



Dynamische normstelling voor het verbeteren van de marktkansen voor innovatieve MKB-ers.

Een verkenning van mogelijkheden
BO-20-012-029

Dr. Harriëtte Bos

Rapport 1831



Dynamische normstelling voor het verbeteren van de marktkansen voor innovatieve MKB-ers.

Een verkenning van mogelijkheden
BO-20-012-029

Dr. Harriëtte Bos

Rapport nr. 1831

Colofon

Titel	Dynamische normstelling voor het verbeteren van de marktkansen voor innovatieve MKB-ers. Een verkenning van mogelijkheden
Auteur(s)	Dr. Harriëtte Bos
Nummer	1831
ISBN-nummer	978-94-6343-296-2
DOI	https://doi.org/10.18174/453322
Publicatiedatum	14-6-2018
Versie	Eindversie
Vertrouwelijk	Nee
Goedgekeurd door	Bert Annevelink
Financier	Ministerie van EZK
Opdrachtgever	Programma Ruimte in Regels

Wageningen Food & Biobased Research

P.O. Box 17

NL-6700 AA Wageningen

Tel: +31 (0)317 480 084

E-mail: info.wfbr@wur.nl

Internet: www.wur.nl/en/Expertise-Services/Research-Institutes/food-biobased-research.htm

© 2018 Wageningen Food & Biobased Research, instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, hetzij mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system of any nature, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the publisher. The publisher does not accept any liability for inaccuracies in this report.

Inhoud

1. Achtergrond	4
2. Dynamische normstelling	5
3. Betrokken partijen	10
4. Samenvattende overzichtstabel	12
5. Kansen van dynamische normstelling voor innovatieve ondernemers	13
6. Conclusies	16

1. Achtergrond

In 2016 heeft de interdepartementale werkgroep certificering en normering van het programma Ruimte in Regels (RiR) een breder plan van aanpak opgesteld rond het thema normalisatie en certificering in relatie tot de circulaire economie en moderne regelgeving. Een van de onderwerpen die verder moet worden uitgewerkt is het inzetten van dynamische normstelling ten behoeve van het verbeteren van de marktkansen van innovatieve MKB-ers.

Dynamische normstelling kan veel verschillende vormen aannemen. Voornoemde werkgroep heeft Harriëtte Bos (Wageningen Research) gevraagd hier een verkennende notitie over te schrijven. Deze notitie geeft een aanzet voor een interdepartementale discussie over de mogelijkheden van dynamische normstelling.

Dynamische normen en certificering treffen vaker doel¹

Het kabinet ziet normalisatie en certificering primair als taak voor de bedrijven zelf, vaak in overleg met maatschappelijke organisaties. Wel kan de overheid deze partijen vragen normen² te ontwikkelen, zoals bij de bouw, verpakkingen of certificering van biomassa. Hierbij is het uitgangspunt om het niveau van de aan de normen gerelateerde eisen³ aan te laten sluiten bij de (bijvoorbeeld kostentechnisch haalbare) mogelijkheden. Met dynamische normstelling kan innovatie worden gestimuleerd. Als aanpassing van eisen achterwege blijft, kunnen voortschrijdende techniek en marktomstandigheden al na enkele jaren zorgen voor uitholling van de relevantie van de norm, en/of het aan de norm gerelateerde certificaat⁴. Het Midden en Kleinbedrijf (MKB) ervaart soms belemmeringen doordat de huidige in normen vastgelegde meet- of bepalingsmethoden niet geschikt zijn voor hun innovatieve producten. Daarnaast kunnen kosten voor certificering hoog zijn. Deze kunnen de toegang tot de markt bemoeilijken of vertragen waardoor investeringen in innovatieve producten achterwege blijven. Het is daarom belangrijk dat het MKB goed betrokken wordt bij het opstellen van normen en dat de eventueel te verkrijgen certificaten voldoende economische meerwaarde geven en stimulerend werken op innovatieve investeringen.

¹ Gebaseerd op de tussenbalans groene groei

² Een norm of standaard is (een document met) afspraken, specificaties of criteria over een product, een dienst of een methode. Standaarden kunnen vastgelegd worden binnen een bedrijf of organisatie, binnen een consortium van organisaties of door erkende normalisatieorganisaties.

³ Een eis is een vastgestelde minimum of maximum waarde waaraan een parameter die bepaald wordt volgens een norm moet voldoen.

⁴ Met een certificaat wordt verklaard dat er aan de vastgestelde norm en eis(en) wordt voldaan.

