

Ellende bij aanbesteden niet door regels Europa

De lijst met ernstige incidenten in het kader van aanbestedingen lijkt steeds langer te worden. De incidenten zijn regelmatig onderwerp van Kamervragen, zoals onlangs het Kamerdebat naar aanleiding van problemen rondom een aanbesteding voor het openbaar vervoer in Limburg.

Soms hebben dit soort schandalen een parlementaire enquête tot gevolg, zoals bij de Fyra, of een parlementaire onderzoekscommissie, zoals de Commissie Elias over de ICT. In het najaar 2014 waren er corruptieschandalen in relatie tot aanbestedingen van de gemeente Rotterdam, de nationale politie en het ministerie van Defensie. Dit jaar kreeg de A15 veel aandacht. Bij aanbestedingen wordt belastinggeld uitgegeven en de gevolgen van slechte aanbestedingen zijn ernstig voor de samenleving. Opmerkelijk is het dan wel dat de oorzaak voor de slecht verlopen aanbestedingen bij de Europese aanbestedingsregels wordt gelegd. Deze aanbestedingsregels zouden dan afgeschaft kunnen worden, want het doel van de richtlijnen, de voltooiing van een interne markt voor overheidsopdrachten, is

toch nooit bereikt: het interstatelijke verkeer op dit terrein is nooit hoger dan 2,4 procent geweest. Maar is dit percentage wel het enige resultaat van de aanbestedingsregels? Hoe zit het bijvoorbeeld in de bouwsector? Hoe groot is werkelijk de invloed van de Europese aanbestedingsregels op de opdrachten in de bouw? Volgens onderzoek uit 2009 van het IOO, Instituut voor Onderzoek Overheidsuitgaven, wordt circa 19,5 miljard aan Nederlandse overheidsopdrachten in de bouw uitgegeven – circa een derde van het totaal van 57 miljard. Door de jaren heen zijn we steeds meer een ‘dienstenmaatschappij’ geworden, die ruim tweederde van de overheidsopdrachten aan diensten en leveringen uit geeft (38 miljard). Maar het onderzoek laat meer zien: zo wordt het meeste geld door decentrale overheden uitgegeven (42,8 van het totaal tegen de 14,8 miljard door het Rijk); en meer onder de EU drempels dan daarboven (39,1 miljard tegen 18 miljard). De statistieken laten dus goed zien dat de ministeries het meeste geld in de bouw niet in de grootste en bekendste infrastructurele projecten besteden, maar juist in kleinere projecten op decentraal niveau, bij opdrachten dus waarop de EU-aanbestedingsrichtlijnen niet van toepassing zijn. Betekent dit dan ook dat de invloed van

de EU-aanbestedingsregels op de opdrachten in de bouwsector klein is? Voormalig EU-commissaris Mario Monti noemt al in 2010 in zijn rapport *‘Een nieuwe strategie voor de eenge-maakte markt; ten dienste van de Europese economie en samenleving’* twee positieve effecten van de EU-aanbestedingsrichtlijnen. Als eerste het feit dat aanbestedingsprocedures ‘in’ de lidstaten transparanter zijn dan in het verleden met vermindering van corruptie en kartelvorming. Ten tweede hebben deze regels een positieve invloed op de mededinging in de lidstaten, met als gevolg hogere kwaliteit en lagere prijzen: volgens Europese ramingen hebben overheids-aanbesteders gemiddeld 8 procent bespaard op de betaalde prijs. Maar er zijn ook andere positieve gevolgen, zoals vergroting van de intrinsiek verbonden solidariteit: in de periode 1992-2009 zijn in de EU 2,75 miljoen extra banen gecreëerd, mede dankzij een gezonde marktwerking door aanbestedingen. Er is ook steeds meer ruimte gecreëerd voor solidariteit, duurzaamheid en innovatie. In Nederland zijn deze invloeden goed zichtbaar in de Aanbestedingswet 2012, die ook voor opdrachten onder de drempel regels voor de naleving van transparantie, proportionaliteit en non-discriminatie heeft ingevoerd. Terugkomend op het nieuws over misstanden bij aanbestedingen en de vraag of we die regels niet beter kunnen afschaffen: juist de normering van de besteding van overheidsgeld door het (Europese) aanbestedingsrecht heeft ons de ogen geopend voor het feit dat er met die besteding nog heel vaak ernstige dingen misgaan. We moeten juist nog meer aandacht hebben voor het probleem dat er mensen in overheidsdienst zijn die het met die regels niet zo nauw nemen of ze niet professioneel inzetten.

Prof. mr. Elisabetta Manunza
Hoogleraar Internationaal en Europees aanbestedingsrecht aan de Universiteit Utrecht, verbonden aan het Public Procurement Research Centre.
www.pprc.eu