

# Waarom het inbesteden van diensten

In de Europese Unie is in de afgelopen meer dan vijftig jaar marktwerking met een hoog concurrentievermogen nagestreefd om de welvaart te doen groeien. Dat lijkt in grote lijnen aardig gelukt: hoe zit het anders immers met die vrede en de welvaart die wij al langer dan vijftig jaar kennen?

Dit recept van marktwerking en concurrentie heeft ook bijwerkingen. Voor menig burger staat die marktwerking gelijk aan zelfverrijking en het nemen van onverantwoorde

risico's. Mede daardoor kon de economische crisis ontstaan. Daarbij speelt ook mee dat door de marktwerking de solidariteit in het gedrang zou komen. In veel landen groeit

daarom ook de onvrede over de rol van de EU. Dat is in zoverre opmerkelijk, dat juist Europa een sociale markteconomie (zoals dat officieel heet sinds het Lissabon Verdrag uit

2009) heeft nagestreefd om solidariteit te doen groeien.

## Concurrentievermogen

Onder de economische en identiteitscrisis die Europa op dit moment beleeft, is de vraag hoe solidair we eigenlijk (willen) zijn en hoe groot dat concurrentievermogen behoort te zijn, actueler dan ooit. In tegenstelling tot de algemene perceptie die de burgers van de Unie hebben, wordt de mate waarin marktwerking in de lidstaten wordt gestimuleerd en gerealiseerd, slechts gedeeltelijk op het niveau van de EU bepaald. Lidstaten hebben op grond van het verdrag een grote beleidsvrijheid om te bepalen of diensten door de overheid danwel door de markt (of door de *civil society*) zullen worden uitgevoerd en maken van die vrijheid volop gebruik.

Dat verklaart waarom in de Unie zoveel verschillende marktwerkingmodellen naast elkaar functioneren. Marktwerking als begrip heeft in het Verenigde Koninkrijk een geheel andere invulling dan in de Scandinavische landen waar het aantal ambtenaren per inwoner nog altijd het hoogste binnen Europa is. Zo zijn in Zweden voor iedere duizend inwoners 135 ambtenaren werkzaam, tegen 54 in Duitsland.

In Nederland zien we de laatste jaren diverse concepten marktwerking



Door marktwerking zou de solidariteit in het gedrang komen, reden waarom de onvrede over de rol van de EU toeneemt.

# op onbegrip stuit

naast en door elkaar. Marktwerking tussen zorgverzekeraars neemt toe, maar tegelijkertijd wordt concurrentie in het sociale domein en het openbaar vervoer (met ook verschillen per regio of stad) minder gewenst geacht.

Enerzijds is er het streven naar een 'compacte' overheid, anderzijds wenst de minister voor Wonen en Rijksdienst diensten die van oudsher door de markt werden uitgevoerd, zoals schoonmaak- en beveiligingsdiensten, door de overheid te laten uitvoeren (zie TK 2013-2014, 31490, 157 van 28 augustus jl.).

## Externe experts

Nog complexer is de tendens dat de overheid in de laatste jaren ertoe is overgegaan om, veelal op tijdelijke basis, op grote schaal externe experts in te huren. De Tweede Kamer heeft zich daardoor genoodzaakt gevoeld om een ('Roemer-')plafond van 10 procent voor het aantal in te huren 'crypto'-ambtenaren te stellen. Een grens die sommige overheden nog steeds fors overschrijden. In aanbestedingsrechtelijke termen zorgt deze trend voor spanningen, zoals belangenverstrengeling en voorkennis, want deze 'tijdelijke' ambtenaren begeleiden soms ook aanbestedingsprojecten waarin andere dan hun broodheren een rol spelen.

In dit verband is het ook opmerkelijk te noemen dat deze zomer de voorzitters van VNO-NCW en van MKB NL aan de bel trokken en het gevaar signaleerden van banenverlies door de plannen van het kabinet voor inbesteden, ook in de bouwsector (zie de Kamerbrief van 23 juni aan de Vaste Commissie voor Wonen en Rijksdienst).

De voorzitters waarschuwen voor de uitbreiding door de overheid van bestaande ingenieursdiensten en de oprichting van nieuwe ingenieursbureaus door samenwerkingsverbanden van overheden. De 'terugtrekkende' overheid wordt dus blijkbaar steeds groter. Voor de gevaren van deze trend voor de bouwsector waarschuwde eerder dit jaar ook Ulrich Paetzold, directeur-generaal van de Europese bouwfederatie FIEC (zie *Cobouw* van 18 januari).

## Nationaal

De keuze hoe bepaalde taken uit te voeren, via de markt of door de overheid zelf, is een nationale kwestie. Dit uitgangspunt wordt bevestigd in de nieuwe EU-aanbestedingsrichtlijnen van eerder dit jaar. Zelfs zuiver commerciële taken mogen worden inbesteed of in samenwerking met andere overheden worden uitgevoerd. Zuur is het wel voor die marktpartijen die veel hebben geïnvesteerd om

bijvoorbeeld ICT-diensten te leveren of het huishoudelijk afval op te halen, maar nu contracten niet meer verlengd zien, omdat lokale overheden die taken (ook gezamenlijk) zelf gaan uitvoeren.

Want: waar en op basis waarvan mag je eigenlijk als onttroonde leverancier klagen? Mag je überhaupt klagen? Het aanbestedings- en staatssteunrecht schieten tekort. Zelfs de Wet markt en overheid biedt geen oplossing: deze wet is immers slechts van toepassing wanneer de overheid besluit om diensten in competitie met anderen op de markt aan te bieden, maar niet in geval de overheid voor zelfuitvoering zorgt.

Dit wringt en zorgt voor steeds minder begrip voor waarom soms voor marktwerking wordt gekozen en soms weer niet.

**Elisabetta Manunza, Jan Telgen, Willem Janssen**

Manunza is hoogleraar Aanbestedingsrecht aan de Universiteit Utrecht.

Telgen is hoogleraar Inkoopmanagement voor de publieke sector aan de Universiteit Twente.

Janssen is AIO aan de Universiteit Utrecht en verricht promotieonderzoek naar deze thematieken.

Alle drie auteurs zijn verbonden aan het Public Procurement Research Center-PPRC

[www.pprc.eu](http://www.pprc.eu)