2. Dynamische normstelling

Dynamische normstelling kan verschillende vormen aannemen, en vanuit verschillende kanten worden ingestoken: (a) vanuit wet- en regelgeving, (b) vanuit normalisatie⁵ en certificering en (c) vanuit inkoop en aanbesteding. De belangrijkste vormen van dynamische normstelling worden hieronder besproken:

1. Op een dynamische wijze opnemen van eisen, normen of bepalingsmethoden in wetgeving
2. Verwijzing naar normen op een lager niveau in de wetgeving opnemen zodat wijzigingen sneller kunnen worden doorgevoerd
3. Dynamische eisen, aanscherping van de gestelde eisen in de tijd
4. Benchmarking, prestaties van producten ten opzichte van elkaar inzichtelijk maken
5. Meetmethodieken en bepalingsmethoden meer aansluiten op de functie van een product
6. Doelvoorschriften i.p.v. middelvoorschriften opnemen in de wetgeving
7. Fictieve meerwaarde geven voor extra duurzaamheidsaspecten of extra maatschappelijke meerwaarde.

De eerste drie vormen zijn voornamelijk gerelateerd aan wet- en regelgeving, het vierde voorbeeld aan wet- en regelgeving en certificering, de volgende twee voorbeelden aan normalisatie en certificering en het laatste voorbeeld is met name gerelateerd aan inkoop en aanbesteding.

1. *Het op een dynamische wijze opnemen van eisen, normen of bepalingsmethoden in wetgeving*

Het dynamisch verwijzen naar eisen, normen of bepalingsmethoden in wetgeving kan op twee manieren:

- a. een dynamische verwijzing in wetgeving naar andere wetgeving,
- b. een dynamische verwijzing in wetgeving naar normen.

Deze twee manieren van dynamische verwijzing hebben wel verschillende consequenties.

Bij een dynamische verwijzing naar andere wetgeving wordt verwezen naar een besluit of bepaling, inclusief de toekomstige wijzigingen of aanvullingen daarvan. Voordeel hiervan is dat een wijziging in het besluit ook direct van kracht wordt op het gebied van waaruit wordt verwezen. Deze manier van verwijzen wordt zeker toegepast door de Nederlandse overheid, bijvoorbeeld bij een dynamische verwijzingen naar een Europese richtlijn.

Dynamische verwijzing naar normen in wetgeving is het verwijzen naar een norm zonder jaartal. Dus een verwijzing naar ISO 9001 in plaats van naar ISO 9001:2008. Op deze manier is altijd de laatste versie van de norm van toepassing. Het uitgangspunt, zoals opgenomen in de aanwijzingen voor de regelgeving⁶, is echter dat statisch naar normen verwezen moet worden. De kenbaarheid van normen is naar maatstaven van de Bekendmakingswet namelijk niet gegarandeerd. Tevens zou het gezien kunnen

⁵ Normalisatie is hier gedefinieerd als het proces van het opstellen van private normen door normalisatie-instellingen zoals NEN.

⁶ http://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01#Hoofdstuk3_Paragraaf3.3_Artikel3.47

worden als feitelijk overdragen van wetgevende macht aan een normalisatie-instelling (NEN bijvoorbeeld).

2. *Verwijzing naar normen op een lager niveau in de wetgeving opnemen zodat wijzigingen sneller kunnen worden doorgevoerd*

Er zijn drie niveaus waarop de wettelijke verwijzing naar een norm kan plaatsvinden:

- (1) in een wet,
- (2) in een algemene maatregel van bestuur (amvb),
- (3) in een ministeriële regeling (mr).

De doorlooptijd voor een in te voeren wijziging van deze soorten regelgeving loopt af in die volgorde. Zo kan een ministeriële regeling eenvoudiger (door de minister) en frequenter (maximaal vier keer per jaar) worden aangepast.

Dit principe wordt bijvoorbeeld toegepast bij het Bouwbesluit, waarbij in het Bouwbesluit (een amvb) in algemene zin wordt vastgesteld welke norm moet worden gebruikt, maar waarbij de specifieke versie van de norm wordt vastgesteld in de Regeling bouwbesluit (een mr).

Dit is een manier om het op tijd aanpassen van normverwijzingen zo makkelijk mogelijk te maken, zodat sneller kan worden aangesloten op nieuwe ontwikkelingen.

3. *Dynamische eisen, aanscherping van de gestelde eisen in de tijd*

Eisen die in regelgeving worden gesteld kunnen worden bijgesteld in de tijd. Dit kan via twee iets verschillende aanliegroutes:

- a. Aanscherping in de loop van de tijd aan de hand van de mogelijkheden van de techniek of de marktkansen. Hierbij kan rekening worden gehouden met de gemiddelde stand der techniek bijvoorbeeld bij innoverende MKB-ers, zodat de voorlopers met interessante productinnovaties kunnen worden gestimuleerd, en tevens achterblijvers genoeg tijd krijgen om zich aan te passen.
- b. Van tevoren aangekondigd zodat de aanscherping van de eis een motor kan zijn om innovatie aan te drijven. Voordeel hiervan is dat innovatieve partijen kunnen inspelen op de verwachte wijzigingen, waardoor ze een extra stimulans krijgen om hun product verder te innoveren. Bedrijven kunnen daarop anticiperen met hun investeringen en vervroegde afschrijvingen voorkomen.

