

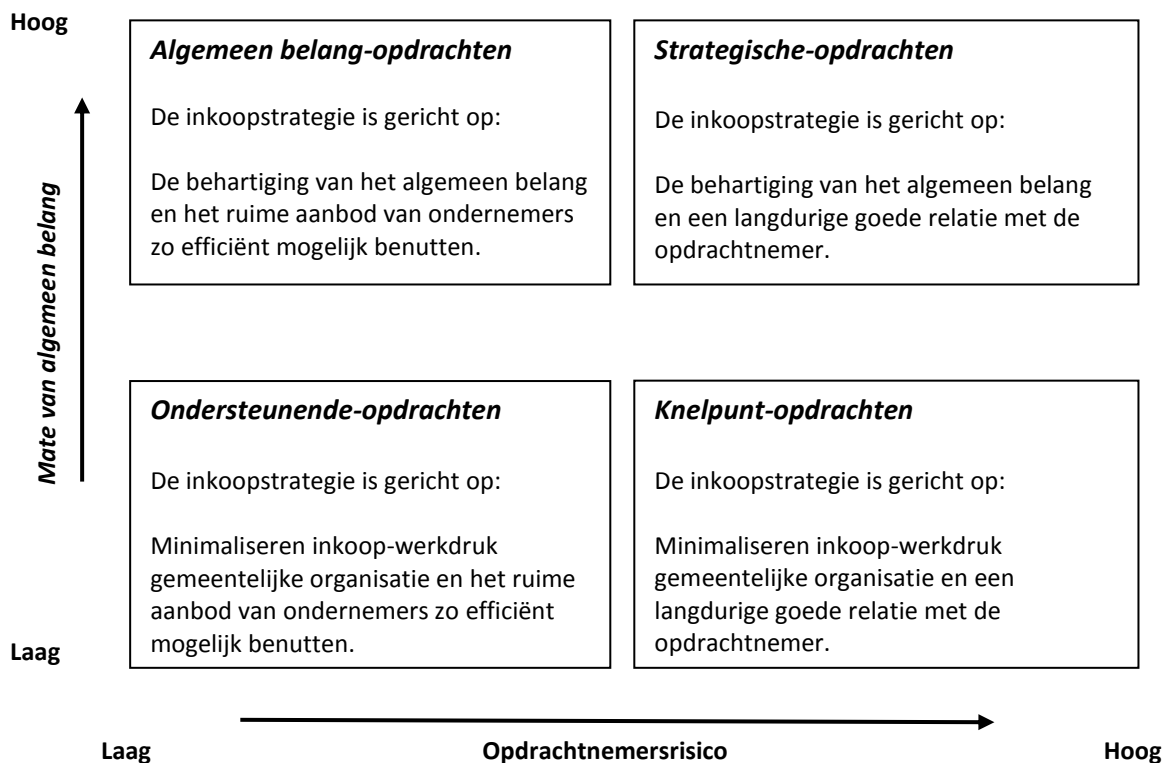
Overheidsopdrachten vanuit gemeentelijk inkoop-perspectief

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

De feitelijke doelstelling van een private onderneming is 'winst maken'. Anders zijn de aandeelhouders niet tevreden. De winst wordt feitelijk gemaakt door de verkoop van 'producten'. Realisatie van de winst vindt bijvoorbeeld plaats door (op) kosten (te) besparen. En/of bijvoorbeeld door 'productontwikkeling', in welk verband juist ook (extra) kosten worden gemaakt. Men moet met de klant mee ('ontwikkelen'). Anders geen bestaansrecht. Anders geen winst.

Een gemeente heeft als doelstelling, de (zorg voor de) behartiging van het algemeen (openbaar/publiek) belang. Zolang er een (decentraal) algemeen belang is, heeft zij bestaansrecht. Een gemeente verkoopt (ook) geen 'producten' zoals een private onderneming dat doet. Haar bestaansrecht is dan ook niet afhankelijk van bijvoorbeeld (op) kosten (te) besparen of van 'productontwikkeling'.

