

Doelmatigheid in Europees verband

mr. J.C. (Kees) van de Water, KW Legal november 2015

'*Best value for taxpayer's money*' is geen begrip uit de oude Richtlijnen 92/50/EEG Diensten, 93/36/EEG (Leveringen) en 93/37/EEG (Werken). Ook de bijbehorende Handleidingen van de Europese Commissie kennen het begrip niet. En is ook geen begrip uit de huidige Richtlijn 2004/18/EG, het oude Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao, Staatsblad 2005, 408) en de huidige Aanbestedingswet 2012.

Een verplichting tot het zorg dragen voor '*best value for taxpayer's money*' kan dus (ook) niet uit voornoemde regelgeving worden afgeleid.

Mogelijk heeft 'de praktijk' dit begrip (dus) zelf bedacht. En mogelijk heeft een en ander er toe geleid, dat de praktijk vervolgens (ook) zelf een (eigen) invulling en uitleg aan dit begrip heeft gegeven.

De Gids Proportionaliteit (januari 2013, pag. 7-8) vermeldt bijvoorbeeld:

Doelmatigheid ziet in beginsel op de wijze waarop de overheidsmiddelen worden besteed. Dit kan onder meer gericht zijn op een goede prijs/kwaliteitverhouding van het ingekochte (*Best value for taxpayer's money*) [-]

De link met 'doelmatigheid' is zo (dan) gelegd. Hetgeen ook overeenkomt met mijn praktijkervaring. Een 'doelmatige inkoop' wordt niet zelden gelijk gesteld aan (zorgen voor) '*best value for taxpayer's money*'.

En dat leidt vervolgens (weer) tot een bepaalde invulling of uitleg in het voorkomend geval. Bijvoorbeeld '*de beste kwaliteit voor de laagst mogelijke prijs*', '*kosten besparen*' of andere '*op (laagste) prijs gerichte inkoopstrategieën (of -beleid)*'. Inderdaad, dat lijkt goed voor 'de belastingbetaler'. Maar is wellicht (ingestoken als) een 'korte termijn productbenadering' vanwege de (klaarblijkelijke) combi 'te betalen kostenvergoeding' en 'het ingekochte'. Want, geldt een en ander bijvoorbeeld (dan) op divers gebied ook voor/op de lange (-re) termijn?

Ik denk, dat een 'doelmatige inkoop' niet gelijk is aan (zorgdragen voor) '*best value for taxpayer's money*'. Ik denk namelijk, dat een 'doelmatige inkoop' verder reikt. En (ook) vanuit een ander perspectief zou moeten worden gezien, dan slechts dat van 'de belastingbetaler'. Een gemeente heeft bijvoorbeeld in het voorkomend geval ook andere 'inkomsten' (de centrale overheid ook). En een gemeente heeft (immers) feitelijk ook primair andere belangen te behartigen, dan slechts die/dat van 'de belastingbetaler'.

Ik doel op het 'algemeen belang' en vind bijvoorbeeld Wikipedia ter zake (ook) treffend:

[-] Een goede aanduiding van wat het algemeen belang behelst is afkomstig van de liberale staatsman Johan Rudolph Thorbecke in diens narede bij zijn parlementaire redevoeringen (1869). Thorbecke zegt daarin: '*Is het alleen de vraag, wat het volk of de meerderheid wil, dan vervalt de vraag naar hetgeen regt,*

waar, goed en uitvoerbaar is. Het algemeen belang heeft dus in beginsel géén betrekking op wat een meerderheid wil, noch op de wens van bijvoorbeeld een bestuursorgaan, maar juist op de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat, waarin ook oog wordt gehouden op de belangen van minderheden en individuen. [-]

En dat betekent (ook), dat met *'best value for taxpayer's money'* (gemeentelijke) 'overheidsinkoop' niet afdoende en overtuigend 'verkocht' wordt. Dat alsdan (dus) de concrete legitimatie en het nut van het handelen van de gemeentelijke inkoper niet afdoende en niet overtuigend gemotiveerd wordt. En dat is jammer, omdat (gemeentelijke) 'overheidsinkoop' in beginsel het nodige kan toevoegen ter zake het algemeen belang.

