

# SPANNING

GIJ ZULT AANBESTEDEN?



UITGAVE VAN HET WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN DE SP

Verschijnt 11 keer per jaar, jaargang 11, nummer 2, februari 2009

# GIJ ZULT AANBESTEDEN?

Een saaier onderwerp konden we niet bedenken, het aanbesteden van opdrachten in het publieke domein. Niet echt iets waar je mensen voor uit bed kunt bellen. Zoals Wim Kan ooit eens zei: "Je kunt het wel doen maar ze vinden het niet prettig".

Toch is het een belangrijk onderwerp voor al die leden die in gemeenteraden en gemeentebesturen te maken hebben met de overheidsfinanciën. Een plaatselijk bestuur kan wensen hebben en plannen maken, maar op het moment dat die plannen in beleid worden omgezet, dan gelden Europese regels. Die regels zijn een politiek uitvloeisel van de rechtse, neoliberale wind die sinds de jaren tachtig over de wereld jaagt.

Liberalen en hun geestverwanten uit andere politieke richtingen – wie herinnert zich niet Wim Kok die zijn ideologische veren afschudde – waren er heilig van overtuigd dat de markt haar werk weer moest doen. 'Minder overheid, meer markt' was hun motto. 'Europa' bepaalt wanneer een opdracht 'aanbesteed' moet worden wat tot gevolg heeft dat in sommige sectoren die vroeger het alleenrecht van de overheid waren nu de markt regeert. Die markt leidt er toe dat bij het aanwijzen van de uitvoerder van een taak de nadruk al gauw komt te liggen op de prijs. Wie levert het goedkoopste product, of belooft dit althans? Voor veel overheidstaken is dit uiteraard niet de goede aanpak; kwaliteit dient daar belangrijker te zijn dan alleen maar de prijs. Voor taken die vroeger door de overheid werden uitgevoerd, zoals nutsbedrijven, openbaar vervoer en zorgtaken, geldt dit ook. Of openbaar vervoer goed is of niet hangt niet alleen samen met de prijs, maar ook met de frequentie, de bereikbaarheid en de arbeidsvoorwaarden voor het personeel. De gevaren van de marktwerking in de zorg zijn in de vorige Spanning uitgebreid aan bod gekomen en dat het gekheid is om alle nutbedrijven aan de markt over te geven liet de SP zien bij de acties rond de verkoop van Nuon en Essent: *Ze Zijn Nuts*. Hoe taai en saai het onderwerp ook is,

gasthoofdredacteur Nico Schouten heeft het van diverse kanten belicht in de hoop duidelijk te maken hoe belangrijk het is om er goed over na te denken. We kunnen het wel op zijn beloop laten, maar als partij die wil meebesturen hebben we er overal mee te maken. Het lijkt een technisch onderwerp, maar in feite is het een door en door politieke zaak. Ondertussen neemt de economische crisis, die allang geen kredietcrisis meer is maar de hele economie in haar greep heeft, steeds grotere vormen aan. In navolging van financiële instellingen hebben nu ook bedrijven waar echte producten worden gemaakt massaontslagen en inkrimpingen aangekondigd. Iedere crisis van het kapitalisme is uniek, maar iedere crisis lijkt ook weer een beetje op eerdere crisissen. Dat geldt ook voor deze crisis, maar de reactie van de overheid is een heel andere dan tijdens de grote crisis van de jaren dertig. De overheid was toen heel terughoudend met ingrijpen in de economie, maar nu wordt links en rechts met honderden miljarden dollars en euro's gestrooid. Die bedragen gaan nog uitsluitend richting banken een klein beetje naar bedrijven; werknemers en werklozen hebben het nakijken. Zelfs de pensioenen staan onder druk en zo meegaand als regerende partijen zijn richting banken en multinationals, zo hard stellen ze zich op naar de pensioenfondsen en dus de gepensioneerden. Sociaal-democraten propageerden in de jaren dertig hun *Plan van de Arbeid* waarin plannen stonden voor meer overheidsinvloed op de economie. De schrijvers van dat plan zijn met uitzondering van Nobelprijswinnaar Tinbergen vrijwel vergeten, de naam van de schrijver van een vergelijkbare opvatting ligt op ieders lippen bestoven: Keynes. Geen socialist, maar wel iemand die de liberale opvatting over de economie stevig bekritiseerde. Arnold Merkies schrijft daarover in de rubriek Het Rijke Rooie Leven. Ronald van Raak tenslotte ontdekte de boeken van een Indiase schrijver: Aravind Adiga. Deze werpt een helder licht op de problemen van het nieuwe India, dat gevangen blijft in kasteel en criminaliteit.

## INHOUD

3	'ONTUCHT' VAN DE MARKT
4	AANBESTEDEN IN HET SOCIALE DOMEIN
9	AANBESTEDINGEN IN CIJFERS
10	EUROPA EN AANBESTEDING
12	DE KEUS TUSSEN AANBESTEDING EN SUBSIDIE
15	WORSTELN MET AANBESTEDINGEN
18	AANBEVOLEN
19	HET NIEUWE INDIA EN DE OUDE MORAAAL
21	HET RIJKE ROOIE LEVEN
24	COLUMN

## COLOFON

Spanning wordt uitgegeven door het Wetenschappelijk Bureau van de SP. Een abonnement kost 12 euro per jaar voor SP-leden en 25 euro voor niet-leden. De betaling gaat per incasso.

Abonnementenadministratie

Vijverhofstraat 65  
3032 SC Rotterdam

T (010) 243 55 40

F (010) 243 55 67

E administratie@sp.nl

Redactieadres

Vijverhofstraat 65  
2032 SC Rotterdam

T (010) 243 55 35

F (010) 243 55 66

E spanning@sp.nl

Redactie

Nico Schouten (gasthoofdredacteur)

Diederik Olders

Sjaak van der Velden

Redactieraad

Hans van Heijningen

Tiny Kox

Ronald van Raak

Arjan Vliegenthart

Basisontwerp

Thonik en BENG.biz

Vormgeving

Robert de Klerk

Gonnie Sluijs

Antoni Gracia

Illustraties

Len Munnik

Foto cover

Henk Braam/Hollandse Hoogte



# 'ONTUCHT' VAN DE MARKT

Tekst: Nico Schouten

**Het is al enige tijd geleden dat de kranten vol stonden over de bouwfraude. Aannemers maakten onderling afspraken over de prijs en over de vraag welk bedrijf of consortium van bedrijven een project in de bouw van infrastructuur mocht winnen. Deze praktijk speelde al heel lang in de hele bouwwereld, maar werd wel erg duur voor het Rijk toen het in de jaren '90 enkele heel grote projecten tegelijkertijd in de markt zette. Dat deze praktijken nog geen verleden tijd zijn, bleek onlangs uit de invallen in een aantal Limburgse gemeenten bij ambtenaren en wegenbouwers.**

Het maken van afspraken voor het indienen van offertes is economisch gezien heel logisch, daar de verliezers kosten maken die zij niet terug kunnen verdienen. Het is een effect van marktwerking dat door strenge regelgeving en toezicht moet worden beteugeld. Bedrijven moeten aan de kosten van dit toezicht meebetalen. De grote aandacht voor de bouwfraude staat niet los van de verheerlijking van de marktwerking in die tijd. De fraude kwam niet goed uit. Marktwerking werd door veel politici en economen gezien als het middel om publieke diensten 'doelmatiger' te laten werken. De overheid was log, bureaucratistisch en verkwistend. En in publieke voorzieningen werd te weinig rekening gehouden met de wensen van de gebruikers, zo heette het. Let wel, deze kritiek richtte zich niet tegen de politieke partijen die al zoveel jaren de overheid bestuurden. Nee, 'de overheid' als institutie faalde van nature. De verantwoordelijke politici trof geen blaam; die waren slachtoffer van het systeem. Daarom werd begin jaren '90 een proces in gang gezet van deregulering, privatisering en bevordering van concurrentie en keuzevrijheid, kortom meer marktwerking. Lang leve de ondernemingsvrijheid.

Anno 2009 kunnen we vaststellen dat er behoorlijk veel is misgegaan. De kredietcrisis laat zien dat er veel anarchie zit in de vrije markt, en vraag en aanbod niet vanzelf in evenwicht komen. De veel geroemde 'tucht van de markt' is vooral op ontucht uitgedraaid.

In dit nummer van Spanning richten we ons op een deelonderwerp uit de economie, een onderwerp dat binnen de SP nog weinig aandacht heeft gekregen. Namelijk de praktijk van aanbestedingen, in het bijzonder in het sociale domein. Onder invloed van de heersende ideologie zijn landelijk en lokaal stappen gezet om collectieve voorzieningen aan de 'tucht' van de markt te onderwerpen. Dat houdt ook in dat voorzieningen (diensten) uitbesteed worden of een subsidierelatie wordt vervangen door inkoop van de dienst. Dan moet er vaak aanbesteed worden.

In een vijftal artikelen komt het onderwerp aan bod. In de tekst 'Aanbesteden in het sociale domein. Verborgene kosten en andere gevolgen' komt de vraag aan de orde of aanbesteden nou wel zo goedkoop en effectief is. In 'Europa en aanbesteding' wordt nader ingegaan op eisen die vanuit de Europese Unie worden gesteld. In de tekst 'De keus tussen aanbesteding en subsidie' geeft het



SP-raadslid Bernard Gerard zijn visie op de keuzemogelijkheid met zijn voor- en nadelen. In 'Worstelen met aanbestedingen' komen SP'ers uit vijf gemeenten aan het woord over hun ervaringen met aanbestedingen. In 'Aanbestedingen in cijfers' wordt duidelijk hoeveel geld is gemoeid met aanbesteden, al blijven veel cijfers schattingen. Een jaar geleden is door het wetenschappelijk bureau een rapport over aanbesteding in het openbaar vervoer uitgebracht. Een belangrijke conclusie daarin was dat de betrouwbaarheid van het vervoer was afgenomen. Dit kwam vooral door een vermindering van de reservecapaciteit en door de grotere druk die op het personeel wordt gelegd. Soortgelijke ervaringen zien we ook op andere terreinen die zijn aanbesteed. In het bijzonder in de thuiszorg. Het rapport bekritiseert ook de opvatting dat besparingen op de uitgaven automatisch als een winst in efficiency mogen worden uitgelegd. Dan wordt voorbijgegaan aan allerlei bijkomende effecten, zoals baanonzekerheid voor het personeel en specifieke wensen van klanten (reizigers). In een bestek kunnen eventueel veel eisen worden opgenomen, maar de controle op de uitvoering is lastig en brengt extra kosten met zich mee. Dit nummer van Spanning borduurt voort op de ervaringen bij het openbaar vervoer, maar nu toegespitst op diensten in het sociale domein.



# AANBESTEDEN IN HET SOCIALE DOMEIN VERBORGEN KOSTEN EN ANDERE GEVOLGEN

Tekst: Nico Schouten

**Marktwerking is al jaren het toverwoord voor diegenen die in de sociale dienstverlening willen bezuinigen. Het komt er op neer dat de overheid diensten inkoop in plaats van subsidies te verlenen aan instellingen, of de dienst zelf uit te voeren. Bij inkoop moet er vaak aanbesteed worden – en dat heeft meer gevolgen dan je op het eerste gezicht zou denken.**

Op Texel spoelen in mei 2008 deze demonstranten aan. Zij protesteren tegen de voorgenomen aanbesteding van de veerdienst naar Den Helder.



Foto: boer / Hollandse Hoogte

Er is de afgelopen jaren bij aanbestedingen in het sociale domein veel misgegaan. Dat zien we vooral in de thuiszorg – al wordt het beeld daarvan vertroebeld door de extra complicatie dat de regie bij 440 gemeenten kwam in plaats van 32 zorgkantoren. Ook zijn er problemen ontstaan bij inburgering- en reïntegratieprojecten. Minder duidelijk is de situatie in het welzijnswerk of het sociaal-culturele werk, maar dat komt omdat daar nog weinig is aanbesteed. Nog minder speelt aanbesteding in het maatschappelijk werk.

Verdedigers van aanbesteding voeren aan dat er veel beginnersfouten zijn gemaakt bij de aanbesteding en dat marktwerking veel te snel werd ingevoerd. Dit is ongetwijfeld waar, want veel gemeenten en instellingen moesten op korte termijn op aanbesteding overschakelen zonder de nodige ervaring en kennis van

werkveld en procedures in huis te hebben. Door de meerderheid in de Tweede Kamer werd hier echter geen acht op geslagen. Maar het is zeer de vraag of de problemen zullen worden opgelost door slimmer aan te besteden; aanbesteding heeft ook structurele nadelen. Zo worden de kosten ervan vaak onderschat. Ook andere effecten worden graag vergeten; wat te denken van werkloosheid (en daardoor meer uitkeringen) en faillissementen bij de verliezers van de aanbesteding.

### Zorgvuldig werken

De invoering van marktwerking brengt veel extra kosten met zich mee, maar voorstanders hopen dat de concurrentie ertoe leidt dat deze kosten worden terugverdiend. En meer dan dat. In bedrijfstakken waarin veel technische ontwikkelingen voorkomen is dat zeker denkbaar.

