politiek te hanteren, is een aantal factoren bepalend voor de effectiviteit van het instrument:

- de marktpositie van de overheid als vraagpartij;
- het inzicht van de overheid in marktontwikkelingen;
- de organisatie van het aanschaffingsapparaat.

De macro-economische impuls die uitgaat van de materiële overheidsbestedingen is groter, naarmate de overheid binnen de totale economie een omvangrijker afzetgebied vormt. Dit gegeven kan men differentiëren naar afzonderlijke sectoren en ook naar afzonderlijke bedrijven. De overheidsaanschaffingen kunnen voor de ontwikkeling van afzonderlijke sectoren of bedrijven van vitaal belang zijn, zelfs indien de materiële overheidsbestedingen slechts een gering deel van de afzet van de totale economische productie voor hun rekening zouden nemen. Indien de overheid door middel van haar vraag de ontwikkeling van sectoren of van afzonderlijke bedrijven binnen sectoren bewust in een bepaalde richting wenst te sturen, dan is inzicht vereist in zowel de

4) Idem, blz. 13.

5) *Voortgangsnota economisch structuurbeleid* (sectornota), Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15818, nr. 1-2, blz. 12-13.

6) Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, 's-Gravenhage, 1980.

7) Idem, blz. 294 e.v.

8) RAWB, *Relatie overheid-industriële R & D*, 's-Gravenhage, 1978, blz. 6.

9) Zie ook WRR, op. cit., par. 5.1.7.

wenste als de verwachte ontwikkelingen op de deelmarkten waarin de betreffende sectoren of bedrijven actief zijn. In het bijzonder geldt dit wanneer de overheid via haar aanschaffingen de innovatie wenst te bevorderen. Zij zal dan producten dienen af te nemen die als het ware hun tijd vooruit zijn en waarnaar in de toekomst vraag vanuit de overige sectoren, inclusief het buitenland, mag worden verwacht. Een adequate anticipatie van de overheidsvraag op toekomstige marktontwikkelingen is in dat verband dus een vereiste.

Met de organisatie van het aanschaffingsapparaat doelen wij in de eerste plaats op de mate waarin van coördinatie van de verschillende inkoopinstanties sprake is. Uit een oogpunt van effectiviteit van de aanschaffingen als economisch beleidsinstrument heeft een gecoördineerd of gecentraliseerd aanschaffingsmodel een aantal voordelen. Zo biedt een dergelijk model de mogelijkheid tot omvangrijkere gerichte impulsen dan bij een versnipperd aanschaffingsbeleid het geval is. Ook lijkt het gemakkelijker om bij een gecoördineerd aanschaffingsbeleid één zelfde filosofie ingang te doen vinden ten aanzien van de rol van de aanschaffingen binnen het economisch beleid, terwijl tevens een bundeling tot stand kan komen van inkooptechnische kwaliteiten en van kennis omtrent leverende bedrijven en sectoren. Een effectieve organisatie van de overheidsaanschaffingen is voorts gebaat bij een constructie die overleg mogelijk maakt aangaande de vervulling van geëxpliciteerde overheidsbehoeften tussen de potentiële leveranciers enerzijds en de overheid, c.q. het aanschaffingsapparaat, anderzijds.

Tot slot zij erop gewezen dat een zekere mate van decentralisatie zeker voordelen kan hebben. Deze liggen vooral op het terrein van de interne efficiency van het aanschaffingsapparaat. Zo kan bij een gedecentraliseerde aanpak bijvoorbeeld flexibeler worden ingespeeld op de behoeften van de overheidssector 10).

De overheidsaanschaffingen in Nederland

In het voorgaande is in algemene zin aangegeven aan welke eisen een overheidsaanschaffingsbeleid zou moeten voldoen om als een effectief instrument van economische politiek te kunnen fungeren. Tevens is een aantal beperkende voorwaarden ter sprake gekomen dat daarbij een rol speelt. Welke zijn nu de mogelijkheden voor de Nederlandse overheid om de aanschaffingen als beleidsinstrument te benutten. Voor een antwoord op deze vraag wordt hieronder nagegaan welke de omvang is van de overheidsaanschaffingen in Nederland, verdeeld naar sectorale herkomst, en hoe het aanschaffingsapparaat is georganiseerd.

Overheidsaanschaffingen naar sectoren van herkomst

In navolging van de *Nota overheidsaanschaffingsbeleid en innovatie* begrijpen wij onder de overheidsaanschaffingen de vraag die wordt uitgeoefend door de overheidssector en de semi-overheidssector te zamen. De overheidssector bestaat uit de centrale en lagere overheden en uit de sociale-verzekeringsector. Tot de semi-overheid worden gerekend de sectoren cultuur en recreatie, openbare nutsbedrijven, communicatiebedrijven, overige transport- en opslagbedrijven en de sector van de medische en veterinaire diensten. De aanschaffingen van de totale overheid bestaan uit de bruto materiële consumptie (afgezien van de verkoop van goederen en diensten) en uit de bruto investeringen.