Ik denk (dus), dat een 'herbezinning' op het begrip '(een) doelmatige inkoop' in het voorkomend geval op zijn plaats is. En wellicht is de (nieuwe) Richtlijn 2014/24/EU een mooie aanleiding daartoe.

Richtlijn 2014/24/EU (die het begrip *'best value for taxpayer's money'* ook niet kent) lijkt namelijk de nodige doelmatigheid in zich te hebben. Zie bijvoorbeeld de Overwegingen 1 en 2:

(1) Wanneer door of namens overheden van de lidstaten overheidsopdrachten worden gegund, moeten de beginselen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) worden geëerbiedigd, met name het vrije verkeer van goederen, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening, alsmede de daarvan afgeleide beginselen, zoals gelijke behandeling, niet-discriminatie, wederzijdse erkenning, evenredigheid en transparantie. Voor overheidsopdrachten met een waarde boven een bepaald drempelbedrag moeten echter bepalingen worden opgesteld die nationale procedures voor aanbestedingen coördineren om te waarborgen dat deze beginselen in de praktijk worden geëerbiedigd en dat overheidsopdrachten worden opengesteld voor mededinging.

(2) Overheidsopdrachten spelen in de Europa 2020-strategie, zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie van 3 maart 2010 met als titel „Europa 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groeiën” („Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei”), een belangrijke rol en zijn een van de marktinstrumenten die kunnen worden ingezet om een slimme, duurzame en inclusieve groei te bereiken en tegelijkertijd overheidsmiddelen zo efficiënt mogelijk te besteden. Met het oog daarop moeten de bestaande aanbestedingsregels, die zijn vastgesteld krachtens Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad, worden herzien en gemoderniseerd met het oog op een doelmatiger besteding van overheidsmiddelen, in het bijzonder door de deelneming van het midden- en kleinbedrijf (mkb) aan overheidsopdrachten te bevorderen, en om aanbesteders in staat te stellen overheidsopdrachten beter te gebruiken ter ondersteuning van gemeenschappelijke maatschappelijke doelen. Ook moeten basisbegrippen en -concepten worden verduidelijkt met het oog op de rechtszekerheid en om een aantal aspecten van de vaste rechtspraak dienaangaande van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de wetgeving op te nemen.

Enerzijds blijkt (dus), dat Richtlijn 2014/24/EU niet van toepassing is op 'onderdrempelige opdrachten' (zie eerste deel Overweging 1 RL). En *anderzijds* worden concreet genoemd (Overweging 2 RL):

1. *'tegelijkertijd overheidsmiddelen zo efficiënt mogelijk te besteden'*, en;
2. *'met het oog op een doelmatiger besteding van overheidsmiddelen'*.

Een en ander heeft, voor zover ik kan zien, concreet betrekking op het volgende.

Ad 1 'tegelijktijd overheidsmiddelen zo efficiënt mogelijk te besteden'

Het begrip 'efficiënt' - wat ook 'doelmatig' betekent - wordt in Richtlijn 2014/24/EU met name gebruikt/genoemd ter zake c.q. in verband met:

- Innovatie (Overweging 47 RL):

Onderzoek en innovatie, waaronder eco-innovatie en sociale innovatie, behoren tot de voornaamste aanjagers van toekomstige groei en staan centraal in de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. De aanbestedende diensten moeten overheidsopdrachten zo strategisch mogelijk aanwenden om innovatie te bevorderen. De aankoop van innovatieve producten, werken en diensten speelt een centrale rol in het verbeteren van de efficiëntie en de kwaliteit van overheidsdiensten en vormt een antwoord op grote maatschappelijke uitdagingen. Hiermee kan worden gestreefd naar de beste prijs-kwaliteitsverhouding en naar ruimere economische, milieu- en maatschappelijke voordelen, namelijk doen rijpen van nieuwe ideeën, deze omzetten in innovatieve producten en diensten en daarmee duurzame economische groei stimuleren. [-]

- Elektronische informatie en communicatievoorschriften (Overweging 52 RL);
- Technische formats (Overweging 55 RL);
- Raamovereenkomsten (Overweging 60 RL);
- Termijnen (Overweging 80 RL);
- Gunningscriteria of contractvoorwaarden (Overweging 97 RL);
- (Verbeteren) Toepassing van de aanbestedingsregels (Overweging 121 RL);
- Traceerbaarheid en transparantie van de besluitvorming in aanbestedingsprocedures (Overweging 126 RL).