Nieuwe machines en nieuwe materialen kunnen leiden tot besparingen en misschien ook de kwaliteit van goederen en werken verhogen. Deze vernieuwingen moeten op den duur ook de kosten van aanbesteding kunnen compenseren. Maar de vraag is of de kosten van aanbesteding in het sociale domein ook worden terugverdiend. Er wordt nogal gemakkelijk gespeculeerd op 'efficiencylagen' zonder te bekijken waar dit op neerkomt. Die vergroting van de efficiency betekent in de praktijk vooral een bezuiniging op personeelskosten, door een hoger werktempo, lagere beloning, flexibele contracten of minder reservecapaciteit. Dit doet geen recht aan de intrinsieke waarde van arbeid in het sociale domein; voor bijvoorbeeld thuiszorg, reïntegratie en welzijnswerk is zorgvuldig en menselijk werk leveren van onschatbare waarde. De

## Aanbesteding: Definities

Een aanbesteding is de procedure waarbij een opdrachtgever bekendmaakt dat hij een opdracht wil laten uitvoeren en bedrijven vraagt om een offerte in te dienen. Het 'bestek' is het plan waarin de opdrachtgever (zeer gedetailleerd) beschrijft wat er moet gebeuren en welke eisen er worden gesteld; op basis van het bestek maakt het meedingende bedrijf een offerte. Op een vooraf bepaalde datum wordt de inschrijving gesloten en selecteert de opdrachtgever het bedrijf dat de opdracht krijgt. Het verlenen van de opdracht aan een van de inschrijvers heet 'gunnen'.

De opdracht kan zijn:

- een 'werk', bijvoorbeeld de bouw van een school, aanleg van een weg, of onderhoud;
- een 'dienst', bijvoorbeeld een verhuizing, een juridisch advies, of zorg;
- een 'levering', bijvoorbeeld computers, meubilair, of een grasmat.

De belangrijkste soorten aanbestedingen zijn:

- **openbare aanbesteding:** deze wordt algemeen bekendgemaakt en iedereen kan een inschrijving doen.
- **niet-openbare aanbesteding:** deze wordt aangekondigd, waarna partijen zich kunnen inschrijven, dan volgt een selectie, waarbij minimaal vijf partijen geselecteerd worden. Deze partijen krijgen een bestek en doen een inschrijving.
- **onderhandse aanbesteding:** hierbij worden offertes gevraagd op basis van informatieve gesprekken over de vereisten met één of enkele genodigden.

Onderhandse aanbestedingen kunnen op twee manieren plaatsvinden: enkelvoudig of meervoudig. Bij enkelvoudig onderhands aanbesteden wordt de opdracht gegund aan één partij die op basis van een offerteverzoek een offerte heeft ingediend. Bij meervoudig onderhands aanbesteden nodigt de aanbestedende dienst een aantal (vaak minimaal 3) gegadigden uit om een offerte in te dienen op basis van een door hem vervaardigd bestek met daarin alle belangrijke informatie. Er gelden geen voorschriften tot openbare bekendmaking of voorschriften voor de duur van termijnen. De aanbestedende dienst gunt op basis van het criterium 'laagste prijs' of 'economische meest voordelige inschrijving'.

marktwerking leidt er ook toe dat werknemers zelf gaan calculeren, minder gauw iets (onbetaald) extra's doen, en dat vrijwilligers die bij het werk betrokken zijn hun animo verliezen en weglopen.

## Continuïteit

In het sociale domein is continuïteit van de dienstverlening van groot belang. Dit geldt in het bijzonder bij de zorg. Een bouwproject kan uitgesteld worden en bij de inkoop van materialen kan men plannen wanneer het nodig is. Het maakt in principe ook niet uit waar het bedrijf gevestigd is. Maar zorg dient permanent beschikbaar te zijn. Uitstel is schrijnend en kan overigens ook tot kostenverhoging leiden. Bij welzijns-werk, sociaal-cultureel werk en bij maatschappelijk werk speelt dit op het eerste gezicht minder, maar daar zijn netwerken en kennis van de sociale kaart belangrijk. Voor de klanten kan het heel belangrijk zijn met vertrouwde dienstverleners in contact te blijven.

## Heisa

Concurrentie kan aanbieders uitdagen om tot nieuwe ideeën en werkwijzen te komen, ook in het sociale domein. Als je toch moet aanbesteden, zou hiervoor ruimte moeten worden geboden door vooral op de kwaliteit te letten. De aanbestedende overheid moet heldere criteria hebben voor de beoordeling van offertes en erop vertrouwen dat de beloften waargemaakt worden. Bedrijven zijn creatief in het bedenken van rooskleurige beloften om de gunning te winnen en die beloften vervolgens zo zuinig mogelijk na te komen. Kwaliteit mag immers niet tot te hoge kosten leiden. Als er iets misgaat moet er moeizaam onderhandeld worden over aanpassingen

in het contract. Voor het dichten van gaten moeten extra kosten worden gemaakt. De overheid kan trachten nalatigheid met boetes te beteugelen. Dit schept echter veel juridische heisa en bestuurlijke kosten in verband met de bewijslast en een mogelijk beroep op overmacht. Liever zal men een tijdje weggijken.<sup>1</sup> Hetzelfde probleem speelt bij het opvragen van referenties om slechte prestaties in het verleden te laten meewegen bij een nieuwe aanbesteding. De mogelijke heisa die een afwijzing op basis van referenties oplevert, maakt dat de overheid het dan maar liever niet uitzoekt.

## Inflexibel

Ook als er in plaats van een inkooprelatie een subsidierelatie tussen overheid en uitvoerende instellingen is, zal er veel organisatie-werk zijn. Instellingen worden uitgenodigd met een voorstel te komen; daarvoor moet voorbereidend werk worden gedaan en vervolgens moeten voorstellen beoordeeld worden. Voordeel is echter dat tijdens dit proces meer overleg mogelijk is en dat ook nog tijdens de uitvoering kan worden bijgestuurd. Een subsidierelatie is daarom flexibeler dan een inkooprelatie, maar belemmert wel het binnenkomen van creatieve nieuwelingen. Een nadeel is wel dat een overheid opgescheept kan blijven met een dwarsliggende instelling. Private contracten zijn een handbinder voor overheden die belang hechten aan een flexibel beleid met het oog op onvoorspelbare gebeurtenissen, zoals acties van burgers. Je kan bedrijven die ruimte bieden, maar dan verlies je de democratische controle op de keuzes die gemaakt worden. Ontevreden burgers zullen hoe dan ook bij de overheid gaan klagen. En terecht.

## Drempelwaarden

Boven een bepaalde waarde van een opdracht moet op Europees niveau worden aanbesteed. De drempelwaarden voor Europese aanbestedingen zijn:

Categorie	Drempel 2008-2009
Werken	€ 5.150.000
Leveringen en Diensten centrale overheid	€ 133.000
Leveringen en Diensten decentrale overheid	€ 206.000
Leveringen & diensten Speciale Sectoren	€ 412.000

## Alleen als het gemakkelijk is

De vraag is verder of er wel bedrijven zullen inschrijven. Bij het openbaar vervoer is dit meermalen niet gebeurd. Bij reïntegratieprojecten doet zich dit probleem ook voor als bedrijven betwijfelen of ze de doeleinden, de slaagcijfers wel kunnen halen. Als er vooral moeilijke gevallen in de aanbidding zijn kunnen offertes uitblijven. In Apeldoorn schreef bijvoorbeeld in 2007 niemand in voor het aan werk helpen van een groep moeilijker plaatsbare werklozen. De 'no cure no pay'-regeling – de afspraak dat als er geen positief resultaat wordt behaald, de opdrachtgever niet hoeft te betalen – is dus in dit geval riskant; het verleidt bedrijven zich te richten op gemakkelijke opdrachten en de rest te laten liggen. In het sociale domein geldt vaak dat het voor de mensen om wie het gaat van groot belang is dát het gebeurt, ongeacht hoe moeilijk het is.

## Kosten ruimer bezien

Bij de invoering van marktwerking spelen niet alleen aanbestedingskosten een rol. Er zijn meer kosten. Om te beginnen de BTW. Bij inkoop moeten gemeenten deze vaak betalen zonder dat het Rijk die direct of via het gemeentefonds compenseert. Bij een subsidierelatie is dit geen probleem. Maar er is nog veel meer. Instellingen moeten reorganiseren. Zij hebben geen zekerheid over hun omzet op langere termijn. Er moet eventueel personeel overstappen en ingepast worden in de nieuwe organisatie. De verliezende partij heeft afvloeiingskosten. Panden of delen daarvan kunnen leeg blijven staan, of overname wordt gedwarsboomd. Er is nieuw drukwerk nodig om weer te geven wat de organisatie doet en waar ze zit. Als meer partijen zijn ingeschakeld zijn er meer ambtelijke en bestuurlijke contacten

In de bouw is aanbesteden al lang een gewoonte; helaas lijkt het soms wel of ook fraude bij aanbestedingen een gewoonte is geworden.

Foto: Joost van den Broek / Hollandse Hoogte



nodig om zaken door te praten. Om de kans op krimp te verkleinen moet een instelling voortdurend inschrijven op aanbestedingen buiten haar oorspronkelijke territorium. Al deze kosten moeten uit de subsidies worden betaald, zodat er minder geld overblijft voor het afgesproken werk.

Vanwege de telkens terugkerende noodzaak van aanbesteding ontstaan grotere risico's voor investeringen in huisvesting, dure bureaumaterialen en scholing. De kosten hiervan moeten terugverdiend kunnen worden en dat is veelal moeilijk te realiseren binnen het aantal jaren

## Wetgeving

De regelgeving over aanbesteden door overheden is afkomstig van de Europese Unie. De Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn behoorlijk gedetailleerd. Naast een richtlijn over 'klassieke aanbestedingssectoren' (richtlijn, 2004/18/EG) bestaat er een richtlijn 'speciale sectoren' (2004/17/EG) voor opdrachtgevers in de water- en

energievoorziening, in het vervoer en in postdiensten (Nutssectoren). In Nederland is de Richtlijn vertaald in het BAO (Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten) en het BASS (Besluit Aanbestedingsregels Speciale Sectoren). Een voorstel voor een aanbestedingswet werd in september 2006 met algemene stemmen aangenomen door de Tweede

Kamer, maar sneuvelde op 8 juli 2008 in de Eerste Kamer. De landelijke overheid in Nederland gebruikt bij aanbestedingen van werken altijd het Aanbestedingsreglement Werken (ARW 2005). Decentrale overheden (gemeenten, provincies) en andere publieke opdrachtgevers kunnen dit op vrijwillige basis ook doen.

waarvoor een dienst wordt gegund. Alleen grotere bedrijven of instellingen, die al in meer gemeenten voet aan de grond hebben of op meer gebieden actief zijn, kunnen in dit opzicht de risico's spreiden. Dat betekent wel dat schaalgrootte een doel op zichzelf wordt. De overhead zou bij groei relatief kunnen dalen, maar de ervaring leert dat bij expansieve bedrijven de bestuurskosten toenemen door de introductie van een nieuwe managementlaag en – om zich hiervan te onderscheiden – hogere salarissen en andere dure gunsten voor de

## Selectiecriteria en gunningcriteria

Bij aanbestedingen worden selectiecriteria gebruikt om te kijken welke bedrijven de opdracht zouden kunnen uitvoeren, dat wil zeggen daartoe (het best) in staat zijn. Gunningcriteria hebben betrekking op de offertes. Ze worden toegepast om vast te stellen welke offerte de laagste prijs heeft, dan wel de 'economisch meest voordelige aanbidding (of inschrijving)' is.

Selectiecriteria zijn onder andere:

- omzet (vaak wordt als eis gesteld dat een bedrijf in de afgelopen jaren, bijvoorbeeld drie jaar, een bepaalde minimumomzet heeft behaald);
- het ondertekenen van een verklaring rechtmatigheid inschrijving (een zogenaamd model-K verklaring). Dit wordt sinds de bouwfraude gebruikt om de eigenaren of bestuursvoorzitters van bedrijven persoonlijk verantwoordelijk te kunnen stellen als blijkt dat er ongeoorloofd met andere inschrijvers is overlegd;
- afwezigheid van juridische antecedenten door een bedrijf of eigenaren daarvan
- ervaringen van het bedrijf met vergelijkbare opdrachten
- financiële draagkracht.

Gunningcriteria zijn onder meer:

- prijs
- kwaliteitsaspecten van de aangeboden goederen of diensten
- leveringsvoorwaarden (bijvoorbeeld leveringstermijn)
- milieucriteria of sociale eisen.

Bij gunning alleen op prijs moet aan andere voorwaarden hoe dan ook voldaan worden.

Bij gunning van de 'economisch meest voordelige aanbidding' worden aan alle criteria punten toegekend. De offerte met de meeste punten wint de gunning.

topbestuurders. Er is ook meer vergadertijd nodig met bijbehorend secretariaatswerk. Maar het veroorzaakt vooral de afstandelijkheid tussen besturen en de mensen op de 'werkvloer'. Dit is een kwalitatief nadeel bij de uitvoering. Een nadeel dat niet in gunningscriteria kan worden meegewogen.

## Factuur- en kredietkosten

Als door de introductie van marktwerking collectieve regelingen worden doorbroken gaan de kosten voor facturering fors omhoog. Dit speelt in het bijzonder in de thuiszorg. In plaats van enkele marktpartijen zijn er nu vele. Deze kunnen allemaal verschillende administratieve systemen hebben. Bij concurrentie ontstaan ook kredietrisico's. Voorschotten worden verminderd of verdwijnen. Er moeten meer leningen worden afgesloten, waarvoor ook een hogere rente moet worden betaald, daar de overheid niet meer garant staat en de investering meer risico's bevat.

