

Contracten

Het contract mag zich verheugen in een sterk gegroeide belangstelling, zowel van theoretisch als beleidsgeoriënteerde economen, van ambtenaren en politici. Wat de economie betreft hoef ik maar te wijzen op de toekenning van de Nobelprijs aan Coase, de sterke groei van de nieuwe institutionele economie en daarbinnen dan vooral de transactiekostenbenadering en de opkomst van de specialisatie 'law and economics'.

Wat de publieke sector betreft heeft de toeneming van de uitbesteding in het kader van de privatisering geleid tot een toenemend aantal contracten, die moeten worden opgesteld en bewaakt, zodat om die reden groeiende belangstelling mag worden verwacht. Naast dergelijke 'externe contracten' is er binnen de publieke sector sprake van een nieuw fenomeen, de 'interne contracten', gesloten tussen de (politieke en ambtelijke) top en de hoofden van diensten in het kader van contractmanagement. Binnen het bestek van deze column heb ik het vooral over de externe contracten.

Al vaker heb ik aandacht gevraagd voor het beheer van die externe contracten in de publieke sector. Op grond van verschillende theorieën valt immers te verwachten dat publieke organisaties een ondoelmatig contractbeheer voeren. Afgezien van de bezuiningsoperaties (en van een groeiende professionele trots) is er immers geen prikkel om voor het aangaan van een contract de juiste (qua prijs en kwaliteit) aanbieder te selecteren. En als op een gegeven moment een contract is afgesloten, zijn er te weinig prikkels om te controleren of de juiste prestaties worden geleverd, om na verloop van tijd het contract opnieuw kritisch te bezien en om nieuwe offertes te vragen. Contracten worden automatisch verlengd en de publieke dienaren krijgen vriendelijke verhoudingen met de leveranciers die ze leren kennen. Uiteraard zit in dat laatste een goede zaak, zoals de transactiekostenbenadering ons leert. Juist bij niet-fysieke producten is meting van productie en kwaliteit zeer moeilijk en is het vertrouwen in de aanbieder van belang. Ook het selecteren van een aanbieder brengt transactiekosten mee, zodat contracten afhankelijk van de aard van de dienstverlening een zekere tijd mee moeten gaan. Voor de accountantscontrole door een gemeente bij voorbeeld vijf jaar.

De Algemene Rekenkamer heeft in het *Jaarverslag 1991* de resultaten gepubliceerd van een onderzoek naar contractbeheer van departementen, op basis van een analyse van 152 contracten voor de levering van goederen en diensten ten behoeve van de interne bedrijfsvoering (catering, schoonmaak, leasing en automatisering). De conclusie van dit (zeer boeiende) onderzoek is "dat het contractbeheer in 1990 op veel van de onderzochte punten als onvoldoende is te kwalificeren".

Bij een bespreking van dit rapport moet ik me tot enkele saillante punten beperken. Om te beginnen de reactie van de bewindslieden. De minister van Binnenlandse Zaken (onder andere verantwoordelijk voor de modelcontracten voor automatisering die "slechts op zeer beperkte schaal werden gebruikt")

merkte op besloten te hebben tot verbeteringen, waarbij concrete voorstellen reeds in ontwikkeling waren. De Rekenkamer betreurt het dat niet duidelijk is geworden wat die concrete voorstellen zijn. De ministers van O&W en van V&W gaven aan de aanbevelingen ter harte te zullen nemen. Akkoord, ze zijn van goede wille, maar is dat voldoende? Zal het probleem niet spoedig ondergesneeuwd zijn door veel dringender problemen?

Een ander punt. Voor 70% (!) van de onderzochte contracten had "niet aantoonbaar concurrentiestelling... plaatsgevonden". Dat spoot met de eerder genoemde verwachting. Wat in het rapport volgt vind ik, gegeven de discussies die hebben plaatsgevonden, nog verontrustender, namelijk dat "alle ministers aangaven dat concurrentiestelling voor dergelijke contracten de regel was". Het aanvragen van meerdere offertes is de regel, maar het gebeurt niet in 70% van de gevallen! De ministers en de topambtenaren zijn uiteraard van goede wille, maar dat is niet voldoende. Alleen bij V&W en WVC bestaat de richtlijn dat de juridische afdeling moet worden ingeschakeld bij de opstelling van contracten. Echter, in de onderzochte dossiers "werd vrijwel nooit iets aangetroffen dat wees op inschakeling van de juridische afdeling".

Een interessant punt zit in de reactie van de minister van VROM, die wijst op het probleem van decentralisatie binnen het departement. Centrale bewaking van contracten is dan niet goed mogelijk.

Dat laatste punt komt ook naar voren als men binnen gemeenten over het onderwerp praat¹. Bij wat grotere gemeenten kon de chef van een dienst geen informatie geven over de contracten aangezien de onderafdelingen van de dienst zelf de contracten afsluiten. Als die afdelingen in het kader van zelfbeheer binnen de afspraken blijven, is er geen reden voor het hoofd om zich te bemoeien met zaken als inkoop en contracten. De centrale bewaking van de externe contracten wordt dan gefrustreerd door interne contracten. Maar ... vaak was er helemaal geen centraal beheer, zowel bij de departementen als bij de gemeenten. Ook kleinere gemeenten hebben geen centrale bewaking. Er bestaat, net zo min als bij grotere gemeenten en departementen, een systematisch overzicht van alle contracten, ook niet op afdelingsniveau.

De conclusie? Het onderzoek van de Rekenkamer bevestigt dat publieke organisaties niet voldoende gebruik maken van marktkrachten, ook niet waar volop concurrentie bestaat. De top kan zich in grotere organisaties verschuilen achter zelfbeheer (met interne contracten), van waaruit een prikkel uitgaat om extern kien te zijn op de af te sluiten contracten. Maar of dat voldoende is?



P.B. Boorsma

1. Met dank aan mijn student-assistente Ellie Brand.