In welk verband (dus) de strekking van *'tegelijktijd overheidsmiddelen zo efficiënt mogelijk te besteden'* klaarblijkelijk kan/moet worden gezien/gelezen. Althans, 'meer' is er in onderhavig verband 'letterlijk' niet.

Ad 2 'met het oog op een doelmatiger besteding van overheidsmiddelen'

Een en ander houdt (rechtstreeks) verband met (Overweging 2 RL): *"in het bijzonder door de deelneming van het midden- en kleinbedrijf (mkb) aan overheidsopdrachten te bevorderen, en om aanbesteders in staat te stellen overheidsopdrachten beter te gebruiken ter ondersteuning van gemeenschappelijke maatschappelijke doelen."*

In welk verband het eerste deel van die zin *"Met het oog daarop [-]"* van belang is. En dat verwijst (mede) naar de Mededeling van de Commissie 'Europa 2020, Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei' (Brussel, 3.3.2010 COM(2010) 2020 definitief).

Uit een en ander kan (vervolgens) worden afgeleid, dat ter zake de *'gemeenschappelijke maatschappelijke doelen'* uit Overweging 2 RL, EU-streefcijfers zijn vastgesteld. Namelijk (pag. 5 Mededeling):

- 75% van de bevolking tussen 20-64 jaar moet werk hebben;
- 3% van het EU-bbp moet worden geïnvesteerd in O&O;
- de "20/20/20"-klimaat- en energiedoelstellingen moeten worden gehaald (dit met inbegrip van een grotere reductie van 30% als aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan);
- het percentage voortijdige schoolverlaters moet minder dan 10% bedragen, en minstens 40% van de jongere generatie moet een hogeronderwijsdiploma hebben;
- het aantal mensen voor wie armoede dreigt, moet met 20 miljoen zijn gedaald.

In welk verband ook drie prioriteiten van belang zijn (pag. 5 Mededeling):

- slimme groei: voor een op kennis en innovatie gebaseerde economie;
- duurzame groei: voor een groenere, competitievere economie waarin efficiënter met hulpbronnen wordt omgesprongen;
- inclusieve groei: voor een economie met veel werkgelegenheid en sociale en territoriale cohesie.

Hetgeen nader is uitgewerkt als (pag. 13 e.v. Mededeling):

Slimme groei - een economie op basis van kennis en innovatie

Slimme groei houdt in dat er meer aandacht wordt besteed aan kennis en innovatie, de drijvende krachten achter onze toekomstige groei. Dit betekent dat de kwaliteit van ons onderwijs en onze prestaties op het gebied van onderzoek moeten worden verbeterd, dat de overdracht van kennis en innovatie in de gehele Unie moet worden bevorderd, dat we de informatie- en communicatietechnologie ten volle moeten benutten en dat we ervoor moeten zorgen dat innovatieve ideeën kunnen worden omgezet in nieuwe producten en diensten die groei en kwaliteitsbanen opleveren en een bijdrage leveren aan het oplossen van de Europese en mondiale maatschappelijke problemen. Dit kan alleen als er sprake is van ondernemingsgeest en voldoende financiering en als wordt uitgegaan van de behoeften van de gebruiker en van de kansen op de markt.

Duurzame groei - een groenere, competitievere economie waarin efficiënter met hulpbronnen wordt omgesprongen

Duurzame groei betekent dat we een duurzame, competitieve economie opbouwen waarin zuinig met hulpbronnen wordt omgegaan. In de race om de ontwikkeling van nieuwe processen en technologieën, met name groene technologieën, moeten we gebruikmaken van de leidende positie van Europa. We moeten het tempo van de invoering van slimme netwerken opvoeren met behulp van ICT, gebruikmaken van EU-brede netwerken en de concurrentievoordelen van ons bedrijfsleven versterken, vooral bij productiebedrijven en kmo's. Ook de consument moet bewust worden gemaakt van het belang van een zuinig gebruik van hulpbronnen. Op deze manier zal de EU sterk staan in een koolstofarme wereld met schaarse hulpbronnen, en wordt schade aan het milieu, verlies van biodiversiteit en een niet-duurzaam gebruik van hulpbronnen tegengegaan. Dit komt ook de economische, sociale en territoriale cohesie ten goede.