In die zin is het niet vanzelfsprekend, dat in de private (productie (-proces) gerichte) inkooppraktijk ontwikkelde theorieën en modellen zo maar onverkort worden losgelaten op een gemeente. Met de 'Kraljic-matrix' (1983) is dat ook niet gebeurd. Maar het vervangen van 'impact op de winst' door bijvoorbeeld 'inkoopwaarde' geeft wellicht voor gemeenten (toch) een verkeerd beeld of perspectief, van hoe zij naar 'leveranciers' kunnen kijken en wat 'de juiste inkoopstrategie' in het voorkomend geval is. Een en ander brengt mij dan ook - vrij naar Kraljic (1983) - op het volgende 'Model':



De toelichting op het 'Model' is hieronder weergegeven. Rechtmatigheid is - vanzelfsprekend - een gegeven. Inkoop in beginsel een multidisciplinaire aangelegenheid.

Een gemeente koopt niet alleen 'producten' in. Gemeentelijke inkoop gaat m.n. om 'overheidsopdrachten' voor 'werken', 'leveringen' en 'diensten'. Vandaar de vier soorten 'opdrachten' in de kwadranten, en niet vier soorten 'producten'.

Een gemeente heeft geen winst-doelstelling. Maar een algemeen belang doelstelling. 'Impact op de winst' is dus niet relevant. De 'mate van algemeen belang'¹ wel. Een opdracht die feitelijk ziet op de behartiging van het algemeen belang vergt immers in het voorkomend geval een andere 'aanpak' qua 'inhoud' en 'procedure' dan een opdracht die feitelijk niet ziet op de behartiging van het algemeen belang.² Ongeacht de grootte (waarde) van de opdracht.³ Het 'algemeen belang' is immers (steeds) 'in het geding'. Het 'Model' geeft dus concreet blijk van de (primaire) gemeentelijke doelstelling.⁴

Het 'Opdrachtnemersrisico' is van belang, omdat prudent gebruik maken⁵ van het ruime aanbod van ondernemers kan leiden tot concrete voordelen voor de gemeente (op divers gebied). En omdat de (mate van) 'vervangingsmogelijkheden' van opdrachtnemers ook de (aangewezen) duur van de overeenkomst kan bepalen.

De aangegeven 'inkoopstrategie' in de kwadranten ziet op een voorgenomen concrete inkoop. Inkoop is ook (steeds) 'maatwerk' in het individuele concrete geval. Het 'Model' geeft aan, hoe men bij een voorgenomen concrete inkoop bij een bepaald soort opdracht naar (een) potentiële opdrachtnemer (s) zou kunnen kijken.⁶

De opdrachten in de kwadranten links- en rechtsboven houden feitelijk rechtstreeks verband met 'typische overheidstaken'. De opdrachten in de kwadranten links- en rechtsonder houden niet rechtstreeks verband met 'typische overheidstaken'. Zij zijn feitelijk 'ondersteunend' aan de uitvoering van de 'typische overheidstaken'.

¹ Dat (feitelijk) gediend moet worden bij de uitvoering van een overheidsopdracht.

² Men denkt bijvoorbeeld aan (verschillen) ter zake concreet toe te passen uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, gunningscriteria, technische specificaties en overige contractvoorwaarden.

³ In het voorkomend geval wordt de inkoopprocedure overigens feitelijk (ook) bepaald door de Europese aanbestedingsdrempels.

⁴ '(Hoogte) Inkoopwaarde' of 'financieel risico' doet dat bijvoorbeeld niet. Daarnaast is de hoogte van de waarde van de opdracht niet zelden (toch) 'geen issue' als gevolg van het (democratisch) vastgestelde (raads-) budget. En een 'politiek risico' aan de linkerkant (-as) kan in het voorkomend geval miskennen, dat het algemeen belang verder reikt dan een 4-jarige (raads-) cyclus.

⁵ Dus ook met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

⁶ En staat in beginsel los van (goed denkbare) 'meer algemene' inkoopstrategieën.

'Typische overheidstaken' hebben betrekking hebben op gemeentelijke doelstellingen van algemeen (openbaar/publiek) belang. (Het resultaat van) De uitvoering van 'Algemeen belang-opdrachten' en 'Strategische-opdrachten' komt in beginsel ten goede aan de gehele bevolking.

De zorg voor 'een voor iedereen op gelijke voorwaarden toegankelijke algemene openbare infrastructuur' is bijvoorbeeld een 'typische overheidstaak'. Afvalinzameling en -verwerking (ter zake particuliere huishoudens) ook.