## Conglomeraten

De praktijk leert dat zowel de vragers op de markt – vooral kleinere gemeenten – als de aanbieders gaan samenwerken of fuseren om schaalvoordelen te behalen. Tegenover schaalvoordelen staan echter schaalnadelen; de vraag is steeds wat in een gegeven situatie zwaarder weegt. Bij een dergelijke weging moet het niet alleen om de kosten gaan, maar ook om de kwaliteit en om de sociale effecten voor de samenleving. De aanbestedingsdwang maakt een goede afweging moeilijk omdat het voortdurend dreigende verlies van een marktaandeel dwingt om in grootte te investeren. Aanbesteding bevordert daardoor conglomeraatvorming. Dit is heel goed te zien bij de combinaties die ontstaan in zorg en welzijn. De overheden kunnen proberen dit te ondervangen door gevraagde diensten weer in percelen (kavels) op te knippen. Daar zitten veel praktische problemen aan vast. Het verhindert ook niet dat bedrijven/instellingen toch fuseren en gebruik gaan maken van onderaannemers.

## Stichtingen onder druk

Voor stichtingen bestaat in de concurrentieslag het nadeel dat zij weinig reserves mogen vormen en geen commerciële bijverdiensten mogen

hebben. De marktwerking bevordert daardoor de vorming van besloten vennootschappen, die allesbehalve transparant zijn. Stichtingen hebben wel het voordeel dat zij geen vennootschapsbelasting hoeven te betalen. De overgang naar aanbesteden luidt tevens een commercialisering in, doordat de stichtingen in hun werkwijze het karakter van bedrijven krijgen of zelfs bedrijven worden. De mentaliteit verschuift, in het bijzonder bij directies. De horizon is niet langer meer de gemeente of wijk van oorspronkelijke vestiging. De sociale binding wordt losser, zodat de vestigingsplaats van secundair belang wordt. Voorop komt zoiets als het 'bedrijfsbelang' te staan, wat gewoonlijk neerkomt op groeiambities in het voordeel van directies en eventuele eigenaren. Het verloren raken van een natuurlijke geografische binding leidt er toe dat 'gelijke rechten' kunnen worden opgeëist voor het verlenen van diensten in andere wijken of gemeenten. Aanbesteding komt hieraan tegemoet. Stichtingen die zich verbonden voelen met een gemeente komen hiermee voor een probleem te staan. Zij moeten tegen hun sociale filosofie in meegaan met de trend. Door een gebrek aan ervaring in de aanbestedingstechniek en -tactiek worden ze al gauw overvleugeld door bedrijven die deze kennis wel in huis hebben.

## Sprookjes

Concurrentie en aanbesteding brengen kosten met zich mee waardoor het nog maar de vraag is of de optelsom van offerteprijs en aanbestedingskosten voor de overheid uiteindelijk goedkoper uitvalt dan subsidieverlening. Daarnaast heeft aanbesteden in het sociale domein veel ongunstige bijeffecten. Je moet echt in sprookjes geloven als je nog denkt dat marktwerking een toverwoord is.

## Meer informatie :

[www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)  
[www.ez.nl/onderwerpen/overig/aanbestedingen](http://www.ez.nl/onderwerpen/overig/aanbestedingen)  
[www.pianoo.nl/](http://www.pianoo.nl/)  
[www.aanbestedingenonline.nl](http://www.aanbestedingenonline.nl)

<sup>1</sup> Zie het rapport Nico Schouten, *Komt de bus wel zo? aanbesteding OV een slecht idee, wetenschappelijk bureau SP: Rotterdam, 2008*



# AANBESTEDINGEN IN CIJFERS

Tekst: Nico Schouten

Er bestaan meerdere schattingen over de financiële omvang van aanbestede opdrachten. In maart 2008 kwam hoogleraar inkoop Arjan van Weele op een bedrag tussen de 50 en 100 miljard euro. Hierop zou door slimmer aanbesteden 6 à 8 procent bespaard kunnen worden. Op een schriftelijke Kamervraag antwoordde op 4 april 2008 minister Van der Hoeven dat de totale omvang van aanbestede opdrachten beneden de 40 miljard lag, maar dat er geen precieze gegevens waren, omdat de lagere overheden verschillende registraties hanteerden. De schatting hangt verder sterk af van het al dan niet meetellen van aanbestedingen van publieke instellingen, zoals scholen en ziekenhuizen. Een derde schatting komt uit een EU-rapport over 2002 waarin een percentage van 21,5 van het Bruto Binnenlands Product (BBP) is genoemd. Daar zijn publieke instellingen bij meegeteld. Dat was in 2002 95 miljard euro en zou in 2008 op 125 miljard euro uitkomen. Waarschijnlijk meer, doordat na 2002 meer moest gaan worden aanbesteed, in het bijzonder in het sociale domein. Het aanbestedingsproces kost geld. In 2005 deed SIRA Consulting in opdracht van het ministerie van Economische Zaken een onderzoek naar de kosten (lasten)<sup>1</sup>. In dit onderzoek werkte men met steek-

proeven en met modelaannames, zoals het aantal inschrijvingen. De resultaten zijn samengevat in de tabel.

Een half miljard aanbestedingskosten is op een geschat totaal van 100 miljard niet opvallend veel, ongeveer een half procent. Per aanbesteding nemen de kosten meestal toe als de financiële opdracht (omzet) groter wordt, doordat er meer werk aan vastzit. Maar relatief gezien (in procenten van de omzet) nemen de kosten sterk af. Interessant is het daarom te kijken naar de kosten bij een opdracht van € 200.000, dicht bij een drempelwaarde voor Europese aanbesteding. Het SIRA-rapport geeft daarvoor de volgende cijfers op basis van een modelaanname. Gemiddeld zijn dan de lasten bij de decentrale overheid<sup>2</sup> voor een openbare aanbesteding ongeveer 15.000 euro en voor een niet-openbare procedure ongeveer 17.500 euro.

Uit het rapport blijkt verder dat onderhands aanbesteden veel goedkoper is. Bij een financiële opdracht van € 100.000 zijn de kosten voor de decentrale overheid gemiddeld ca € 2.750; dus 2,75 procent. Bij een openbare en niet-openbare aanbesteding zouden de kosten respectievelijk 15 en 17,5 procent zijn. Dat is aanmerkelijk meer.

Op de lasten kan nog bezuinigd worden door professionalisering van de inkoop en beperking van formele regels. Daarvoor moeten wel duizenden inkopers opgeleid worden en de Nederlandse wetgeving niets extra eisen bovenop de Europese regelgeving.

Aanbestedingen in het sociale domein hebben in de afgelopen jaren veel aanloopkosten gekend. Informatie hierover bleek moeilijk te achterhalen daar politici, ambtenaren en directeurs dit liever niet melden. Vaak wordt bij gemeenten niet bijgehouden hoeveel uren aan de hele procedure en de nazorg worden besteed. Het bevorderen van transparantie blijkt zo een betrekkelijke doelstelling.

**1 P.M.H.H. Bex, G. van Wijhe en A. van Vliet, *Meting lasten aanbesteden gemeenten, provincies en waterschappen, en Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid*, SIRA Consulting: Nieuwegein 2005**

**2 Bij de centrale overheid is het nagenoeg evenveel.**

Tabel: Lasten voor aanbestedende diensten (AD) en betrokken bedrijven in 2004

Lasten in miljoenen euro's	Centrale overheid	Decentrale overheid	Publiekrechtelijke instellingen	Totaal
Lasten voor AD	18,5	100,8	33,3	152,6
Lasten voor bedrijven	48,4	256,3	80,2	384,9
– administratief	28,9	37,0	11,9	77,8
– overig	19,5	219,3	68,3	307,1
Totaal	66,9	357,1	113,5	537,5

# EUROPA EN AANBESTEDING

Tekst: Nico Schouten Foto: Vincent van den Hoogen/Hollandse Hoogte

**Aan het economische beleid van de Europese Unie ligt een neoliberale visie ten grondslag. De keuze voor marktwerking staat hierin voorop en die moet volgens die visie vooral niet gehinderd worden door nationale grenzen. Deze opstelling heeft gevolgen voor de aanbestedingsregels, die zijn gebaseerd op algemene regels voor Europese mededinging. Doordat zich telkens nieuwe situaties voordoen, ontstaat er steeds uitgebreidere en veranderende jurisprudentie over hoe de regels geïnterpreteerd moeten worden. Juridische expertise is daardoor een noodzaak voor overheden (en bedrijven). Die expertise is een flinke kostenpost die direct voortvloeit uit de Europese keuze voor marktwerking. Europa heeft (te) veel te zeggen over hoe overheden hun werk doen. Zeker voor lagere overheden is het daarom goed om te weten waar nog ruimte is.**

Enkele jaren geleden kwam er kritiek van de Europese Commissie op Nederland omdat er herhaaldelijk niet werd voldaan aan de Europese richtlijnen voor aanbesteding. Vooral door lagere overheden. Om de Europese kritiek het hoofd te bieden introduceerde de regering in 2004 de eis van rechtmatigheid bij de uitgaven van overheden. Accountants moesten dit gaan controleren. Uit vrees voor overtredingen kiezen gemeenten nu sneller voor een openbare aanbesteding, ook als dit niet verplicht is. Gemeenten bekorten verder, vaak zonder wettelijke verplichting, de looptijd van contracten, waardoor aanbestedingskosten vaker terugkeren. Het kabinet-Balkenende gaat ook verder dan nodig is. Zo wordt enkelvoudig onderhands aanbesteden in de voorgestelde nieuwe aanbestedingswet volledig uitgesloten.<sup>1</sup> Dit wetsvoorstel is in juli 2008 in de Eerste Kamer verworpen omdat deze het kabinet teveel ruimte gaf om bij Algemene Maatregel van Bestuur veel nadere regels te stellen, waardoor de kosten van aanbestedingsprocedures sterk konden oplopen.

## Onverwachte effecten

Soms kan ook onverwacht blijken dat aanbesteding nodig is. Bijvoorbeeld toen werd besloten dat de aanschaf van schoolboeken gratis moest zijn. Door de overgang naar een collectieve aanschaf kwam de omzet boven de grens te liggen waarbij aanbesteding in Europa verplicht is. Het heeft onverwacht een hoop vertraging en extra kosten opgeleverd.

De lange duur van een aanbestedingsprocedure kan problemen opleveren. Bijvoorbeeld bij de aanschaf van een nieuw computernetwerk na een fusie. In afwachting van zo'n fusie wordt meestal niet geïnvesteerd in nieuwe apparatuur en software. Door storingen en het niet op elkaar afgestemd zijn van de bestaande en verouderde computers gaat er van alles mis. Iets dergelijks deed zich voor bij de jeugdzorg in Noord-Brabant. De aanbesteding leverde uiteindelijk wel een goedkoper netwerk op, maar de problemen die ontstaan waren vóór de fusie en het feit dat die problemen door de langdurige aanbestedingsprocedure te lang onopgelost bleven, zorgden ervoor dat jongeren tijdige zorg misliepen.

## Het lichte regime

Voor een aantal opdrachten bestaat volgens de Europese richtlijnen de mogelijkheid aan te besteden volgens 'het lichte regime'. Het gaat om opdrachten beneden de

vastgestelde drempelwaarden en om bepaalde diensten. Voorwaarde is dat de opdrachten geen 'grensoverschrijdend belang' hebben. Er zijn wel twee verplichtingen: "De technische specificaties mogen niet tot discriminatie leiden, en achteraf moet bekend gemaakt worden bij de Europese Commissie aan wie de overheidsopdracht is gegund."<sup>2</sup> Nadere regels worden niet gesteld. Dit is ook opgenomen in de BAO (Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten). Gezondheidszorg en maatschappelijke diensten (categorie 25 van Bijlage 2B) vallen hieronder.

Dit regime biedt ruimte voor de veel goedkopere procedure van een onderhandse aanbesteding. Maar het onderhands aanbesteden ligt onder vuur omdat het geen gelijke kansen biedt aan ondernemers en het niet transparant zou zijn. In het bedrijfsleven zelf is onderhandse aanbesteding juist heel gebruikelijk omdat ondernemers weten dat een duurzame relatie met een vertrouwde leverancier voordelen heeft. Transparantie en integriteit bij de overheid zijn belangrijk, maar het veiligstellen daarvan kan ook op andere manieren dan via openbare aanbesteding. Sinds enkele jaren kennen ook decentrale overheden onafhankelijke rekenkamers; die kunnen de aanbesteding en subsidieverlening onderzoeken. Zo'n onderzoek is vervolgens een goed wapen in handen van volksvertegenwoordigers.

De structurele achterdocht ten opzichte van politici of ambtenaren die nu bestaat gaat echter te ver. Mensen voelen zich daardoor in hun eer aangetast. Het is bovendien eigenaardig dat er wel aandacht is voor zuinig omgaan met publiek geld bij de prijs van een transactie, maar niet bij de kosten van het middel aanbesteding. En het moet de overheid kennelijk onverschillig laten dat bedrijven en instellingen tevergeefs kosten maken. Dit is een vrij beperkte visie op maatschappelijk verantwoordelijk handelen.