Inclusieve groei - een economie met veel werkgelegenheid en sociale en territoriale cohesie

Inclusieve groei houdt in dat we mensen kansen bieden door veel werkgelegenheid te creëren, te investeren in vaardigheden, armoede te bestrijden en onze arbeidsmarkten, opleidingsmogelijkheden en

socializekerheidsstelsels te moderniseren. Zo leert de burger om zich voor te bereiden op en om te gaan met verandering en wordt de samenleving hechter. In verband met de territoriale samenhang is het ook van groot belang dat de economische groei alle delen van de Unie ten goede komt, ook de meest afgelegen regio's. Het gaat erom dat iedereen zijn leven lang kansen en mogelijkheden krijgt. Europa moet zijn arbeidspotentieel ten volle benutten om het hoofd te bieden aan de vergrijzing en de steeds fellere wereldwijde concurrentie. De gendergelijkheid moet beleidsmatig worden bevorderd om de arbeidsparticipatie te verhogen; dit draagt bij tot groei en sociale cohesie.

En in welk verband voor het overige (ook) in totaal gezien 7 kerninitiatieven van belang zijn: "*Innovatie-Unie*"; "*Jongeren in beweging*"; "*Een digitale agenda voor Europa*"; "*Efficiënt gebruik van hulpbronnen*"; "*Industriebeleid in een tijd van mondialisering*"; "*Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen*" en "*Europees platform tegen armoede*".

Ik zie aldus in Richtlijn 2014/24/EU onder meer een doelmatigheidsstreven ter zake (de ontwikkeling van) kennis, innovatie en maatschappelijk relevante milieu-, sociale en arbeidsaspecten.

Ik kan een en ander moeilijk rijmen met bijvoorbeeld *'de beste kwaliteit voor de laagst mogelijke prijs'*, *'kosten besparen'* en/of *'op (laagste) prijs gerichte inkoopstrategieën (of -beleid)'* welke voor mij feitelijk (ook) uitgaan van een *'korte termijn productbenadering'* vanwege de combi *'te betalen kostenvergoeding'* en *'het ingekochte'*. Het zou immers juist in het voorkomend geval moeten gaan om *'investeren'*, zo nodig (juist) *'kosten maken'*, met het oog op de lange (-re) termijn in verband met innovatie en maatschappelijk relevante milieu-, sociale en arbeidsaspecten of het algemeen belang.

En een en ander biedt naar mijn mening voldoende aanleiding, mogelijkheden en handvatten, om in het voorkomend geval met inachtneming van het vorenstaande opnieuw uitleg en invulling te geven aan het begrip *'(een) doelmatige inkoop'*.

Ik denk, dat *'best value for taxpayer's money'* het dan om meerdere redenen niet gaat redden. Men zou dan eerder aan *'value for money'* kunnen denken, maar ook dat overtuigt mij niet.

Ik denk ter zake namelijk (eerder) aan (het) *"creëren en borgen van waarde in verband met (de zorg voor de behartiging van) het algemeen belang"*. Dat houdt immers (wel) rechtstreeks verband met de (primaire) gemeentelijke doelstelling. En kan feitelijk ook nooit als een *'korte termijn productbenadering'* of voor de korte termijn worden uitgelegd (en ingevuld).

En als Richtlijn 2014/24/EU een voorzet voor een en ander lijkt te geven, waarom zou de praktijk dan niet *'inkopen'*?

En wellicht (dus) deels ook relevant: <http://keesvandewater.blogspot.nl/2015/11/concurrentie-op-prijs.html>

En overigens ook: <http://keesvandewater.blogspot.nl/2015/10/overheidsopdrachten-vanuit-gemeentelijk.html>

En de praktijk zou zich wellicht ook kunnen realiseren, dat marktwerking of concurrentiestelling ('aanbesteden') slechts een 'instrument' is. En dus, althans in ieder geval onder de drempel, geen (dogmatisch) doel op zich.

Zie bijvoorbeeld ook: <http://keesvandewater.blogspot.nl/2014/07/doelmatigheid.html>