Een voorbeeld van met name de tweede route is de Energie Prestatie Coëfficiënt (te bepalen via de norm NEN 7120), waarvan de toegestane maximum waarde is vastgesteld in het Bouwbesluit. Deze toegestane maximum waarde is in de loop van de tijd, van tevoren aangekondigd door de overheid via het Bouwbesluit verlaagd.

4. *Benchmarking, prestaties van producten ten opzichte van elkaar inzichtelijk maken*

Via benchmarking, waarbij producten via een label (bijvoorbeeld het energielabel voor witgoed) ten opzichte van elkaar worden gepositioneerd kan via de consumentenmarkt de ontwikkeling richting een

meer duurzaam product worden gestimuleerd. Een voortschrijdende benchmark kan dan weer aanleiding geven om de eisen in regelgeving aan te scherpen, zoals in voorgaande sectie bij de eerste bullet is beschreven.

Bij de verlaging van de CO₂ uitstoot van auto's bijvoorbeeld speelt in Nederland een combinatie van een dynamische eis en voortschrijdende benchmarking. In Europese regelgeving is een stapsgewijze verlaging van de gemiddelde CO₂ uitstoot van nieuwe auto's vastgelegd (130 g/km in 2015, 95 g/km in 2021). Iedere auto moet tevens worden voorzien van een label waarop het brandstofverbruik is weergegeven. EU-lidstaten mogen zelf bepalen hoe ze het label vormgeven. Nederland heeft ervoor gekozen om niet alleen het brandstofverbruik weer te geven op het label, maar ook een indeling in energieklassen in te voeren, zoals ook wordt gebruikt voor elektrische apparaten. De indeling in energieklassen is een relatief systeem dat onder andere aangeeft hoe zuinig een auto is ten opzichte van het gemiddelde. Momenteel wordt deze indeling elke twee jaar aangepast aan de nieuwe gemiddelde uitstoot van nieuwe auto's.⁷

5. Meetmethodieken en bepalingmethoden meer aansluiten op de functie van een product

Meetmethodieken en bepalingmethoden die zijn vastgesteld in een norm kunnen een belemmering vormen voor een innovatie omdat ze zijn gedefinieerd voor (en mede bepaald door) de bestaande producten waar de norm voor is ontwikkeld. Hierbij kunnen verschillende problemen optreden:

- a. De meetmethodiek of bepalingmethode is niet geschikt voor het innovatieve product of het innovatieve materiaal, waardoor de meting niet kan worden uitgevoerd of het product volgens de bepalingmethode de eisen niet haalt (terwijl het die in praktijk wel haalt).
- b. Het systeem, zoals beschreven in de norm, waarop de meetmethodiek moet worden toegepast komt niet overeen met het innovatieve product, waardoor het product niet volgens de norm getest kan worden en niet het gerelateerde certificaat kan krijgen.
- c. In sommige normen is opgenomen wat voor meetmethodiek moet worden toegepast voor verschillende materialen (bijvoorbeeld bij voedselcontacttoepassingen). Een nieuw innovatief materiaal staat vanzelfsprekend niet in de lijst, waardoor de testmethode in de norm niet kan worden toegepast. Indien de testmethode in de norm de enige methode is die mag worden toegepast in het kader van een certificaat of regelgeving kan het gevolg dus zijn dat niet aangetoond kan worden dat het product aan wettelijke eisen of de eisen voor een certificaat voldoet. Wat weer tot gevolg kan hebben dat het product niet op de markt gebracht kan worden.

Door waar mogelijk de parameters die in een norm worden bepaald meer te relateren aan de werkelijke functie van een product (zoals beschreven in de volgende sectie) en de meetmethodieken daarop aan te passen is de kans groter dat een norm geschikt is voor innovatieve producten.

Een voorbeeld aansluitend bij de eerste en derde bullet is het nieuwe materiaal Paperfoam dat door een MKB bedrijf uit Barneveld met dezelfde naam is ontwikkeld. Paperfoam is hoofdzakelijk een mix van zetmeel met cellulosevezels en geschikt om verpakkingsmaterialen zoals eierdozen van te maken.

⁷ <http://www.clo.nl/indicatoren/nl0537-energielabels-personenautos>

Paperfoam wilde graag toegelaten worden voor voedselverpakkingen, daarvoor moet een migratietest worden uitgevoerd. De norm schrijft voor op welke manier verschillende materialen (papier, kunststof, etc.) getest moeten worden, maar het nieuwe materiaal Paperfoam stond daar vanzelfsprekend niet in. Uiteindelijk is door TNO een testmethode ontwikkeld, zodat het materiaal toch getest en gecertificeerd kon worden.