## Doorgeschoten plicht

Aanbesteding kan heel nuttig zijn, maar de verplichting daartoe is doorgeschoten. Ten eerste zou men kritischer moeten kijken naar het bovenlokale belang van aanbestedingen. Vooral mededinging op Europees niveau is teveel een doel op zichzelf geworden. Het bevordert (inter-)nationalisering van bedrijven en daarmee vervreemding van hun basis. Lokale bedrijven maken wel een kans als ze



**Gratis schoolboeken: prima idee. Maar doordat het via de scholen werd georganiseerd, moesten zij van Europa aanbesteden en kregen de scholen er een boel ongewenste rompslomp bij.**

deel zijn van een consortium of als ze als onderaannemer optreden, maar dat brengt hun onafhankelijkheid in gevaar. Het gelijke recht van ondernemers komt in de praktijk neer op het recht van de sterkste, niet van de geschiktste. Eventueel moet het Europese Verdrag daarvoor aangepast worden.

Ten tweede zouden de drempelwaarden voor verplichte Europese aanbesteding fors verhoogd moeten worden. Dat scheelt tijd en kosten, terwijl de keuzemogelijkheid voor Europees aanbesteden blijft bestaan. In de afgelopen jaren zijn de drempelwaarden echter juist stukje bij beetje verlaagd. Ten derde zijn er beperkingen nodig in de aanbestedingsplicht van publieke diensten (onderwijs, gezondheidszorg). De schoolboekenaffaire laat zien hoe onzinnig de aanbestedingsplicht kan zijn. De aanbestedingsplicht voor gesubsidieerde instellingen kan zelfs helemaal vervallen.

### **Ruimte voor subsidie en inbesteden**

De aanbestedingsregels bieden ruimte voor het geven van een subsidie aan een instelling in plaats van een dienst in te kopen. Voor een instelling geldt wel de eis dat zij geen commerciële activiteiten verricht en geen beleidsvrijheid heeft om nieuwe dingen te doen met de subsidie. Gewoonlijk gaat het om instellingen die werken en gevestigd zijn in de betrokken gemeenten. Ter discussie staat nog de vraag of aanbesteding verplicht is als er nieuwe aanbieders komen. Gemeenten handelen hierin verschillend. Bij het welzijnswerk komt het voor dat een deel wel en een deel niet wordt aanbesteed.

Volgens hoogleraar inkoop professor Jan Telgen is de exacte grens niet te trekken. Wel ziet hij een tendens naar

verplichting.<sup>3</sup> Advocaat Jan Verheyden bestrijdt in een interview die verplichting juist.<sup>4</sup> Expliciet stelt hij dit voor de thuiszorg waar op grote schaal aanbesteed werd. Bij inburgering is het ook een discussiepunt. Het is daarom wel nodig creatief te kijken naar de mogelijkheden binnen de wettelijke voorschriften.<sup>5</sup>

Een alternatief blijft om een dienst in eigen beheer te houden of terug te brengen, wat 'inbesteding' wordt genoemd. Verscheidene gemeenten hebben dit in recente jaren gedaan met de reïntegratie van langdurig werklozen omdat de kosten toenamen zonder een duidelijk effect. Bij een dienst in eigen beheer krijgt het politieke bestuur beter inzicht in de mogelijkheden en prestaties. Ook de continuïteit kan beter gewaarborgd worden.

**1** Het kabinet beroept zich op een 'Interpretatieve Mededeling' van de Europese Commissie (2006/C 179/02), naar aanleiding van een uitspraak van het Europese Hof van Justitie.

**2** Brief aan de Tweede Kamer van minister Van der Hoeven, op 24 januari 2008. Zie ook de Mededeling in noot 1.

**3** Jan Telgen en Nadja Jungmann, 'Aanbesteden in het sociaal domein? Vaker verplicht dan gedacht, maar ook met meer mogelijkheden dan gedacht', in: *Sociaal bestek*, 12/2007.

**4** Interview, *Staatscourant* 20 januari 2008, 'Er staat niet: gij zult aanbesteden!'

**5** H.H. (Hans) Hellendoorn, E.M. (Esther) Sluis-Thiescheffer, J. (Jan) Telgen en A.A. (Astrid) ter Wiel, *Sociaal overwogen aanbesteden, varianten in het voorzien van hulp bij het huishouden in het kader van de WMO*, uitgave VNG, Barneveld 2008.

# DE KEUS TUSSEN AANB

Tekst: Bernard Gerard, SP-gemeenteraadslid in Eindhoven Foto: Werry Crone/Hollandse Hoogte



**Vragen rond aanbesteding (inkoop) en subsidie zijn binnen de SP tot nu toe niet systematisch behandeld. Raadsfracties lopen er regelmatig tegenaan, maar zijn niet gewend om naar de grote lijn te kijken. In dit artikel ontwikkel ik op basis van de ervaringen in Eindhoven een schema dat het mogelijk maakt om zo'n lijn aan te brengen. Bij het zoeken naar die algemene lijn bekijk ik het onderwerp alleen vanuit de overheid. Verder is het bewust een politiek-bestuurlijk verhaal. Voor een juridisch verhaal moet men bij specialisten zijn. Laat je adviseren! Het is ingewikkelde materie die voortdurend in beweging is. Zelfs het Rijk en grote gemeenten gingen spectaculair de mist in zoals bij de aanbesteding van het Rijksmuseum.**

Aanbesteding is niet bij voorbaat fout en subsidie is niet bij voorbaat goed. Beide procedures hebben voor- en nadelen en kennen politieke overwegingen. Sommige zaken zijn tegen onze wil wettelijk vastgelegd, zoals de marktwerking in de thuiszorg of de aanbestedingsplicht van reïntegratiewerkzaamheden binnen de Wet werk en bijstand (Wwb). Er zijn verder algemene regels voor aanbesteding; deels opgelegd door de EU en deels nationaal bepaald. Toch bestaat er op gemeentelijk niveau ruimte voor het maken van een keuze tussen aanbesteding of subsidie.

## **Het probleem in kaart gebracht**

Het probleem van de keuze tussen aanbesteden en subsidie kun je versimpeld weergeven als assen tussen de polen subsidie en aanbesteding. Op de assen bevinden zich omslagtrajecten. Dat zijn de grijze gebieden. Links van het grijze gebied kies je zeker voor subsidie, rechts ervan kies je zeker voor inkoop. Het gebied waar de SP zeker kiest voor een subsidierelatie is dus veel groter dan het gebied waar liberalen dat zouden doen. Het wettelijke omslagtraject wordt bepaald door drie vragen:

- 1) Zijn er meer leveranciers op de markt die de gevraagde diensten kunnen leveren?
- 2) Heeft de gemeente zelf de behoefte aan deze diensten vastgesteld?
- 3) Verricht de instelling of leverancier ook commerciële diensten? Als het antwoord op één van deze drie vragen 'ja' is, dan is de dienst aanbestedingsplichtig. Dit gaat heel ver en daarom ligt op de wettelijke as het omslagtraject ver naar links. Het subsidiegebied is klein.

# ESTEDING EN SUBSIDIE

Het door de politiek gewenste omslagtraject kan flink afwijken van het wettelijke traject. Voor socialisten ligt het op de as veel verder naar rechts dan het wettelijke traject. Liberalen kiezen natuurlijk anders. Hun omslagtraject ligt aan de andere kant op de politieke as. Om in een parkijksituatie het socialistische standpunt te vinden kan men het beste een stel criteria aflopen, die als een soort checklist werken (zie pagina 14).

## Mogelijke uitkomsten op basis van de criterialijst

Het doorlopen van de lijst leidt tot een eigen oordeel dat niet met de wetgeving overeen hoeft te komen. In de praktijk kan dit tot vijf soorten situaties leiden.

- 1) De criteria leiden tot de slotsom dat het onomstreden (op zowel de wettelijke als de politieke as) om publiekrecht gaat, dus subsidie. Er moet dan een nette, transparante subsidieovereenkomst worden opgemaakt.
- 2) Er kunnen meer instellingen zijn die vechten om dezelfde subsidie. Eigenlijk is de taak dan al aanbestedingsplichtig, maar dat wordt hij feitelijk pas als één van de partijen zich daarop beroept. In dat geval moet het College een transparante oplossing zien te vinden op basis van een gelijke behandeling.

3) Er is geen duidelijke uitkomst; bijvoorbeeld door onduidelijke situaties in de regelgeving (de lichtgrijze gebiedjes op de bovenste as). Een Eindhovens kringloopbedrijf bleek zowel met subsidie als onder contract te mogen functioneren. De Eindhovense welzijnskoepel 'Loket W' had zowel een schuldsaneringopdracht onder contract van WZI (Werkdeel Wwb) als met subsidie van WZI (algemeen welzijnswerk).

4) De SP is vóór subsidie, maar de wetgeving schrijft inkoop voor. Zie bijvoorbeeld de thuiszorg. In dat geval kun je hoog springen of laag springen, maar zul je moeten aanbesteden.

5) Op beide assen komt een taak in de categorie 'aanbesteden' uit. Er is geen reden waarom het schilderen van gemeentelijke panden, of het opknappen van wegen niet gewoon aanbesteed zou kunnen worden.

Bij 4) en 5) en misschien bij 3) is aanbesteden onvermijdelijk of zelfs gewenst. Ook dan nog zijn er veel mogelijkheden om van de nood een deugd te maken.

## Drie voorbeelden van het invullen van de criteria

### 1. Leerlingenvervoer

Leerlingenvervoer vraagt niet om een langdurige relatie en niet om een netwerk. Kennis van de stad is er meestal wel. Gemeente en vervoerder

kunnen zonder elkaar (hoewel de gemeente een grote klant is). Het bedrijf mag eventueel failliet, hoe vervelend ook. Arbeidsvoorwaarden zijn geregeld in een cao, waarvan men ten overvloede het naleven in het contract kan opnemen. Wantrouwen, dat in een waterdicht contract gereguleerd is, is de beste insteek. Zo'n contract ligt binnen de mogelijkheden van een ambtelijk apparaat.

**Conclusie:** aanbesteden kan, en is niet per se in strijd met de SP-lijn. Zwakke plek is wel de handhaving.

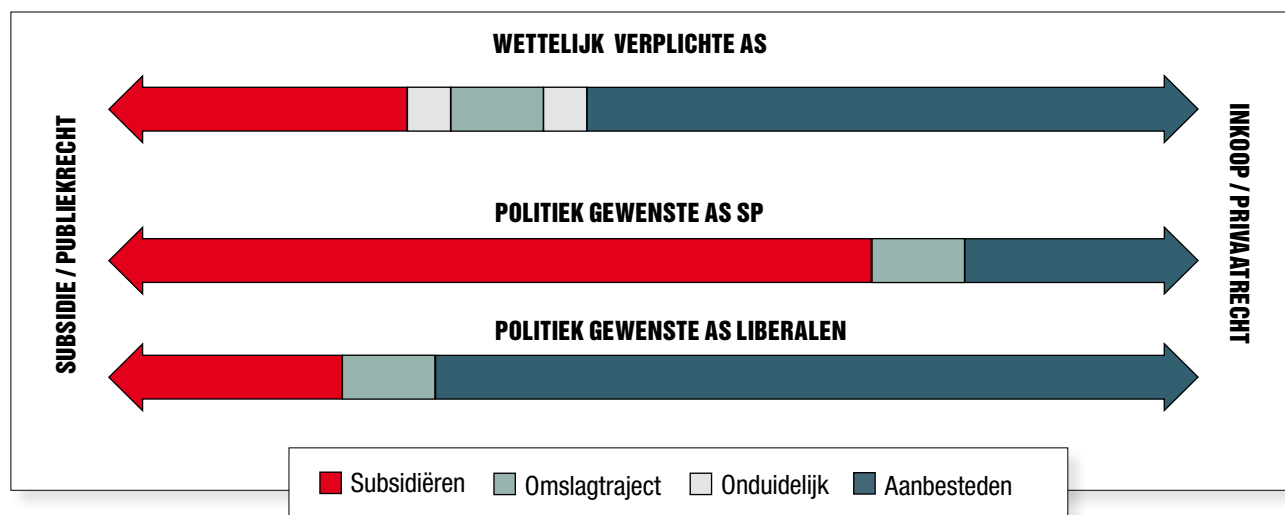
### 2. Inburgering

De Wet Inburgering wordt in Eindhoven 'dual' uitgevoerd. Taalonderwijs is verbonden met maatschappelijke kennismakingstrajecten. Daarvoor is een sociaal netwerk nodig dat een instelling van buiten niet zomaar kan opbouwen. Bestuurlijke handhaving is afdoende. Er kunnen tussentijdse wijzigingen optreden (aanbod, wetgeving, vrijwilligersorganisatie) waarop flexibel gereageerd moet kunnen worden. Goedkope taalless-aanbieders werken vaak met oproepkrachten, dus de arbeidsvoorwaarden zijn daar slechter gewaarborgd dan in reguliere situaties.