Hoewel de aldus gedefinieerde overheidsaanschaffingen een aanzienlijke vraagimpuls betekenen, dient men te bedenken dat dit toch nog steeds een enge interpretatie is van de overheidsaanschaffingen. Zo induceert de overheid alleen al in de bouwsector een aanzienlijke vraag in het kader van haar volkshuisvestingsbeleid. Deze vraag wordt echter feitelijk uitgeoefend door bedrijven. Dit geldt ook voor de overheidsondernemingen in de NV-vorm, zoals bij voorbeeld DSM.

output af als input voor de voedingsmiddelenindustrie. De overheidsvraag naar voedingsmiddelen heeft dus niet alleen directe stimulerende effecten voor de voedingsmiddelenindustrie, maar indirect ook voor de landbouw. De sectoren zijn in de tabel zodanig gerangschikt, dat de door de WRR aangeduide sectoren die in aanmerking zouden komen voor selectieve stimulering duidelijk uit de verf komen.

Kolom 4 van tabel 1 leert dat de totale overheid (inclusief semi-overheid) een aanzienlijk deel van de afzet van de totale binnenlandse productie voor haar rekening neemt (9,13%). De sectorale uitsplitsing leert echter dat het belang van de overheidsvraag voor de afzonderlijke sectoren nogal verschilt. Met name blijkt dat de sectoren, die volgens het WRR-rapport voor selectieve stimulering in aanmerking komen, niet de belangrijkste leveranciers zijn voor de overheid. De overheidsaanschaffingen zijn veeleer geconcentreerd in de infrastructurale sectoren. Alvorens ons nu een oordeel te vormen over de mogelijkheden om onder meer via de aanschaffingen een gericht sectorbeleid, zoals de WRR aanbeveelt, te voeren, moet worden gewezen op de kwalificatie die bij de resultaten van de kolom 4 dient te worden gemaakt. De percentages geven namelijk niet zonder meer de instrumen-

Tabel 1. Overheidsaanschaffingen naar sector van herkomst (1977, in mln. gld.)

	Aanschaffingen in binnenland	Aanschaffingen in buitenland	(1) in procenten van de totale overheidsaanschaffingen in het binnenland (3)	(1) in procenten van de sectorale output (4)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Intermediaire sector a) .	9.561	1.246	25,35	11,82
Gevoelige sector b)	544	51	1,44	3,07
Equipment sector c)	2.830	924	7,5	6,25
Openbare nutsbedrijven	3.653	42	9,68	22,18
Dienstverlening	3.407	—	9,03	18,97
Bouwnijverheid	7.881	2	20,89	21,38
Overig	9.843	936	26,11	4,95
Totaal	37.719	3.201	100	9,13 d)

a) Papierindustrie, grafische bedrijven, delfstoffenwinning, chemische en rubberindustrie, basismetaal, aardolie-industrie.

b) Textielindustrie, kleding-, leder- en schoenindustrie, hout- en meubelindustrie en bouwmaterialenindustrie.

c) Metaalproducten, optische industrie, elektronische industrie, transportmiddelenindustrie.

d) Totale overheidsaanschaffingen in procenten van de totale binnenlandse productie.

Bron: Samengesteld op basis van de *Nationale Rekeningen 1979*.

In tabel 1 vindt men een overzicht van de omvang van de overheidsaanschaffingen uitgesplitst naar de belangrijkste sectoren van herkomst. Om een indicatie te krijgen van het belang van de overheid als vragende marktpartij voor de afzonderlijke sectoren is tevens aangegeven welk deel van de totale sectorale productie wordt afgenomen door de overheid. Het voorbehoud dient gemaakt te worden dat de percentages in kolom 4 slechts het directe belang weergeven van de overheid als afzetgebied voor de afzonderlijke sectoren. Er is geen rekening gehouden met de doorwerking van de overheidsvraag in de ene sector naar andere sectoren. Een voorbeeld: de landbouwsector zet een groot deel van zijn

tele waarde aan van de overheidsaanschaffingen als een middel voor gericht sectorbeleid. Dit hangt mede af van de organisatie van de aanschaffingen, ofte wel van de mate waarin de aanschaffingen integraal en gebundeld als instrument kunnen worden benut.

10) Voor een uitgebreide afweging van de voor- en nadelen van (de)centralisatie van de overheidsaanschaffingen, zie B. A. de Wilde, *Organisatie en methodiek van de aankopen der centrale overheid in Nederland in het bijzonder met betrekking tot de roerende goederen*, proefschrift, 1976.

Tabel 2. Overheidsaanschaffingen in 1980

	Geschatte bedragen in mln. gld.
Centrale overheid	12.580
Lokale overheid	13.930
Sociale verzekeringsinstellingen	740
PTT en overige staatsbedrijven	1.550
Openbare nutsbedrijven	3.380
Openbaar-vervoersbedrijven	2.010
Gezondheidszorg (intramuraal)	4.865
Totaal	39.055

Bron: *Nota overheidsaanschaffingsbeleid en innovatie*, blz. 19.