Een voorbeeld, met name aansluitend bij de tweede bullet, is de oorspronkelijke eis voor rookmeldsystemen in woningen, die destijds voorschreef dat een rookmelder moest zijn aangesloten op het lichtnet. Daarvoor was destijds gekozen omdat op dat moment de batterijtechniek onvoldoende was om de bedrijfszekerheid te kunnen bieden van een rookmelder met aansluiting op het lichtnet. Inmiddels zijn er rookmelders met batterijen met een levensduur van 10 jaar. De eis van aansluiting op het lichtnet volgt uit de aangewezen NEN-norm. Vanwege de voortschrijding van de techniek heeft de rijksoverheid aan NEN gevraagd om te kijken naar de norm voor rookmelders.

Dit alles wil echter niet zeggen dat een innovatie pas na aanpassing van regelgeving of normen kan worden toegepast. Als het aannemelijk is dat met een innovatieve oplossing het met de eis beoogde doel toch wordt bereikt, dan kan deze op grond van gelijkwaardigheid, indien dat in regelgeving is opgenomen, toch worden toegepast. Het traject om gelijkwaardigheid aan te tonen kan echter tijdrovend en kostbaar zijn, en daarmee toch een belemmering opwerpen. Ook kan het zijn dat toepassing van de norm niet verplicht is maar een facultatieve manier is om aan te tonen dat aan bepaalde wettelijke eisen is voldaan. In die gevallen kan ook zonder toepassing van de norm aangetoond worden dat aan de eisen van de regelgeving wordt voldaan. Zie paragraaf 6.

6. Doelvoorschriften i.p.v. middelvoorschriften

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven kan het voorkomen dat een innovatief product niet gecertificeerd kan worden volgens een bepaalde norm, omdat de meetmethodiek die in die norm is vastgelegd of het systeem dat in de norm is beschreven niet geschikt is voor het innovatieve product. Dat betekent echter lang niet altijd dat het product ook niet geschikt is voor de toepassing waar het voor is ontwikkeld.

Om te voorkomen dat innovatieve producten daardoor niet op de markt gebracht kunnen worden is het vooral van belang dat in de manier van vormgeving van wetgeving die van toepassing is op producten hier rekening mee wordt gehouden. Een manier om dat te doen is door in de wetgeving de eisen op te nemen in de vorm van een doelvoorschrift of een prestatie-eis. Normen en certificaten kunnen dan zodanig worden ingericht dat het certificaat zekerheid geeft dat aan het doelvoorschrift of de prestatie-eis wordt voldaan. Door naast gebruik van bestaande normen en certificaten ook andere manieren te accepteren waarmee wordt aangetoond dat aan het doelvoorschrift of de prestatie-eis wordt voldaan, blijft er ruimte voor innovatie. Deze methodiek wordt gebruikt in de zogenoemde Europese nieuwe aanpak regelgeving voor producten.

Het principe van eisen in de vorm van prestaties en doelen zou, naast in wetgeving zoals boven besproken, ook in normen zelf een rol kunnen spelen. Tegelijkertijd bieden normen die meer concrete

middelvoorschriften en producteisen bevatten juist zekerheid, duidelijkheid en gemak voor ondernemers die de normen gebruiken om aan te tonen dat hun product aan wettelijke doelvoorschriften voldoet. Hierbij dient verder te worden aangetekend dat wanneer er geen duidelijkheid is over de methode die gehanteerd moet worden bij het bepalen van de prestatie er ook meer ruimte komt voor testmethoden die een te rooskleurig beeld geven, of innovatie die alleen gericht is op het halen van de prestatie uit de testmethode⁸, zoals het geval bij de sjoemelsigaret en de sjoemeldiesels.

7. Fictieve meerwaarde geven voor extra duurzaamheidsaspecten of extra maatschappelijke meerwaarde.

Bovenstaande methodes gaan er vanuit dat een innovatief product minimaal dezelfde prestatie moet behalen als een gevestigd product. Om de marktintroductie van nog niet helemaal uitontwikkelde producten te stimuleren kan ook de aanpak worden gekozen om één of meerdere eisen minder zwaar te laten wegen, mits daar een ander aantoonbaar voordeel tegenover staat. De overheid kan er bijvoorbeeld voor kiezen om een dergelijke aanpak te volgen in het “duurzaam inkopen”, of “duurzaam aanbesteden” beleid. Via een puntensysteem kan de weging van de verschillende aspecten bij de aanbesteding worden aangepast. Hierbij moet worden opgemerkt dat het innovatieve product natuurlijk wel gewoon aan alle wettelijke eisen en ook aan een bepaalde functionaliteit moet voldoen, waardoor dit instrument niet onbeperkt toepasbaar is. Ook moet het innovatieve product op termijn minimaal een even goede of betere prestatie kunnen bereiken als de bestaande producten. Anders kan via deze route een innovatie worden ondersteund die een achteruitgang betekent.

Een voorbeeld van deze aanpak is de CO₂ prestatieladder, zoals die onder andere door RWS en Prorail wordt gehanteerd. Als je aantoont in je aanbesteding dat je minder CO₂ uitstoot bij de productie van je product kan je toch de aanbesteding winnen ondanks dat dit tot een hogere aanbestedingssom leidt.