**Conclusie:** de SP wil subsidiëren. Maar dat mag niet, want aanbesteden is verplicht.

### 3. Leger des Heils

Een van de werktterreinen van het Leger des Heils is de Eindhovense



## Lijst met criteria voor politieke plaatsbepaling

Subsidie	Aanbesteding
De instelling is een langdurige partner	De instelling is een passant
Instelling en gemeente hebben elkaar nodig	De één kan gemakkelijk zonder de ander
Lokale kennis en netwerken nodig	Een start zonder voorkennis en zonder netwerk moet mogelijk zijn
Afsluiten overeenkomst makkelijker, kan bijna altijd ambtelijk tegen lagere kosten	Afsluiten overeenkomst vraagt juridisch waterdichte contracten, soms uitlopend in advocatenwerk, meer kosten
Handhaving vooral bestuurlijk	Handhaving vooral civiel-juridisch
Tussentijdse wijzigingen door bestuurlijk overleg	Tussentijdse wijzigingen vragen contractbesprekingen
Meer ruimte voor ideële argumenten	Alleen zakelijke argumenten
De instelling mag niet failliet gaan	De instelling mag failliet (maar liever niet)
Geen BTW	Soms BTW (en vennootschapsbelasting)
Risico van minder kostenbesef	Meer kostenbesef (anderzijds meer kosten van reclame, topsalarissen, winst e.d.)
Extra waakzaamheid nodig tegen vriendjespolitiek en vastgeroestheid	Meer zakelijkheid en transparantie. Bij ondershands dezelfde waakzaamheid nodig
Locaties liggen doorgaans vast	Locaties moeten vaak gezocht worden
Arbeidsvoorwaarden bedreigd door te lage subsidie	Arbeidsvoorwaarden bedreigd door concurrentie op prijs van het contract

tippelzone, waar de organisatie gemeentelijke subsidie voor ontvangt. De uitgevoerde werkzaamheden vinden plaats op ideële basis. Het project is echter aanbestedingsplichtig. Wat er juridisch zou gebeuren als een andere welzijnsinstelling zou proberen het Leger uit 'zijn eigen' tippelzone te gooien, is onduidelijk.

**Conclusie:** de SP vindt het subsidie-regime met toekenning van de taak aan deze instelling prima

### Overwegingen voor het aanbesteden

1) Er is geen 'subsidiepolitiek' en geen aangiftedwang. Welzijnswerk is boven een bepaalde drempel aanbestedingsplichtig, maar subsidierelaties lopen in de praktijk gewoon door zolang niemand bezwaar maakt.

2) Gemeenten bepalen binnen de grenzen van het Europese en het nationale recht eigen drempels. In de gemeente Eindhoven is de drempel bij Diensten en Leveringen € 75.000. Onder die drempel is de handelingsvrijheid groter. Het is echter verboden om één opdracht te splitsen in delen die ieder voor zich onder de drempel liggen, als het doel daarvan is om onder de aanbesteding uit te komen.

3) Er is een keuze tussen de procedures van de 'Laagste Prijs' en die van de 'Economisch Meest Voordelige Aanbieding (EMVA)'. Hier lag in Eindhoven een helder verschil van

mening tussen de VVD en de SP. De VVD was tegen het opnemen van maatschappelijke effecten in bestekken en wilde dus alleen kijken naar prijs en kwaliteit. De SP sprak zich uit voor prijs, kwaliteit en maatschappelijke effecten. De SP won.

Eindhoven kiest dus voor de EMVA en dat is gunstig, want daarin kunnen naast prijs en kwaliteit allerlei gewenste doelen worden meegenomen via een soort puntensysteem. Die mogen echter niet op een lokaal bedrijf worden toegeschreven. Men mag bijvoorbeeld in een bestek opnemen dat een inschrijver tien werkervaringsplaatsen uit de lokale kaartenbak moet aanbieden, als die bepaling in gelijke mate voor alle inschrijvers geldt. Het is niet toegestaan te eisen dat een inschrijver binnen de regio gevestigd is, maar wel dat hij binnen 24 uur storingsen kan verhelpen.

Een gemeente mag duurzaamheidseisen stellen, en eisen dat een inschrijver de gangbare arbeidswetgeving volgt. Eventueel ook die van de ILO (International Labour Organization) om bijvoorbeeld kinderarbeid te vermijden. Eindhoven heeft dat gedaan. Een gemeente kan ook eisen dat (een deel van) het zittende personeel overgenomen wordt, als de cao dat niet doet. Deze bepaling geldt in gelijke mate voor alle inschrijvers.

4) De Europese regelgeving kent ontheffingen en uitzonderingen. Bijvoorbeeld de percelenregeling.

Daarin staat dat het verboden is om een totaalpakket op te splitsen met het doel daardoor onder de drempel voor de aanbestedingsplicht uit te komen. Een splitsing is echter wel toegestaan om inschrijving door het midden- en kleinbedrijf (MKB) makkelijker te maken, maar heft de aanbestedingsplicht niet op. In beginsel kan dat MKB overal vandaan komen, maar kleine opdrachten geven lokale bedrijven meer kansen. Ook mag maximaal 20 procent van de totaalopdracht rechtstreeks gegund worden, zolang het gaat om minder dan € 80.000 aan diensten en leveringen en € 1 miljoen aan werken.

Er zijn ook ontheffingen voor bijvoorbeeld de sociale werkvoorziening. Het is toegestaan om percelen of complete opdrachten voor te behouden aan SW-bedrijven, maar niet om ze voor te behouden aan een bepaald concreet SW-bedrijf. Als het groenonderhoud in Tongelre een perceel is, kan de gemeente Eindhoven dat wel bestemmen voor een SW-bedrijf, maar daarvoor kan ook de SW uit Boxtel of Bladel inschrijven. Of dat voor hen interessant is, is een tweede.

Aanbesteden (inkoop in het algemeen) is een discipline op zichzelf geworden. In dit artikel kon ik slechts een topje van de ijsberg laten zien. Het onderwerp verdient echter grote aandacht van onze mensen in de gemeenten, hoe ingewikkeld het probleem ook is.

# WORSTELLEN MET AANBESTEDINGEN

Tekst: Nico Schouten Foto's: Archief SP

**Raadsfracties en wethouders van de SP hebben te maken met aanbestedingen. De omstandigheden verschillen uiteraard per gemeente en dat leidt ertoe dat SP'ers niet overal hetzelfde opereren. Soms moeten er compromissen worden gesloten, want gemeentebesturen dienen zich te houden aan de wet ook al zijn ze het met de inhoud daarvan niet eens. In dit artikel komen enkele opvattingen en ervaringen aan de orde uit de afdelingen Eindhoven, Groningen, Amsterdam, Doesburg en Uden.**

## Eindhoven: sociale doelen

De SP in Eindhoven heeft een scholing over aanbesteding georganiseerd; met hoogleraar inkoop Jan Telgen. Het was een leerzame avond voor alle aanwezigen. De afdeling houdt zich al langer intensief met de zaak bezig sinds zij in 2006 een wethouder kreeg – Hans Martin Don – op de posten sociaal en financiën. Het moest nu beslist beter worden aangepakt dan het vorige College deed. Ze is daar goed in geslaagd, aldus gemeenteraadslid Bernard Gerard, door de nadruk te leggen op de kwaliteit en op de sociale gevolgen. Het vorige College had bijvoorbeeld bij het plantsoenonderhoud knoeiers en cao-ontduikers in huis gekregen door bij het in zee gaan met bedrijven alleen te letten op de laagste prijs. Een bekend geluid in aanbestedingenland. Eindhoven is landelijk vooral opgevalen door de aanbesteding in de thuiszorg. Het bepaalde daarbij dat de uurprijs van hulp € 23,50 zou zijn, terwijl de adviesprijs € 21,50 is en het landelijke gemiddelde € 19. En dit zelfs zonder rekening te houden met de aard van het werk. Bijzonder is ook de Eindhovense eis dat alfahulpen in vaste dienst moeten zijn. Hiermee zijn een hoop problemen voorkómen die elders wel zijn gerezen. Een recent onderzoek door het internationale accountantskantoor PricewaterhouseCoopers wees uit dat een hogere uurprijs dan het gemiddelde nodig is voor een goede bedrijfsvoering. Gerard is ook trots op de verplichte opname van sociale doelen in een bestek. Het gaat daarbij om duurzaamheid en milieu, gemeentelijk arbeidsmarktbeleid en zelfs de eis (boven een bepaalde drempel) dat



**Helmie Bijleveld: "De nieuwe organisatie kreeg niet zo maar vertrouwen van de bevolking. We zien nu ook vrijwilligers vertrekken. Ze krijgen onvoldoende steun."**

leveranciers en toeleveranciers zich moeten houden aan de ILO-norm<sup>1</sup> voor arbeidsvoorwaarden en arbeidsbescherming. "We hebben hiermee de grenzen van de wet opgezocht. Alleen de VVD stemde tegen."

## Groningen: initiatiefvoorstel

In Groningen is in december 2008 een *initiatiefvoorstel aanbesteding van diensten* gelanceerd door SP-raadslid Ria Rademaker, samen met raadsleden van GroenLinks en de PvdA. Hierin wordt een achttal nadelen geschetst van aanbesteding van diensten in vergelijking met het aanbesteden van 'werken' of 'leveringen'.<sup>2</sup> Een van die nadelen is dat de ketenaanpak bemoeilijkt wordt. Als een deel van de keten wordt aanbesteed, dan gaat een belangrijk voordeel van de ketenaanpak

verloren. Er treedt dan een verlies op in samenwerking, flexibiliteit en vertrouwen.

Rademaker: "Het initiatiefvoorstel is voortgekomen uit gesprekken met instellingen in de stad die allerlei ideeën aandragen om problemen te lijf te gaan, maar het dan niet kunnen uitvoeren doordat ze het bij de aanbesteding niet winnen. Dat neemt de animo weg om oplossingen te helpen zoeken. Hierdoor ontstaat er een verlies in sociale infrastructuur om problemen aan te pakken. Bovendien moet de aanbesteding teveel op projectbasis gedaan worden waardoor de betrokken mensen in een onzekere baan terecht komen. Het wordt ook moeilijker om snel dingen aan te pakken, want er moet eerst een hele procedure doorlopen worden en vervolgens moeten nog mensen aangetrokken worden. Wij stellen voor dat diensten op het gebied van educatie, welzijn en zorg dus niet langer worden aanbesteed, maar dat de gemeente kiest voor een subsidierelatie."

Rademaker noemt als voorbeeld de *Stichting Huis voor thuis- en daklozen*, die een goed project voorstelt voor het begeleid wonen van jongeren, waarvoor ook de woningcorporatie belangstelling heeft. Dit project kan echter niet onmiddellijk aangepakt worden door de procedure-eisen van aanbesteding. Een ander voorbeeld van vertragingen die worden veroorzaakt door de aanbestedingseisen is de wachttijd bij het geven van taallessen aan vrouwen met een taalachterstand.

Het initiatief betekent niet dat er altijd onvrede is over diensten die zijn aanbesteed. In de thuiszorg gaat het



**Bernard Gerard: "We hebben hiermee de grenzen van de wet opgezocht."**



**Ria Rademaker: "Dat neemt de animo weg om oplossingen te helpen zoeken."**



**Carlien Boelhouwer: "Er kwam zo een bezuiniging op gang ten koste van cliënten en geschoolde hulpen."**

redelijk goed doordat niet op prijs is aanbesteed. Bij de inburgering zijn de ROC's wel buiten de boot gevallen, maar die waren log geworden, en de kleine organisaties die de inburgering nu verzorgen bestaan voornamelijk uit mensen die van de ROC's afkomen; geen beunhazen dus.

### **Amsterdam: slechte ervaringen**

Zeer negatieve ervaringen zijn opgedaan in Amsterdam, zo melden de SP-raadsleden Remine Alberts en Carlien Boelhouwer. Bij de aanbesteding van de thuiszorg werd geen rekening gehouden met de bestaande verhouding tussen de twee toegekende niveaus van huishoudelijke hulp, HH1 en HH2, namelijk 30/70. Een offerte die uitging van minder HH2 kwam daardoor beter uit de bus. Er kwam zo een bezuiniging op gang ten koste van cliënten en geschoolde hulpen. De HH1 (alfahulp) wordt vooral door uitzendkrachten verleend, door mensen voor wie het een bijverdienste is. Ze worden per uur gecontracteerd wat ertoe leidt dat er geen reserves zijn en dat er vooral in de zomer een tekort aan hulpen is. Kosten worden ook bespaard doordat voor een alfahulp geen premie en vakantiegeld hoeven te worden betaald.

De strikte scheiding tussen verschillende soorten hulp leidt er toe dat de verpleegkundigen andere hulp er niet

even gauw bij kunnen doen en de alfahulp niet mag signaleren of er meer aan de hand is. Bovendien zijn de teambesprekingen tussen de hulpen weggevallen. Eén en ander leidt tot meer reisbewegingen en meer organisatiewerk dan vroeger nodig was. Deze kosten worden goedge maakt door de tijd voor hulp in te korten; vooral bij mensen die verder weg wonen. Door het wegvallen van ervaren wijkverpleegkundigen valt ook een stuk kennis weg in een organisatie.

Bij de inburgering is een grote achterstand ontstaan door de lange duur van het aanbestedingsproces, en omdat de gemeente daarna in gebreke bleef de *intake* op tijd te verzorgen. Daar moest eerst mee gewacht worden en vervolgens moesten heel veel mensen in korte tijd geplaatst worden. Dat was door de betrokken dienst heel slecht gepland.

In Amsterdam valt het welzijnswerk onder de stadsdelen. Twee ervan, Zeeburg en De Baarsjes hebben vooropgelopen in de aanbesteding van dit werk. Volgens een ingewijde zijn er heel veel kosten gemaakt met de procedures, minstens 2,5 ton. Daarnaast komen nog de kosten voor de inschrijvers, de overdracht van het werk aan de winnende partijen en WW-uitkeringen voor afgevoeld

personeel, in totaal tussen de twee en drie miljoen euro.