De organisatie van het aanschaffings-apparaat

Tabel 2 geeft aan hoe de totale overheidsvraag is verdeeld over de verschillende overheidssectoren. De uitoefening van de vraag is echter veel meer versnipperd. De bekendste inkooporganisatie is het Rijksinkoopbureau (RIB). Het koopt in voor de rijksoverheid en rijksinstellingen en voor een aantal gesubsidieerde instellingen. Recentelijk is de reikwijdte van het bureau uitgebreid tot ziekenhuizen en bejaardenoorden. In het nieuw te voeren beleid inzake de overheidsaanschaffingen, zoals aangekondigd in de *Nota overheidsaanschaffingsbeleid en innovatie*, krijgt het RIB een belangrijke functie.

Afgezet tegen de totale overheidsaanschaffingen is de omzet van het bureau echter maar „gering”, namelijk ongeveer f. 2 mrd. Tal van andere instanties zijn zelfstandig actief op het terrein van de overheidsaanschaffingen. Alleen al binnen de rijksoverheid (inclusief PTT) noemt de nota er achttien. Daarnaast zijn lagere overheden, gemeenten, provincies en de daaronder ressorterende instellingen alle in hoge mate zelfstandig actief als inkopers. Hetzelfde geldt voor de door de overheid gesubsidieerde instellingen die werkzaam zijn op het terrein van de semi-overheid. De invloed van de centrale overheid op het aanschaffingsbeleid van de lagere overheid en de semi-overheid kan als marginaal worden betiteld 11). Dit gegeven aangaande de organisatie van de overheidsaanschaffingen leert ons dat het problematisch is, zo niet onmogelijk, om uit de omvang van overheidsaanschaffingen de feitelijke waarde te lezen die zij hebben als beleidsinstrument. Dit geldt zowel wanneer men de aanschaffingen als instrument wil hanteren voor de bevordering van innovatie als voor een gericht sectorbeleid. De feitelijke waarde is mede afhankelijk van de organisatie, dat wil zeggen van de mate van coördinatie, van de overheidsaanschaffingen. Dit betreft niet alleen de bundeling van de vraag, maar ook van kennis omtrent de leverende bedrijven en de ontwikkelingen op de markten waarop zij opereren.

Geconstateerd kan worden dat aan deze voorwaarden voor een effectief hanteren van de overheidsaanschaffingen als instrument van economische politiek in Nederland slechts in beperkte mate wordt voldaan.

Samenvattende conclusies

De onlangs verschenen regeringsnota over overheidsaanschaffingsbeleid en innovatie concentreert zich op de mogelijkheid om via de aanschaffingen de innovatie te bevorderen. Zij is hierover positief gestemd. In dit artikel is gepoogd een aanvulling te geven op de optiek van de nota, door ook de voor de hand liggende invalshoek van de sectorpolitiek te kiezen als beleidsterrein waarop de aanschaffingen mogelijkwerijs als instrument zouden kunnen functioneren. Overheidsaanschaffingen grijpen immers rechtstreeks aan bij de sectorale output. Van het belang van de Nederlandse overheid als afzetgebied voor afzonderlijke sectoren krijgt men een indruk uit de input-outputtabel van de Nederlandse volkshuishouding. Dit belang blijkt per sector sterk te verschillen. Deze gegevens maken het mogelijk een indruk te krijgen van de waarde van overheidsaanschaffingen als een instrument voor een gericht sectorbeleid, zoals bij voorbeeld voorgesteld door de WRR. Het blijkt dat de overheidsaanschaffingen in overwegende mate in andere sectoren zijn geconcentreerd dan de sectoren die volgens de WRR in aanmerking komen voor selectieve stimulering. Een uitzon-

dering kan worden gemaakt voor de intermediaire sector.

De overheidsaanschaffingen zijn primair bedoeld om tegemoet te komen aan overheidsbehoeften. Aannemende dat deze op hun beurt betrekkelijk stabiel zullen zijn, is het niet realistisch om aan te nemen dat in de nabije toekomst een herschikking van de overheidsvraag ten gunste van de door de WRR aangeduide sectoren zal plaatsvinden.

De mogelijkheden om de aanschaffingen integraal als een gericht instrument te benutten worden verder beperkt door organisatorische problemen. In de huidige Nederlandse situatie wordt de overheidsvraag op zeer versnipperde wijze uitgeoefend, hetgeen de effectiviteit van het instrument ten behoeve van een economisch beleid niet ten goede komt. De *Nota overheidsaanschaffingsbeleid en innovatie* onderkent dit probleem, maar stapt er wellicht te gemakkelijk overheen. Niettemin kunnen de coördinatieplannen die de nota aankondigt, de aanzet vormen tot een meer integrale en effectieve benutting van het aanschaffingsinstrument in het economisch beleid. Op kortere termijn lijken de benuttingsmogelijkheden van het aanschaffingsinstrument voor economisch beleid beperkt tot concrete projecten.

Hans de Boer

11) *Nota overheidsaanschaffingsbeleid en innovatie*, zie de bijlagen.