⁸ *Innovatie alleen gericht op het halen van de test kan in principe ook voorkomen wanneer de testmethode wel is vastgelegd.*

3. Betrokken partijen

In-/uitvoering van de verschillende hierboven beschreven vormen van dynamische normstelling vergt acties van verschillende partijen, waarbij een aantal aspecten meer politiek van aard is en een aantal meer technisch.

Het *op een dynamische wijze opnemen van eisen, normen of bepalingsmethoden in wet- of regelgeving (1)* is vanzelfsprekend een activiteit van de **overheid**. Op verschillende gebieden gebeurt dit ook, zoals bij de Richtlijn voor industriële emissies, waarbij voor het verlenen van een milieuvergunning de eis is dat bij de vergunning-aanvrager de best beschikbare techniek (BBT ofwel Best Available Techniques (BAT)) wordt toegepast. Voor de BBT wordt verwezen naar BBT-conclusies en de achtergronddocumenten daarbij de zogenaamde Best available techniques Reference documents (BREF's) waarin Europees-breed steeds de beste technieken worden beschreven en steeds weer worden geactualiseerd in het Publicatieblad van de Europese Unie.⁹

Nederland en ook Europa gebruiken deze werkwijze bijvoorbeeld om duurzame ontwikkeling te bevorderen.

De verwijzing naar normen op een lager niveau in de wetgeving opnemen (2), zodat bij het beschikbaar komen van nieuwe innovatieve producten de verwijzing naar een verbeterde norm sneller kan worden aangepast is vanzelfsprekend ook een zaak van de **overheid**. Het ontwikkelen van de verbeterde norm is echter een zaak van de **markt** en de **normalisatie-instelling**. Dit vereist van de **innovatieve ondernemer** dat hij/zij aan de bel trekt als hier voor het nieuwe product een belemmering bestaat. Hierbij past de kanttekening dat volgens onderzoek mkb-bedrijven vaak niet de mogelijkheden hebben om aanpassing van normen te realiseren, door gebrek aan kennis of gebrek aan tijd. De in te stellen **MKB makelaar** bij de NEN kan een rol spelen om de mogelijkheden daarvoor te verbeteren.

Het stellen van *dynamische eisen (3)* kan door de **overheid** voor bepaalde maatschappelijk gewenste (duurzame) ontwikkelingen worden ingezet. Voor de energieprestatie-eis van gebouwen is de toekomstige aanscherping al aangekondigd. In het verleden is voor energieprestatie van gebouwen ook al gebruik gemaakt van aangekondigde toekomstige aanscherpingen.

Dynamische eisen (3) kunnen echter ook worden ingezet bij het duurzaam inkooptraject, waarbij bij vervolgaanbestedingen telkens de eisen worden opgeschroefd aan de hand van de bereikte technische vooruitgang. Het kan zeker wenselijk zijn de **inkopers** hierbij de ondersteunen met kennis van de stand van zaken van de technische voortgang van het in te kopen product. Dit zou kunnen worden gedaan vanuit benchmarking of periodiek aanscherpen van de inkoopcriteria. **PIANOO** en **MVI** (bv invulling van ISO 20400) zouden hiervoor voorbeelden moeten kunnen aanleveren.

Benchmarking (4) kan worden ingezet door de **overheid**, zoals bij het energielabel van nieuwe auto's, om via transparantie duurzame ontwikkeling te stimuleren. Het is echter ook een instrument dat door

⁹ Uitgebreide informatie over dit proces is te vinden op <https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzame/beste-beschikbare/>

marktpartijen en **schemabeheerders** kan worden toegepast, bijvoorbeeld onder invloed van een maatschappelijke vraag, zoals bij eieren (biologisch, vrije uitloop, scharrel of kooi).

Het vaststellen van *meetmethodieken* (5) die meer naar de prestatie van een product kijken is een typische activiteit van private partijen via **normcommissies**. Met name **NEN** kan hierbij een rol spelen om te zorgen dat daar waar mogelijk de meetmethodieken ook werkelijk prestatiegericht worden opgesteld. Hierbij is het van belang dat normalisatieproces aan randvoorwaarden zoals openheid/transparantie en deelname van alle belanghebbenden voldoet. Anders bestaat het risico dat bepaalde spelers er voor zorgen dat meetmethodieken zo worden vastgesteld dat ze toegespitst zijn op hun producten, waarmee toepassing van de meetmethode voor innovatieve producten wordt bemoeilijkt.

Het opnemen van *Doelvoorschriften* (6) in wetgeving is een taak die meer bij de **overheid** ligt.