Www.overheid.nl geeft aanvullend ook een relevant 'lijstje':

"Een van de belangrijkste taken van de gemeente is de zorg voor voldoende woonruimte. Om de aanleg van nieuwe woonwijken mogelijk te maken en de ontwikkelingen in bestaande wijken en het buitengebied in de hand te houden maakt het gemeentebestuur structuurvisies en bestemmingsplannen. Voor de inwoners van de gemeente zijn bestemmingsplannen van groot belang, daarin ligt vast wat er met de grond mag gebeuren. (-) Een ander belangrijk werkterrein voor de gemeente is verkeer. De gemeente maakt plannen voor een goede doorstroming van het verkeer. De gemeenteraad besluit over de aanleg van wegen, parkeerterreinen, woonerven, voetgangerstunnels, fietspaden. Dankzij de Wet Milieubeheer heeft de gemeente greep op het milieu. Vervuilende bedrijven kunnen uit woonwijken worden geweerd, de milieupolitie kan optreden tegen mensen die op onjuiste wijze groot vuil aanbieden of gevaarlijke stoffen afvoeren. De gemeente heeft een verscheidenheid aan taken op onderwijsgebied. De gemeenteraad bestuurt het plaatselijk openbaar onderwijs. Ook voor het bijzonder onderwijs draagt ze de zorg voor voldoende schoolruimte. De ambtenaren die toezien op naleving van de leerplichtwet zijn in dienst van de gemeente. In toenemende mate vormen zaken als gezondheidszorg, welzijn, cultuur, sport en recreatie het werkterrein van de gemeente. De verruiming van de naschoolse opvang en het beheer van een cultureel centrum of een sportpark, het zijn allemaal zaken waarover de gemeenteraad besluiten neemt."

Het is niet al te gewaagd om te stellen, dat vorenbedoelde gemeentelijke handelingen en activiteiten plaats vinden in het algemeen belang.

'De behartiging van het algemeen belang' (bovenste kwadranten) als inkoopstrategie is bewust ruim geformuleerd. Zonder dus in algemene zin bijvoorbeeld een mogelijk bij voorbaat te ambitieuze mate van kwaliteit (bijvoorbeeld: 'zeer hoge kwaliteit') voor te (hoeven) schrijven.⁷ 'Kwaliteit' is echter (ook) een gegeven.⁸ Het is namelijk ondenkbaar dat de uitvoering van een overheidsopdracht 'ter behartiging van het algemeen belang' kwalitatief onder de maat kan en zal plaatsvinden. De concrete kwaliteit wordt in de concrete uitvraag naar de markt bepaald. De 'bestekschrijver' werkt daar (ook) aan mee.⁹ En de opdrachtnemer voert (zo dan) uit.

⁷ Het gaat (dus) in beginsel om 'alles', wat het algemeen belang in het concrete geval feitelijk vraagt (vereist) ter zake de opdracht en de opdrachtnemer.

⁸ Overigens (natuurlijk) ook in de onderste kwadranten.

⁹ Gelijk ook alle andere (in het voorkomend geval) 'multidisciplinair betrokkenen'.

'Het ruime aanbod van ondernemers zo efficiënt mogelijk benutten' (linker-kwadranten) houdt rekening met, en biedt mogelijkheden bij, zowel grote als kleine opdrachten. Zowel 'inhoudelijk', als 'procedureel'. Kortom, biedt (de vereiste) ruimte en mogelijkheden voor prudent maatwerk in het individuele concrete geval.¹⁰

'Minimaliseren inkoop-werkdruk gemeentelijke organisatie' (onderste kwadranten) ziet o.a. op het gebruik van bijvoorbeeld raamovereenkomsten en het (overigens) invoeren van effectieve en efficiënte processen e.d. De tijd kan/moet (immers) doorgaans beter besteed worden aan de 'typische overheidstaken'.

'Een langdurige goede relatie met de opdrachtnemer' (rechter kwadranten) houdt (bewust) alle mogelijkheden (en wijzen) van 'samenwerken' en/of 'veiligstellen' open voor het individuele concrete geval.¹¹

In dit 'Model' is 'kosten besparen' en/of 'best value for tax payers' money' (dus) slechts een eventuele bijkomende inkoopdoelstelling in het individuele concrete geval.¹² 'Kosten besparen' en/of 'best value for tax payers' money' is immers niet de primaire doelstelling van een gemeente.^{13 14} De (zorg voor de) behartiging van het algemeen (openbaar/publiek) belang wel. Inkoop draagt op adequate wijze bij aan (de verwezenlijking van) de gemeentelijke algemeen belang doelstelling.¹⁵