Voor Zeeburg meldt SP-deelraadslid Helmie Bijleveld dat het motief voor aanbesteding vooral politiek was. "Het Dagelijks Bestuur (DB) van de deelraad leefde in onmin met de drie organisaties die eerst in Zeeburg werkten. Bij het opbouwwerk bestond er activisme wat het DB niet leuk vond. In plaats van hier volwassen mee om te gaan werd de subsidierelatie verbroken. Bovendien wenste het DB bezuinigingen, die het makkelijkst waren door te voeren door het bestek daar naartoe te schrijven. Het ging ervan uit dat er 7 ton aan eigen middelen moest worden gegenereerd. De winnende BV schoof dit meteen door naar de bewonersgroepen, die maar elders subsidies moesten lospeuteren. Dat valt natuurlijk niet goed. De nieuwe organisatie kreeg niet zo maar vertrouwen van de bevolking. We zien nu ook vrijwilligers vertrekken. Ze krijgen onvoldoende steun."

Bijleveld wijst er nog op dat bij de aanbesteding ten onrechte werd gedacht dat de nieuwe organisatie de spullen (dossiers, kasten) van de afgedankte organisaties kon overnemen.

### **Doesburg: goed partnerschap**

Een enigszins ander geluid komt van SP-wethouder Willem Bouman uit





**Remine Alberts:** “Bij de inburgering is een grote achterstand ontstaan door de lange duur van het aanbestedingsproces.”



**Wim Somers:** “Wij vonden dat er teveel onderhands gebeurde. De keuzes waren te ondoorzichtig.”



**Willem Bouman:** “In het bestek zijn wel wijkgerichtheid en de signaleringsfunctie als eisen opgenomen.”

Doesburg. Bij de thuiszorg ziet ook hij voor zijn stad een verschuiving van HV2 naar de eenvoudiger HV1 (de verhouding was 70/30, is nu 50/50). Bij de aanbesteding per 2009 wordt uitgegaan van een ‘mixtarief’ van € 21,50. In het bestek zijn wel wijkgerichtheid en de signaleringsfunctie als eisen opgenomen. Gemeenten kunnen eventueel nog wat extra’s doen. De verreweg grootste aanbieder (Stichting Thuiszorg Midden-Gelderland), voert momenteel een reorganisatie door om verdere verliezen in haar sector thuiszorg te voorkomen. Daarbij worden 250 vaste medewerkers gedwongen om over te stappen naar de sector verpleging en verzorging. Onduidelijk is in welke mate dit het gevolg is van de verschuiving naar eenvoudiger hulp (en de daarmee samenhangende lagere bekostiging) en in welke mate de oorzaak ligt bij de eigen bureaucratie. Doesburg heeft in de aanbesteding samengewerkt met tien andere gemeenten en Arnhem-Noord.

Bij het welzijnswerk was het gemeentebestuur al langer ontevreden over de kwaliteit van het jongerenwerk. De problemen konden niet worden opgelost zodat tot aanbesteding is overgegaan. Bouman is tevreden over het resultaat. De gemeente wordt mogelijk wel met extra kosten geconfronteerd omdat ze aansprakelijk kan worden gesteld voor de wachtgeld

van het vaste personeel. Die mensen zijn weliswaar geen ambtenaar, maar een instelling die jarenlang gesubsidieerd wordt, kan er wel aanspraak opmaken. Dit is een structureel risico van subsidierelaties. Bouman wist dit risico te beperken door gebruik te maken van een natuurlijk moment, waarop een aantal tijdelijke contracten sowieso zouden aflopen. In het algemeen ziet Bouman problemen in het van te voren goed opschrijven van eisen in een bestek. “Je moet een goed partnerschap zien op te bouwen om goed op onvoorziene gebeurtenissen te kunnen reageren. Je kunt op papier wel innoverend vermogen verlangen, maar er is geen garantie.”

### **Uden: liever geen commercie**

In Uden denkt het College dat de gemeente veel dingen niet zelf kan doen, aldus SP-raadslid Wim Somers. Er worden zaken uitbesteed en bureaus ingehuurd terwijl Uden juist een heel groot ambtenarenapparaat heeft. Vooral bij ruimtelijke ordening doet de gemeente nog maar weinig zelf. In de tijd dat de SP in het College zat, zijn de regels voor aanbesteding aangescherpt. “Wij vonden dat er teveel onderhands gebeurde. De keuzes waren te ondoorzichtig voor de raad en er was geen duidelijke kwalitatieve toetsing.” De drempel is gelegd bij 50.000 euro, wat in veel

gemeenten het geval is. In het sociale domein ziet Somers liever geen commercie: “want daar komt samenwerking in het kapitalisme meestal op neer. Als een bedrijf niet functioneert zit je met het probleem van de overschakeling. Een bonus-malus-regeling waarbij goed beheer wordt beloond en slecht beheer wordt bestraft, kun je ook in een subsidierelatie toepassen. Arbeidsintegratie heb ik als wethouder zelf gedaan, maar na mijn tijd is het aanbesteed. Het is opgeknipt in projecten die apart onderhands zijn aanbesteed. Het loopt niet goed, maar dat komt vooral door het probleem om arbeidsplaatsen te vinden. Er moet ook nadat er werk is gevonden aandacht blijven; anders zijn je mensen later toch weer wegvallen. Daar hebben reïntegratiebedrijven te weinig oog voor.”

Bij de aanbesteding van de inburgering kwamen in Uden weinig inschrijvers. Dat doet nu het ROC. Het gaat om weinig cursisten. De kwaliteit van de thuiszorg in Uden holt door de ontstane concurrentie achteruit. De SP had in het bestek een eis willen opnemen over de uurprijs van de hulpen, maar kreeg daarvoor geen steun in de raad.

**1 ILO staat voor International Labour Organization; zie [www.ilo.org](http://www.ilo.org)**

**2 Zie: [www.groningen.sp.nl/pdf/initiatiefvoorstelaanbesteden.pdf](http://www.groningen.sp.nl/pdf/initiatiefvoorstelaanbesteden.pdf)**

# AANBEVOLEN

## Wie betaalt de crisis?

In januari 2009 verscheen een rapport van de ILO (*International Labour Organization*, Internationale Arbeids Organisatie) over ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de afgelopen jaren. In dit rapport staan ook prognoses voor het komende jaar en die stemmen niet vrolijk. Terwijl ministers met miljarden strooien om banken te redden, zijn de vooruitzichten voor miljoenen hardwerkende mensen heel wat minder rooskleurig.

Het rapport begint met een algemeen overzicht van de recente gebeurtenissen op de financiële markten: "In 2008 beleefden de financiële markten hun ernstigste crisis sinds de jaren dertig. Deze crisis werd in gang gezet door het ineensstorten van de huizenzeepbel in de Verenigde Staten, maar de werkelijke oorzaken liggen dieper. In de VS en andere ontwikkelde landen bestond een overspannen kredietverlening in huizen hypotheek, handelsleningen, credit cards, autoleningen en studiefinanciering. Ook waren er excessen in de effectenproducten waarmee deze schulden werden omgezet in giftige financiële derivaten; in de financiering van bedrijfsovernames en andere gevaarlijke leningen. Gedurende de afgelopen tien jaar ontstonden er grote handelsonevenwichtigheden tussen landen. De hoge grondstoffen- en energieprijzen, de hypotheekcrisis, de instorting van de vastgoedmarkt in veel ontwikkelde landen, en de wereldwijde heftige schok in de financiële dienstverlening die een massale beperking aan de kredietverlening in gang zette, hebben een ingrijpende invloed gehad op de meeste economische sectoren en de werkgelegenheid. Dit bleek duidelijk uit een scherpe toename van het aantal ontslagen. Investerings-, productie en consumptie daalden alle door een afname van het vertrouwen van investeerders en consumenten toen de kredietmarkten bevroren, en miljoenen mensen verloren hun baan."

Volgens de cijfers van ILO groeit vrijwel over ter wereld de werkloosheid terwijl de economische groei afneemt. Het rapport laat bovendien zien dat niet alleen het aantal werklozen groeit, maar tegelijk het aantal mensen in kwetsbare banen groeit. Het aantal werkende armen, dus mensen die wel werken maar toch moeite hebben om het hoofd boven water te houden zal volgens het slechtste scenario met vele tientallen miljoenen mensen toenemen in 2009.



Een oplossing voor deze gigantische problemen voor honderden miljoenen geeft het rapport niet. Er worden weliswaar aanbevelingen gedaan voor het optreden van de overheid, maar die gaan niet echt ver. Dat de mensen zelf het eerder van strijd zullen moeten hebben, daarover treffen we in het ILO-geschrift niets aan. Dat is iets dat socialisten in de discussie aan moeten dragen.

**International Labour Office, *Global Employment Trends January 2009*, Genève: ILO, 2009, 54 p.**

[www.ilo.org](http://www.ilo.org)

## Shell als groen bedrijf

George Monbiot, de in 1963 geboren Engelse schrijver van *Hitte. Hoe voorkomen we dat de planeet verbrandt?* dat vorig jaar verscheen, heeft ook een website. Op deze – Engelstalige – site publiceert hij zeer geregeld toespraken en columns over allerlei politieke onderwerpen. Uiteraard hoeft je het niet altijd eens te zijn met zijn opvattingen, maar zeer leerzaam is het wel om zo af en toe kennis te nemen van de standpunten van deze zoöloog, klimaatactivist en vaste columnist van *The Guardian*.

Een van zijn eerste publicaties dit jaar ging over Shell. "Het leek er even op dat Shell ermee was gestopt te doen alsof. De advertenties die in 2006 de kranten vulden met in de hoofdrol technici met mooie tanden en open boordjes die uitlegden hoe ze 1,2,3 de wereld veranderden, verdwenen. Nadat ze door milieuactivisten scherp was bekritiseerd op 'groenwassen' (beleid ten onrechte als 'groen' verkopen) en na twee kritische uitspraken van de Reclame Code Commissie, leek het erop dat Shell de onvermijdelijke waarheid heeft aanvaard. Het is een oliemaatschappij met een klein aandeel in alternatieve energie en het heeft geen zin om mensen proberen ervan te overtuigen dat het anders is."



**George Monbiot, *Hitte. Hoe voorkomen we dat de planeet verbrandt?*, Jan van Arkel 2007, ISBN 978 90 6224 469 0, 360 p.**

[www.monbiot.com](http://www.monbiot.com)

# HET NIEUWE INDIA EN DE OUDE MORAAL

Tekst: Ronald van Raak Foto: Mark Pringle

**De jonge Indiase schrijver Aravind Adiga werpt een helder licht op de problemen van het nieuwe India, dat gevangen blijft in kaste-denken en criminaliteit.**

Recht tegenover het treinstation van Nieuw Delhi begint Oud Delhi, de oude stad Shahjahanabad, met overweldigende geuren en kleuren, nauwe straatjes en vervallen huizen, waar verwaarloosde kinderen bedelen en riksrijders blootsvoets hun ritjes rijden. Het nieuwe Delhi ligt in de verre buitenwijken, zoals Gurgaon. Hier wonen de nieuwe rijken, in luxe woonflats, tussen reusachtige *shopping malls*. Dit nieuwe India wordt echter gebouwd door het oude India. De kastelen van het kapitalisme worden opgetrokken tussen torenhoge en met touw samengebonden bamboesteigers. Jonge kinderen helpen stenen bakken en magere vrouwen sjouwen zand omhoog, waar afgeleefde mannen de muren bouwen.