Het *fictieve meerwaarde geven aan extra duurzaamheidsaspecten of extra maatschappelijke meerwaarde* (7) in een aanbestedingstraject ten faveure van innovatieve producten is typisch een taak voor de betrokken **inkopers (overheid of markt)**. Het kan zeker wenselijk zijn de inkopers hierbij te ondersteunen met kennis van de stand van zaken omtrent de technologische voortgang rondom het in te kopen product. Daarnaast is het aan de **aanbieder/ondernemer** om de meerwaarde op een bepaald thema aan te tonen. Hiervoor kunnen aanbieders/ondernemers bijvoorbeeld gebruik maken van normen en daarop gebaseerde certificaten bijvoorbeeld de CO₂ prestatieladder, MVO prestatieladder ISO 26000 (norm voor maatschappelijk verantwoord ondernemen).

4. Samenvattende overzichtstabel

Tabel 1. Overzicht typologieën dynamische normstelling

Typologie dynamische normstelling					
Waar?	Nr.	Beschrijving type	Beschrijving voordeel	Voordeel parameter	Voorbeeld
WR	1a	Dynamisch verwijzen naar <u>andere wetgeving</u> (besluit of bepaling)	Wijziging in het besluit direct van kracht op het gebied van waaruit wordt verwezen	Tijdswinst door directe doorwerking	Dynamische verwijzing naar Europese richtlijn. ¹⁰
WR	1b	Verwijzen naar <u>normen</u> zonder jaartal	Laatste versie norm altijd van toepassing ¹¹ . Kabinetsbeleid is om deze vorm te vermijden.	Tijdswinst door directe doorwerking	Verwijzing naar ISO 9001 in plaats van naar ISO 9001:2008. ¹²
WR	2	Verwijzen naar normen op een <u>lager niveau in wetgeving</u> : wet, AMvB, of ministeriële regeling	Doorlooptijd voor in te voeren wijziging neemt af met niveau in wetgeving	Tijdswinst door snellere aanpassing	In Bouwbesluit staat welke norm, maar specifieke versie norm staat in de regeling ¹³
WR	3a	Aanscherping van eisen <u>in de tijd</u> a.d.h.v. <u>stand der techniek</u>	Innovateurders belonen door eisen mee te laten groeien met innovatieve ontwikkelingen	Stimulans voor duurzaamheid en voorkomen van normuitholling	Bijvoorbeeld gebruikt bij aanscherping milieu- en gezondheidseisen
WR	3b	Regelmatige aanscherping van eisen <u>waarbij de reeks aanscherpingen vooraf is aangekondigd</u>	Van tevoren aankondigen kan motor zijn voor innovatie. Partijen kunnen inspelen op ontwikkelingen en zo anticiperen met investeringen	Voorspelbaarheid investeringen & Stimulans voor duurzaamheid	Verlaging toegestane maximale waarde Energie Prestatie Coëfficiënt in Bouwbesluit
WR Z	4	Voortschrijdend benchmarken, producten via een label met elkaar vergelijkbaar maken	Inkoopbeslissingen van consumenten drijven het product richting meer duurzaamheid	Stimulans voor duurzaamheid en voorkomen van normuitholling	Energielabel witgoed van A tot G, opnieuw geijkt na uitholling t/m A+++ ¹⁴
Z	5	Meetmethodieken en bepalingsmethoden gericht op prestaties in plaats van materialen	Grotere kans dat een norm geschikt is voor innovatieve materialen	Stimulans voor innovatie	Paperfoam (zie tekst rapport)
WR Z	6	Doelvoorschriften i.p.v. middelvoorschriften in wetgeving of normen	Naast gebruik van bestaande normen en certificaten kan ook op andere manier worden aangetoond dat is voldaan aan de wet Grotere vrijheid oplossingen dan bij middelvoorschriften	Stimulans voor innovatie	Europese nieuwe aanpak regelgeving voor producten
IA	7	Fictieve meerwaarde geven voor extra duurzaamheidsaspecten of extra maatschappelijke meerwaarde.	Marktintroductie van nog niet uitontwikkelde producten stimuleren	Stimulans voor duurzame innovatie	CO ₂ prestatieladder ¹⁵ bij uitvraag aanbestedingen RWS en ProRail

*WR=Wet- en regelgeving | Z= Zelfregulering: normalisatie en certificering | IA = Inkoop en aanbesteding

¹⁰ Artikel 5.6, lid 2 van de Wet Milieubeheer: "[...]op plaatsen als gedefinieerd in artikel 2 van de Richtlijn 89/654/EEG [...]"

¹¹ Het is echter onwenselijk om een norm zonder jaartal op te nemen omdat dit gezien kan worden al het overdragen van de wetgevende macht aan een private normalisatie-instelling

¹² Artikel 7.19, lid 2 van het Bouwbesluit: "[...] is niet groter dan 120 µg/m³, bepaald volgens NEN-EN-ISO 16.000-2."

¹³ In bijlage 1 van Regeling Bouwbesluit staan jaartallen bij de normen gespecificeerd.