¹⁰ Overigens komt een (ook) in de praktijk gebruikte inkoopstrategie die, vanwege het ruime aanbod van opdrachtnemers, feitelijk uitgaat van 'maximale concurrentiestelling in de vorm van openbare aanbestedingsprocedures' niet overeen met de manier van werken van het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven besteedt immers niet openbaar aan (zoals een gemeente dat behoort te doen). En daarbij, mogelijk is een inkoopstrategie gebaseerd op 'maximale concurrentiestelling op prijs' (zoals feitelijk zelfs ook vaak toegepast bij 'EMVI'!) uiteindelijk (op den duur) wel helemaal niet in het belang van het 'algemeen belang'. Denk bijv. aan de uitvoeringskwaliteit, 'rat-races', werkgelegenheid e.d.

¹¹ Zonder (dus) bijvoorbeeld bij voorbaat (reeds) 'veroordeeld' te zijn tot (strategische) 'allianties', 'partnerships', 'productontwikkeling' e.d.

¹² Voor zover een en ander bijdraagt aan de gemeentelijke algemeen belang doelstelling. Althans, daar geen afbreuk aan doet. Relevante vragen zijn immers bijvoorbeeld: Moet bij een 'Algemeen belang-opdracht' wel op kosten bespaard worden? Zou het wellicht (ook) beter (kunnen) zijn, om zo veel mogelijk kwaliteit binnen het beschikbare (vastgestelde) budget te realiseren? Zouden juist (ook) extra kosten in het algemeen belang gemaakt mogen/moeten worden?

¹³ Het is dan (overigens) ook (best) teleurstellend en/of 'misleidend', dat Amendement (Koppejan) Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 440, nr. 46 ter zake artikel 1.4 lid 2 Aanbestedingswet 2012 ("De aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf draagt zorg voor het leveren van zo veel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen bij het aangaan van een schriftelijke overeenkomst als bedoeld in het eerste lid.") in de toelichting vermeldt: "[...] Voorbeelden in andere landen laten zien dat hier met gericht overheidsbeleid op het gebied van aanbestedingen, belangrijke besparingen zijn te realiseren voor de overheid."

¹⁴ En wellicht zouden (daadwerkelijke) 'kostenbesparingen' en/of '(the) best value' overigens in het voorkomend geval (ook) beter gerealiseerd (kunnen) worden door (het) met kostendeskundigheid realistisch begroten en specificeren, dan het een en ander in een procedure 'uit de markt (proberen te) halen' (met mogelijk allerlei negatieve of ongewenste 'neveneffecten' en/of '(juridisch) gedoe' van dien)?

¹⁵ Inkoop is in beginsel 'ondersteunend' en creëert dus in beginsel niet zelf (eigen) doelstellingen.

Overigens kan in beginsel (al) van *'value for tax payers' money* worden gesproken, wanneer een opdracht ter behartiging van het algemeen belang adequaat is/wordt uitgevoerd. En het is zelfs (ook) zo, dat een inkoop die adequaat plaatsvindt binnen het daartoe vastgestelde budget, volgens een gangbare definitie¹⁶ (ook) als 'doelmatig' kan worden aangemerkt.

In welk verband ook kan worden aangenomen, dat een gemeentelijke inkoper die zich adequaat bezig houdt met de behartiging van het algemeen belang, reeds (ook) uitstekend werk verricht.

Tenslotte, de kritische (ham-) vraag:

Is het 'Model' (en dit stukje) echt belangrijk?

Nee!

Maar wellicht geeft het (nieuwe) inzichten als men zich afvraagt, waarom inkoop bij/in een gemeente in het voorkomend geval minder prioriteit heeft dan in het (private) bedrijfsleven?

Mogelijk staan de tot nu toe in de overheidsinkoop-praktijk ingenomen inkoopstandpunten en/of gehanteerde inkoopdoelstellingen en -strategieën welke hun oorsprong vinden in de private sector, (immers) feitelijk (veel) te ver af van de betrokken (beleids-) ambtenaren (budgethouders) die zich primair bezig houden met 'typische overheidstaken' en de behartiging van het algemeen (openbaar/publiek) belang? En, overigens, (zo dus) op hun manier (reeds) de nodige waarde toevoegen aan de samenleving.¹⁷

¹⁶ Bijvoorbeeld: Een (voorgenomen) handelwijze is doelmatig of efficiënt als de betreffende inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel en de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten.

¹⁷ En dus (reeds ook) aan de (maatschappelijke) 'keten'.