De wegen tussen het oude en het nieuwe Delhi zijn overvol en de kans is groot dat tijdens één van de vele files iemand op je raampje klopt, om je voor enkele roepies een illegaal gedrukt boek te verkopen. Groot is ook de kans dat je dan *The White Tiger* krijgt aangeboden. Dit is het debuut van Aravind Adiga en op dit moment hét literaire succes van India. Het is bijzonder lichtvoetig, met veel humor geschreven en een feest om te lezen. De witte tijger is de zoon van een riksrijder die de armoede van zijn dorp Laxmangarh weet te ontvluchten en bediende wordt van een rijke handelaar in Gurgaon. Het nieuwe India blijkt echter getekend door de achterlijkheid van het oude India:

*'Al deze bouwvakkers die de malls en de reusachtige appartementen bouwden, leefden hier. Zij kwamen uit een dorp in de duisternis; zij hielden niet van bezoekers van buiten, behalve zij die hun zaken na het donker deden. De mannen scheten in de openbaarheid als een verdedigingswal aan de voorkant van de krotten: een lijn vormend die geen fatsoenlijk mens zou overschrijden. De wind waaide mij de stank van verse stront tegemoet. Ik vond een gat in de lijn van poep. Zij hupkten daar als stenen beelden. Deze mensen bouwden voor de rijken, maar zij leefden in tenten overdekt met blauwe stukken zeildoek, en verdeeld in lanen door lijnen van rioolslijk. Het was nog erger dan Laxmangarh. Ik zocht mijn weg tussen gebroken glas, draad en kapotte TL-lampen. De stank van uitwerpselen was vervangen door de nog sterkere stank van industrieel afval. De krotten eindigden in een open riool - een smalle rivier van donker water stroomde traag langs mij voorbij, waarin luchtbellens schitterden en kleine cirkels naar de oppervlakte borrelden. Twee kinderen spatten elkaar nat in het donkere water. (vertaling RvR)'*



## Kapitalisme en criminaliteit

Aravind Adiga (1974) is een typische exponent van het nieuwe India. Hij werd geboren in Madras (het tegenwoordige Chennai), kreeg zijn opleiding in Oxford en New York en schreef voor internationale bladen als *Times*, *The Financial Times* en *The Sunday Times*. Zijn debuut *The White Tiger* kreeg de vermaarde Man Booker Prize. Tegenwoordig leeft Adiga in Mumbai, het commerciële centrum van het nieuwe India. Zijn hoofdpersoon de witte tijger leeft in Bangalore, het centrum van de ict-industrie, waar zijn taxibedrijf de meisjes naar huis brengt die 's nachts werken in de telefoonbedrijven, waar zij Amerikaanse klanten van Amerikaanse bedrijven te woord staan. De witte tijger vertelt zijn levensverhaal, hoe hij aan de armoede en achterlijkheid van het oude India wist te ontsnappen, door de corruptie en criminaliteit van het nieuwe India te omarmen. *The White Tiger* is bepaald niet het eerste boek over het criminele kapitalisme in India. In zijn debuut *Maximum City* (2004) bijvoorbeeld schreef Suketu Mehta met journalistieke nauwgezetheid over de verbondenheid tussen maffiosi, politici en industriëlen in Mumbai. Suketu Mehta schetst een ontluisterend beeld van de elite in India, maar *Maximum City* is ook wat oppervlakkig en sensationeel. Aravind Adiga gaat een stap verder en probeert te verklaren waarom armen zich laten knechten en heren zich laten bedienen. Niet door abstracte analyses te maken van de religieuze vooroordelen en het feodale kaste denken, maar door te laten zien waarom mensen denken zoals zij denken. De figuren die Adiga laat optreden zijn verzon-



nen, maar als in elke goede literatuur tonen zij in gestileerde vorm de binnenkant, de gedachten en emoties van mensen.

Als een Indiase Bertolt Brecht laat Aravind Adiga zien hoe omstandigheden het denken en doen van mensen bepalen. De witte tijger vertelt hoe hij in Bangalore is terechtgekomen, nadat hij zijn geboortedorp Lax-

mangarh wist te ontvluchten. Dit

is één van de miljoenen dorpen waar traditionele religieuze vooroordelen en gewapende feodale heren de sociale orde bewaken. Hij doet dit in de vorm van een brief aan de Chinese president Wen Jiabao, die Bangalore wil bezoeken om te leren over het Indiase ondernemerschap. Daarom schrijft de witte tijger de president zijn eigen levensverhaal, hoe hij van feodale knecht in Laxmangarh, via stedelijke dienstbode in New Delhi, tot kapitalistische ondernemer in Bangalore werd. En hoe hij daarvoor zijn familie moest verraden, zijn heren moest vermoorden en politieagenten en politici moest omkopen. Wat hij deed was niet goed, maar ook niet slecht, zo houdt hij de Chinese president voor. Het was nodig. Kapitalistisch ondernemerschap kan niet zonder corruptie en criminaliteit.

### De Indiase droom?

Kort na de roman *The White Tiger* verscheen van Aravind Adiga de essaybundel *Between the Assassinations*, dat in India eveneens een groot succes is. De witte tijger vertegenwoordigt de Indiase droom, van een land dat opklimt uit de feodale 'duisternis', naar het 'licht' van het kapitalisme. Maar witte tijgers zijn uniek en deze sprong blijkt maar voor weinig mensen weggelegd. Een nieuwe middenklasse van 250 miljoen Indiërs profiteert van de economische groei, maar voor 800 miljoen armen wordt de toekomst nog uitzichtlozer. *Between the Assassinations* vertelt het verhaal van het stadje Kittur aan de Indiase westkust, in de roerige periode tussen de moord op premier Indira Gandhi in 1984 en de moord op haar zoon en opvolger Rajiv Gandhi in 1991. In een serie korte verhalen krijgen we een kleurrijk beeld van de verschillende kasten en klassen, netwerken en religies in het stadje en de moeizame manier waarop deze groepen met elkaar samenleven.

De witte tijger representeert de worsteling van de Indiër; Kittur staat symbool voor de verdeeldheid van de Indiase samenleving, die zich uit in taal en kaste. Kannada, de oorspronkelijke taal van de Brahmanen, is in het stadje de taal van de elite. Tulu is de taal van de straat, verdeeld in een dialect voor de hogere kasten en een ruwer dialect

voor de lagere kasten van Bunts en Hoykas. Ondernemers in het commerciële centrum spreken Konkani, de inwoners van de katholieke wijk spreken een dialect van Konkani vermengd met het Portugees van de vroegere koloniale overheersers. De arme moslims in de haven spreken dialecten uit het Zuid-Indiase Malayalam, de rijkere moslims spreken een vorm van het van oorsprong Perzische Urdu.

Elk essay beschrijft het verhaal van één van de inwoners van Kittur, waardoor een fictieve caleidoscoop ontstaat van het sociale leven in dit stadje. Adiga laat zien hoe verschillende mensen worstelen met hun afkomst en hun plekje zoeken binnen de nieuwe verhoudingen. We lezen hoe een bescheiden moslimjongen wordt verleid tot betrokkenheid bij terrorisme en een boekverkoper uit de onderklasse der onaanraakbaren (Dalits) blijft volharden in het verkopen van het voor moslims aanstootgevende *The Satanic Verses*. Hoe een rijke jongen uit een lagere kaste zich buitengesloten voelt en op school een bom laat ontploffen, en een hindoeïstische leraar tevergeefs worstelt met een nieuwe seksuele moraal. In tegenstelling tot de witte tijger slagen de hoofdpersonen in deze verhalen er niet in de bestaande verhoudingen te doorbreken.

Het laatste verhaal in *Between the Assassinations* vertelt over een Indiase communist die afkomstig is uit de Brahmaanse elite, maar zich in dienst stelt van een vooraanstaand lid van de communistische partij. Deze communistische leider houdt zich vooral bezig met theoretische discussies uit het verleden en heeft weinig oog voor de problemen van het nieuwe India. De oude Brahmaan wordt verliefd op een meisje uit een arme familie, maar zij wijst hem af. Teleurgesteld denkt de communist terug aan het verleden, toen huwelijken tussen oudere mannen en meisjes nog heel gewoon waren. Daarop besluit hij zijn idealen vaarwel te zeggen en de familie onder druk te zetten.

Aravind Adiga is een veelbelovende schrijver, die zich niet laat verleiden tot politieke keuzes. Maar in zijn verhalen klinkt wel een sombere toekomst door voor India: het land kan volharden in verstikkende sociale verhoudingen, of kiezen voor een kapitalistische jungle, waar iedereen strijdt voor de eigen belangen. Adiga heeft een scherp oog voor de problemen van het nieuwe India, maar kijkt ook met de blik van de nieuwe stedelijke elite. India lijkt veel te divers om een eenvoudige keuze te kunnen maken voor het criminele kapitalisme. Hopelijk blijft het nieuwe India even kleurrijk als de hoofdpersonen van Adiga.

Aravind Adiga, *The White Tiger*, Noida, Harper Collins Publishers 2008, ISBN 1843547201

Aravind Adiga, *De witte tijger*, Amsterdam, De Bezige Bij 2008, ISBN 9789023428954

Aravind Adiga, *Between the Assassinations*, New Delhi, Picador 2008, ISBN 9780330450546

# HET RIJKE

DEEL 42

Arnold Merkies, beleidsmedewerker Financiën  
SP-Tweede Kamerfractie, over John Maynard Keynes

# ROOIE LEVEN

## KEYNES EN DE TOEKOMST

**Drie maanden na het overlijden van Karl Marx, in 1883, werd in Engeland een andere beroemde econoom geboren, John Maynard Keynes (1883-1946). Hij is één van de belangrijkste economen uit de geschiedenis. Naast de grote bijdrage die hij heeft geleverd aan de economische wetenschap, is zijn werk ook van invloed geweest op de politiek. Zijn theorie stond aan de wieg van een politieke stroming, genaamd Keynesianisme. Het Keynesianisme gaat uit van een economie waar naast de private sector ook de overheid een belangrijke rol speelt, in tegenstelling tot de liberale *laissez-faire* economie, die ervan uitgaat dat de markt alles zelf oplost.**

Tijdens zijn schooltijd op Eton bleek Keynes al een getalenteerde leerling, vooral in de vakken wiskunde en geschiedenis. Juist voor het vak economie bleek hij later tijdens een examen maar matig te scoren. Zelf zei hij daarover: "Ik wist kennelijk meer van economie af dan mijn examinatoren." Aanvankelijk begon Keynes met de studies wiskunde en filosofie aan de Universiteit van Cambridge. Later stapte hij over naar de studie economie. Alhoewel hij eigenlijk bij de spoorwegen wilde gaan werken, vond hij uiteindelijk een baan bij het ministerie van Koloniën. Hij werd vervolgens hoofdredacteur van het invloedrijke Britse economische tijdschrift *The Economic Journal* en keerde terug naar Cambridge, maar nu als docent.

Tijdens de Eerste Wereldoorlog (1914-1918) weigerde hij militaire dienst waarna hij in dienst kwam bij het ministerie van Financiën. Vanuit die functie was Keynes aan het einde van de oorlog aanwezig bij de vredesconferentie in Versailles. In zijn boek *The Economic Consequences of the Peace* (De economische gevolgen van de vrede) liet hij zich vernietigend uit over de uitkomsten van de conferentie die hij beschouwde als vooral een wraakactie tegen Duitsland. Hij vreesde dat de enorme herstelbetalingen die dat land werden opgelegd, de

Duitse economie zouden ruïneren en zouden leiden tot een hoop maatschappelijke en politieke onrust. Zijn boek veroorzaakte flinke opschudding en maakte Keynes in één klap bekend. Met de opkomst van Hitler in het gedesorganiseerde Duitsland van de Weimarrepubliek en later het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog (1939-1940) kreeg hij zijn gelijk. Na afloop van die oorlog werden er dan ook lessen getrokken uit het vorige debacle en beseften de winnaars dat het van belang was ook de Duitse economie er bovenop te helpen.

Toen in 1944 het historische akkoord van Bretton Woods tot stand kwam, dat heeft geleid tot de oprichting van het IMF, de Wereldbank en het opnieuw invoeren van de gouden standaard, was ook Keynes daarbij aanwezig. Hij kreeg tijdens de laatste zitting zelfs een staande ovatie. Twee jaar later overleed hij aan een hartaanval.

Keynes bleef nog lang na zijn dood zeer populair. Zelfs de Republikeinse president Nixon verklaarde zich in 1971 keynesiaan. De uitspraak "We're all keynesians now" die vaak aan hem wordt toegedicht, komt overigens eigenlijk uit de mond van de grootste tegenhanger van Keynes, Milton Friedman. Volgens Friedman zelf is zijn uitspraak later uit zijn context



John Maynard Keynes

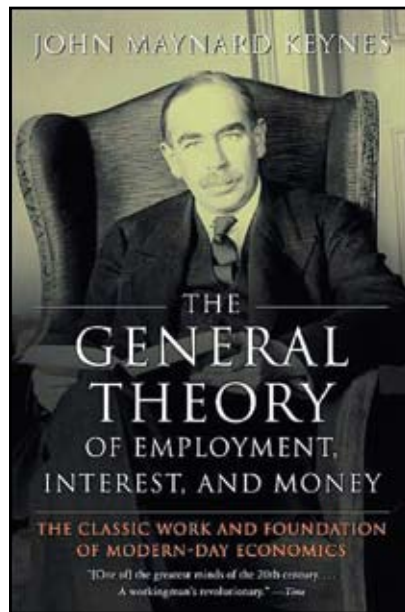
getrokken. In de jaren tachtig begon de invloed van Keynes af te nemen. Het vrijemarktkapitalisme deed onder aanvoering van Friedman weer zijn intrede en regeringen trachtten de rol van overheid zo veel mogelijk terug te dringen.

Ik heb dit boek de Algemene Theorie van de Arbeidsmarkt, Rente en Geld genoemd en daarbij de nadruk gelegd op het voorvoegsel Algemene. Het doel van zo'n titel is om het karakter van mijn argumenten en conclusies af te zetten tegen de klassieke theorie over het onderwerp. Ik groeide op met die klassieke theorie en ze overheerst al een eeuw in praktisch en theoretisch opzicht het economische denken van de leidende en academische klassen van de huidige generatie. Ik zal beargumenteren dat de uitgangspunten van de klassieke theorie slechts van toepassing zijn op een bijzonder geval en niet op de algemene toestand. Van dat bijzondere geval neemt de klassieke theorie aan dat het een grens geeft aan de mogelijke evenwichtssituaties.

Bovendien zijn de kenmerken van het bijzondere geval toevallig niet die van de maatschappij waarin we leven zodat de leer van de klassieken misleidend is en desastreus als we proberen die theorie toe te passen op de werkelijkheid.

De meeste verhandelingen over de theorie van Waarde en Productie houden zich vooral bezig met de verdeling over verschillende gebruikers van een gegeven hoeveelheid aangewende bronnen en met de voorwaarden die, gegeven het gebruik van deze hoeveelheid bestaansmiddelen, bepalen wat hun relatieve beloningen en de relatieve waarden van hun producten zijn.