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/11/26/nieuwe-energielabels-zorgen-voor-energiezuiniger-producten>

¹⁵ <https://www.skao.nl/>

5. Kansen van dynamische normstelling voor innovatieve ondernemers

Analyse van cases met betrekking tot relevantie voor innovatieve ondernemers

Aan de hand van het overzicht dat in tabel 1 is weergegeven, is een groot aantal cases uit het Ruimte in Regels programma¹⁶ en zijn voorloper en het Europese Star4BBI project geanalyseerd. De focus van de analyse was of dynamische normstelling een oplossing kan zijn voor de door de ondernemers ingebrachte barrières. Voor het overgrote deel van de cases blijkt dit niet het geval. Voor een aantal cases kan dynamische normstelling wel relevant zijn, twee voorbeelden hiervan zijn:

- Biofoam van Synbra is een isolatiemateriaal voor de bouw. In 2012 is de NEN1068 norm aangepast naar versie 2012 en bekrachtigd. Hierin is Biofoam als goedgekeurd isolatiemateriaal opgenomen en wordt volgens dezelfde berekeningsmethoden beoordeeld. Echter het nieuwe bouwbesluit dat per 1-4-2013 in werking trad refereerde naar de NEN1068:2008 waarin Biofoam niet was opgenomen. Doordat wijzigingen in de norm-verwijzing binnen het bouwbesluit op een lager niveau in wetgeving kunnen worden aangepast (type 2) is deze barrière na enige tijd opgelost.
- Paperfoam is een innovatief materiaal voor verpakkingen. Paperfoam wilde graag toegelaten worden voor voedselverpakkingen, waarvoor een migratietest moet worden uitgevoerd. De norm schrijft voor op welke manier verschillende materialen (papier, kunststof, etc.) getest moeten worden, maar het nieuwe materiaal Paperfoam stond daar vanzelfsprekend niet in. TNO die deze testen uitvoert gaf in eerste instantie aan dat certificering daarom niet mogelijk was. Uiteindelijk is door TNO een testmethode ontwikkeld, zodat het materiaal toch getest en gecertificeerd kon worden. In dit geval had type 5, meetmethodieken gericht op prestaties, dit traject wellicht kunnen versnellen.

Kansen van dynamische normstelling

Uit de cases blijkt dat dynamische normstelling ondernemers op twee manieren kan helpen: innovatie stimuleren, o.a. ten behoeve van duurzaamheid, en bij het opheffen van marktblokkades. Zowel de overheid als de markt kan hierin het voortouw nemen.

Opheffen marktblokkades door overheid en markt

Uit de cases komt het volgende beeld over opheffen marktblokkades naar voren:

- Ondernemers die bij innovatie echt een marktblokkade ondervinden en daardoor niet zonder aanpassing van de norm verder kunnen, vallen onder type 2, 5 en 6. Zelfregulering speelt dus een belangrijke rol in het faciliteren van meer dynamische normstelling;
- Het feit dat marktblokkades merendeels van toepassing zijn op de typen dynamische normstelling onder zelfregulering (de markt) (zie tabel 1, eerste kolom), geeft aan dat een vervolgonderzoek naar het functioneren van gelijkwaardigheid in dit kader zinvol kan zijn;

¹⁶ www.ruimteinregels.nl

- Type 2, 5 en 6 sluiten aan bij de doelen van Ruimte in Regels, en grijpen in “aan de achterkant” dus als de nieuwe innovatie er al is.

Uit een aantal cases blijkt, dat bij (stevige) concurrentie door innovatieve intreders, gevestigde spelers in sommige gevallen bij het updaten van normen de omgekeerde beweging maken in type dynamische normstelling 5 en 6: van prestatie-eisen naar producteisen. Hierdoor wordt de toepasbaarheid van de norm vernauwd en kunnen nieuwe intreders belemmerd worden.

Innovatie stimuleren door de overheid

Uit de cases blijkt ook dat duurzame ontwikkeling en innovaties worden gestimuleerd door middel van type dynamische normstelling 1b, 3a, 3b, 4, en 7. Deze typen dynamische normstelling sluiten daardoor aan bij het Rijksbreed programma Circulaire Economie, waarbij, in tegenstelling tot type 2, 5 en 6, juist “aan de voorkant” duurzame innovaties kunnen worden gestimuleerd. Stimulans komt mede doordat de overheid zich voorspelbaarder opstelt en investeringen voor innovaties daardoor aantrekkelijker worden. Maar ook wordt duurzame ontwikkeling gestimuleerd doordat bijvoorbeeld consumenten producten makkelijker met elkaar kunnen vergelijken.

Overzicht analyse en nieuwe ontwikkelingen

Een overzicht van de uitkomsten van de analyse is weergegeven in tabel 2. Daarbij is ook aangegeven bij elk type dynamische normstelling hoe deze doorwerkt voor innovatieve ondernemers.