Daarnaast is de vraag naar de hoeveelheid beschikbare middelen, in de betekenis van de omvang van de beroepsbevolking, de omvang van de natuurlijke rijkdom en de verzamelde kapitaalgoederen, vaak beschrijvend behandeld. Maar de pure theorie over wat het werkelijke gebruik van de beschikbare middelen bepaalt, is zelden gedetailleerd onderzocht. Beweren dat het helemaal niet is onderzocht, zou uiteraard absurd zijn. Iedere discussie over de schommelingen op de arbeidsmarkt, en dat zijn er nogal wat geweest, hield zich daarmee bezig. Ik bedoel niet dat het onderwerp is genegeerd, maar dat de fundamen-



tele theorie die er achterligt is beschouwd als zo eenvoudig en voor de hand liggend dat ze hooguit terzijde werd vermeld.

De klassieke arbeidsmarkttheorie – naar verluidt simpel en voor de hand liggend – is volgens mij gebaseerd op twee fundamentele vooronderstellingen, hoewel daar vrijwel geen discussie over is. Namelijk:

1. het loon is gelijk aan de marginale opbrengst van de arbeid.  
Dat wil zeggen, dat het loon van een werknemer gelijk is aan de waarde die zou worden verloren als de werkzame beroepsbevolking met een eenheid zou afnemen (rekening houdend met de kostenreductie als gevolg van deze afname) ...
2. Het nut van het loon bij een gegeven arbeidsvolume is gelijk aan het marginale onnut van die hoeveelheid arbeid.

Dat wil zeggen, het reële loon van een werknemer is dat loon dat precies genoeg is (volgens de waardering van de werknemers zelf) om de hoeveelheid arbeid in werking te zetten die op dat moment ook werkelijk in dienst is (...). Onnut (disutility) moet hier worden opgevat als iedere reden die iemand of een groep kan hebben om zijn arbeid niet aan te bieden, in plaats van een loon te accepteren dat voor hem een nut beneden een bepaald minimum zou hebben. Deze vooronderstelling

verklaart wat we 'frictiewerkloosheid' kunnen noemen. Ook is ze in overeenstemming met 'vrijwillige' werkloosheid die te wijten is aan de weigering of het onvermogen van een arbeidseenheid. De klassieke vooronderstellingen staan de mogelijkheid van een derde categorie niet toe, die ik zal benoemen als 'onvrijwillige' werkloosheid.

De bewering dat de werkloosheid die een depressie karakteriseert het gevolg is van de weigering door de arbeiders om een verlaging van de geldlonen te aanvaarden wordt niet eenduidig door de feiten ondersteund. Het is niet erg aannemelijk om te beweren dat de werkloosheid in de Verenigde Staten in 1932 te wijten was aan de koppige weigering van de arbeiders om een loonsverlaging te accepteren of aan de koppige eis om een reël loon te eisen boven dat wat de productiviteit van de economische machine in staat was te leveren. Er hebben zich ruime variaties voorgedaan in het arbeidsvolume zonder enige duidelijke verandering in de minimale looneisen of in de productiviteit. De arbeid is tijdens de depressie in het geheel niet agressiever dan tijdens de economische groeifase. Ook is zijn fysieke productiviteit niet kleiner.

Deze ervaringsfeiten zijn een goede reden om de correctheid van de klassieke theorie in twijfel te trekken. (vertaling: redactie spanning)

**John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan Cambridge University Press, for Royal Economic Society, 1936**

**De integrale tekst staat op:  
[www.marxists.org](http://www.marxists.org)**

# THE GENERAL THEORY OF EMPLOYMENT, INTEREST AND MONEY

Om de achtergrond van het boek te begrijpen is het goed te beseffen dat *The General Theory of Employment, Interest and Money* in 1936 is geschreven. Het geeft vooral een antwoord op de toestand in die tijd. Nadat in 1929 de beurzen waren ingestort had de Grote Depressie van de jaren dertig zich al in volle hevigheid gemanifesteerd. Franklin Delano Roosevelt, die in 1932 werd gekozen tot president van de Verenigde Staten, voerde weliswaar strenge regels in voor banken, in tegenstelling tot zijn voorganger Hoover, maar hij deed aanvankelijk weinig om de economie te stimuleren. Volgens de klassieke economische theorie had dat ook geen zin. Hij gaf er daarom de voorkeur aan om de schuld van de overheid niet te ver op te laten lopen. Pas tegen het einde van de jaren dertig, nadat niets anders bleek te werken, voerde hij met tegenzin het beleid uit van overheidsstimuleren, zoals Keynes dat had voorgesteld. De economie herstelde zich, geheel volgens de voorspellingen van Keynes.

De jaren dertig kenmerkten zich door grote wereldwijde voortdurende werkloosheid, iets dat niet kon worden verklaard vanuit de toen gangbare economische theorie. In *The General Theory* stelt Keynes dat de lonen helemaal niet zo makkelijk op en neer bewegen als tot dan toe werd verondersteld. Men ging voorbij aan het feit dat de lonen niet alleen de prijs zijn van de arbeid maar ook inkomen voor de arbeiders. Als de lonen omlaag gaan, daalt ook het nationaal inkomen en dat heeft gevolgen voor de consumptie. Het vergroot de vraaguitval en zorgt ervoor dat de ondernemers hun winstverwachtingen naar beneden moeten bijstellen. Keynes benadrukt in zijn werk de vraagkant van de economie. Hij maakt korte metten met de wet van Say, die zegt: "Elk aanbod schept zijn eigen vraag". Volgens de klassieken wordt de vraag bepaald door het aanbod, dat weer wordt bepaald door de productiecapaciteit.



Deze wordt opgebouwd uit de besparingen, het gedeelte van het inkomen dat niet wordt geconsumeerd. Zo is

het cirkeltje weer rond. In de klassieke modellen komen de markten altijd automatisch tot een evenwicht door de werking van het prijsmechanisme. In dat evenwicht bestaat geen structurele werkloosheid.

Waar het volgens Keynes naast de veronderstelde flexibele lonen bij de klassieken misgaat, is dat er geen rekening wordt gehouden met een andere functie van geld, namelijk die van opspottmiddel. Keynes onderscheidt een drietal redenen om kasgeld aan te houden. Het staat bekend als de liquiditeitsvoorkeurtheorie. Hij kon daarmee aantonen dat niet alles wat gespaard wordt automatisch wordt geïnvesteerd.

Keynes distantieert zich in zijn boek van de dan gangbare opvattingen over de werking van de rente. Een dalende rente leidt er in zijn theorie niet noodzakelijk toe dat de ondernemers meer gaan investeren. Volgend uit zijn veronderstelling over de functie van geld, leidt een aanpassing van de rente niet tot een evenwicht tussen investeringen en besparingen, zoals dat bij de klassieken wel het geval is. Belangrijker dan dat zijn de winstverwachtingen, die weer een gevolg zijn van de geanticiperde vraag.

Paul Krugman, de Nobelprijswinnaar voor economie van afgelopen jaar, ziet *The General Theory* als het belangrijkste boek uit de geschiedenis van de economie. Het is een moeilijk boek dat vooral voor insiders is geschreven. Bij een recente herdruk van het boek schreef Krugman een introductie. Hij vergelijkt het boek daarin met een maaltijd. Het eerste deel is het

voorgerecht, goed verteerbaar en leuk om te lezen. In dat deel toont Keynes overtuigend aan dat het verband tussen de hoogte van de werkloosheid en de hoogte van de lonen van de klassieken berust op onjuiste veronderstellingen. Het zesde deel bevat het toetje. Hier doet hij nog wat nieuwe ideeën van de hand. Leuk om te lezen, maar volgens Krugman niet het beste deel van het boek. Maar eigenlijk draait zijn boek om deel II tot en met V, het hoofdgerecht. Allemaal taaie kost, maar wel waar volgens Krugman de ware waarde van het boek ligt. Stap voor stap worden daarin oude theorieën ontmanteld en een geheel nieuwe economische theorie opgezet. Een aantal oude veronderstellingen moest daarvoor sneuvelen, zoals die over de werking van het prijsmechanisme waarover hierboven is geschreven, maar ook de veronderstellingen over het rationeel handelen van de mens. Keynes zag een hoop irrationeel gedrag om zich heen, vooral wanneer hij keek naar speculatie in financiële sector, 'waar we onze intelligentie gebruiken om vooruit te lopen op wat de doorsnee opvatting verwacht wat de doorsnee opvatting zal zijn.'

Je hoeft maar naar de kredietcrisis te kijken om te zien dat de veronderstelling van rationeel gedrag een fictie is. Het kan bijna niet anders of de kredietcrisis zal net als die vorige grote crisis een grote impact hebben op de economische wetenschap. Het zal het einde inluiden van de ongenueanceerde hegemonie van de monetaristen en vrije marktdenkers. Er is behoefte aan een ruimere theorie waarin ook de theorie van Keynes meer aandacht krijgt. De interesse in Keynes neemt weer toe, maar er blijven waarschijnlijk genoeg vragen over voor een hele nieuwe generatie economen.

# COLUMN

## GEKNETTER EN GEDONDER

Als overheid en bedrijfsleven zakendoen dan kan het flink knetteren. En als er één ding is waarover ondernemers verolgen zijn dan is het wel de manier waarop de overheid als klant functioneert. Aanbestedingen en de regels daarvoor vormen een belangrijk struikelblok.

De SP is kritisch over aanbesteden. De markt heeft er alle belang bij dat de overheid zoveel mogelijk uitbesteedt. Immers, hoe minder werk door ambtenaren wordt gedaan, des te meer werk is er voor de bedrijven. Een kleine overheid betekent bovendien minder belasting betalen. Daar heeft iedere ondernemer wel oren naar. Tegelijkertijd realiseert menigeen zich door de recente economische ontwikkelingen dat de overheid de enige partij is die misschien kan zorgen voor werkelijke sociale en economische stabiliteit. En er valt heel wat af te dingen op al die marktwerking bij overheidsinkopen.

Aanbesteden is niets meer dan een manier van boodschappen doen. Je wilt een nieuwe computer en snort op internet de beste aanbieding op. Ook bedrijven doen op die manier hun inkopen. Dat betekent niet dat ze voor ieder wisselstukje een andere leverancier zoeken, maar van tijd tot tijd onderzoekt hun cpo (*chief procurement officer*) of het drukwerk bijvoorbeeld niet beter elders kan worden gedaan. De aanbiedingen zijn nu immers wel heel scherp en de trouwe vaste leverancier wil misschien nog wel eens naar zijn prijs kijken als hij dat hoort. Zo bespaart een verstandig inkoopbeleid geld, en kan het innovatie binnenhalen.

Voor de overheid geldt dat Brussel in een richtlijn een aantal regels heeft opgesteld voor aanbestedingen. Alles boven een bepaald bedrag moet worden ingekocht volgens een vaste procedure. De Nederlandse wet-

geving hiervoor ligt vast in het BAO (Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten) en het BASS (speciale sectoren). Een nieuwe wet van minister Maria van der Hoeven (Economische Zaken) sneuvelde vorig jaar in de Eerste Kamer. Want de problemen rond aanbestedingen met overheden, centraal en decentraal, zijn niet van de lucht. Zoals gezegd is de SP kritisch over de regels zoals die uit Brussel worden opgelegd. Allereerst is het vanuit de subsidiariteitsgedachte het beste om lokale overheden zelf de regels voor hun eigen inkopen te laten bepalen. Een Groningse gemeente kan heel andere doelstellingen hanteren, bijvoorbeeld het bestrijden van jeugdwerkloosheid, dan een gemeente in Utrecht.

Daarnaast is marktwerking in tal van sectoren helemaal niet wenselijk. Denk aan de aanbestedingen in de thuiszorg, waar marktwerking tot massaontslag, verslechtering van arbeidsvoorwaarden en schrijnende teruggang in de kwaliteit van de zorg leidde. Bovendien leidt de uitbesteding van opdrachten door de overheid steeds vaker tot een gebrek aan expertise bij diezelfde overheid. Het gevolg daarvan is dat de overheid eigenlijk niet meer kan beoordelen of een bepaald bedrijf een technisch goede oplossing biedt bij inschrijving op een opdracht.

Nog afgezien van deze principiële bezwaren is er ook een aantal heel



**SHARON GESTHUIZEN**  
SP-Tweede Kamerlid

praktische. Zo klaagt het midden- en kleinbedrijf al jaren steen en been over de manier waarop overheden hun bestekken opstellen. Omdat opdrachtgevers bang zijn voor problemen of juridische procedures timmeren ze alles volledig dicht met als gevolg: absurd hoge omzeteisen voor een bedrijf dat een opdracht wil krijgen, of de eis dat er al vijf eerdere soortgelijke opdrachten moeten zijn uitgevoerd. Hoe moet een startend of klein bedrijf zo ooit aan de bak komen? En hoewel de overheid een *'launching customer'* zou moeten zijn, een opdrachtgever die innovatie bevordert door zijn manier van inkopen, is het tegendeel het geval. Ten slotte is het voor veel ondernemers onduidelijk waarom ze de opdracht uiteindelijk niet krijgen. Veel meer dan schijneerlijkheid bieden de regels niet.

Het is tijd voor een fikse discussie over nut en noodzaak van aanbesteden volgens de Europese regels. De SP zal die binnen en buiten de Kamer moeten aanwakkeren om te voorkomen dat het geknetter gedonder wordt.