Een nieuwe ontwikkeling die niet in de tabellen en de analyse is meegenomen maar wel raakt aan dynamische normstelling is het experimenteren met een “innovatienorm” door NEN. In dit geval heeft dynamische normstelling een andere verschijningsvorm, namelijk meer proces gericht. Deze vorm van normstelling kan worden ingezet om juist tijdens het innovatieproces, reeds delen van de innovatie vast te leggen in een norm. Hierdoor wordt het proces van de innovatie versneld. Het inzetten van normalisatie in een vroeg stadium van de innovatie geeft (investerings-)partijen zekerheid of een economische (kennis-)voorsprong op internationale markten. Ook kan het gebruik maken van genormaliseerde technologieën tijdens een innovatieproces mogelijk leiden tot een aanzienlijke kostenreductie.

Een ander interessante ontwikkeling is die van technologie verificatie¹⁷. Het concept van dit “Environmental Technology Verification” programma gaat uit van een verificatie procedure voor nieuwe, innovatieve duurzaamheidstechnologieën die nog moeilijk op een andere manier hun duurzaamheidsvoordeel kunnen bewijzen, via een onafhankelijke beoordeling en validering van de claims van de producent ten aanzien van performance en milieuvoordeel.

¹⁷ https://ec.europa.eu/environment/ecoap/etv/about-etv_en

Tabel 2. Overzicht van de relevantie van de verschillende types dynamische normstelling voor ondernemers.

	Typologie	Relevantie voor innovatieve ondernemers			
		Opheffen marktblokkade door normstelling (RIR)	Stimulans voor innovatie tbv duurzaamheid (CE)	Niet direct relevant	Werking
Type 1a	Dynamisch verwijzen naar <u>andere wetgeving</u> (besluit of bepaling)			X	
Type 1b	Verwijzen naar <u>normen</u> zonder jaartal		X		Innovatieve normen bij een verwijzing zonder jaartal zijn direct van kracht
Type 2	Verwijzen naar normen op een <u>lager niveau in wetgeving</u> : wet, AMvB, of ministeriële regeling	X			Koplopers kunnen niet vermarkten als nieuwste versie van norm nog niet van kracht is
Type 3a	Aanscherping van eisen <u>in de tijd</u> a.d.h.v. <u>stand der techniek</u>		X		Stimuleert brede ontwikkeling richting meer duurzaamheid
Type 3b	Regelmatige aanscherping van eisen <u>waarbij de reeks aanscherpingen vooraf is aangekondigd</u>		X		Extra snelle stimulering richting meer duurzame technologie Voorspelbare overheid
Type 4	Voortschrijdend benchmarken, producten via een label met elkaar vergelijkbaar maken		X		Stimuleert consumenten tot meer duurzame keuzes
Type 5	Meetmethodieken en bepalingsmethoden gericht op prestaties in plaats van materialen	X			Koplopers kunnen niet vermarkten als de norm niet op het innovatieve materiaal van toepassing is
Type 6	Doelvoorschriften i.p.v. middelvoorschriften in wetgeving of normen	X			Koplopers kunnen niet vermarkten als de norm te specifiek is en daardoor niet van toepassing op het innovatieve product
Type 7	Fictieve meerwaarde geven voor extra duurzaamheidsaspecten of extra maatschappelijke meerwaarde.		X		Koplopers met duurdere duurzame oplossingen krijgen een kans

6. Conclusies

Deze verkenning laat zien dat het principe van dynamische normstelling al gebruikt wordt, met name door de overheid, met het doel om ruimte voor innovatie te laten, of innovatie te stimuleren.

Uit de verkenning en analyse van de verschillende vormen van dynamische normstelling blijkt dat er twee verschillende manieren zijn waarop dynamische normstelling de marktkansen van innovatieve ondernemers kan verbeteren.

Ten eerste kan dynamische normstelling worden gebruikt voor het opheffen van marktblokkades die worden ervaren door innovatieve ondernemers (de focus van het Ruimte in Regels programma). Hiervoor zijn vooral de dynamische normstelling types 2 (gerelateerd aan wet- en regelgeving, 5 en 6 (voornamelijk gerelateerd aan zelfregulering) uit tabel 1 relevant.

Ten tweede kan dynamische normstelling worden gebruikt om duurzaamheid en duurzame ontwikkeling meer in het algemeen te stimuleren. Hiervoor kunnen vooral de types 1b, 3a, 3b, 4, en 7 worden ingezet. In dit kader is het zinvol om de kennis over dynamische normstelling bij de overheid te vergroten, zodat dit instrument vaker gericht kan worden ingezet.

Omdat dit een eerste verkenning is naar het principe van dynamische normstelling, zijn analysekaders niet in beton gegoten en zouden kunnen worden aangepast met nieuwe inzichten door de tijd. Dit onderzoek doet daarvoor een eerste aanzet. Nieuwe verschijningsvormen van dynamische normstelling (bijv. de innovatienorm van NEN) kunnen daarom worden toegevoegd aan de basis in tabel 1 die tot dusver is gecreëerd.

