

Advies van het Comité van de Regio's over het Groenboek van de Europese Commissie over publiek-private samenwerking en het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten

(2005/C 71/05)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

GEZIEN het Groenboek van de Europese Commissie over publiek-private samenwerking en het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten (COM (2004) 327 def.);

GEZIEN het besluit van de Commissie van 30 april 2004 om het conform artikel 265, eerste alinea, van het EG-Verdrag over dit onderwerp te raadplegen;

GEZIEN het besluit van zijn voorzitter van 26 mei 2004 om de commissie Economisch en sociaal beleid met het opstellen van een advies over dit onderwerp te belasten;

GEZIEN zijn advies over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken, en over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening en vervoer (COM(2000) 275 def. – 2000/0115 COD en COM(2000) 276 def. – 2000/0117 COD – CDR 312/2000 fin) ⁽¹⁾;

GEZIEN zijn advies over het Groenboek van de Commissie over diensten van algemeen belang (COM(2003) 270 def. – CDR 149/2003 fin) ⁽²⁾;

GEZIEN zijn advies over de tussentijdse herziening van de Lissabon-strategie. Mededeling van de Commissie: versterking van de tenuitvoerlegging van de Europese werkgelegenheidsstrategie. Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten. Aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten. (COM(2004) 239 def. – CDR 152/2004 fin);

GEZIEN het ontwerpadvies (CDR 239/2004 rev.1) dat de commissie Economisch en sociaal beleid op 4 oktober 2004 heeft goedgekeurd (rapporteur: mevrouw Segersten Larsson, S-EVP, lid van het provinciebestuur (gedeputeerde staten) van Värmland);

heeft tijdens zijn 57e zitting van 17 en 18 november 2004 (vergadering van 17 november) het volgende advies goedgekeurd:

1. Standpunten van het CvDR

1.1 Het CvDR is ingenomen met het Groenboek van de Commissie, omdat de samenwerking tussen gemeenten/regio's en het bedrijfsleven steeds belangrijker wordt in de EU. Groei, cohesie en concurrentie zijn onderwerpen die samenhangen met een van de belangrijkste doelstellingen van de Lissabon-strategie, namelijk het verbeteren van de voorwaarden voor een gezonde interne markt. Wat de publiek-private samenwerking (PPS) betreft bestaan er qua vorm en reikwijdte overigens grote verschillen tussen de lidstaten én tussen de verschillende sectoren.

1.2 Het Groenboek bevat geen concrete voorstellen. Wel geeft de Commissie de reikwijdte van de communautaire regels voor de fase van de selectie van de private partner en de daaropvolgende fase aan, om de vinger te leggen op eventuele onzekerheden en te analyseren of het communautaire kader geschikt is voor PPS-vraagstukken en de specifieke kenmerken ervan. In het Groenboek staat ook een aantal vragen waarop het antwoord van grote invloed zal zijn op de verdere maatregelen van de Commissie.

1.3 Het onderwerp publiek-private samenwerking kan niet alleen worden gezien als een technische en juridische aangelegenheid, maar moet ook uit een politieke invalshoek worden belicht.

1.4 De onderwerpen samenwerking, aanbesteding en diensten van algemeen belang zouden zo breed mogelijk behandeld moeten worden.

1.5 Lokale en regionale overheden, die zich het dichtst bij de burger bevinden, kunnen het best beoordelen of een activiteit in eigen beheer moet worden uitgevoerd, moet worden aanbesteed of in een andere samenwerkingsvorm met andere partijen ten uitvoer moet worden gelegd. Voor de politieke lichamen is een uiterst belangrijke rol weggelegd bij het beantwoorden van de vraag wie de met publieke middelen te financieren activiteiten mag uitvoeren.

1.6 Lokale en regionale zijn ook vaak het best in staat om te bepalen hoe diensten gefinancierd moeten worden.

⁽¹⁾ PB C 144, 16-5-2001, blz. 23

⁽²⁾ PB C 73, 23-3-2004, blz. 7

1.7 Gemeenten en regio's hebben een aantal verschillende rollen: zij moeten niet alleen organiseren, sturen en controleren, maar ook activiteiten in eigen beheer (in house) uitvoeren.

1.8 Samenwerking is geen panacee; voor elk project moet opnieuw worden bekeken of een samenwerking met het bedrijfsleven voordelen oplevert.

1.9 Zoals in het Groenboek staat, dient de publieke partner zich te concentreren op het definiëren van de te bereiken doelstellingen betreffende het publieke belang, de kwaliteit van de geboden diensten en het prijzenbeleid, en te controleren of deze doelstellingen worden gehaald.

Ontwikkeling van de publiek-private samenwerking

1.10 Het begrip PPS heeft een veel bredere betekenis gekregen dan oorspronkelijk de bedoeling was.

1.11 De definitie ervan zou daarom beter afgebakend moeten worden en de aspecten langdurige relaties, gemeenschappelijke risico's en grote economische impact dienen te omvatten.

1.12 Zo'n betere definitie is zeer belangrijk om een relevante discussie te kunnen voeren over eventuele verdere maatregelen in de EU.

1.13 Partnerschap/samenwerking gaat vaak verder dan alleen een vorm van samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven. Gemeenten en regio's werken ook samen met bijvoorbeeld andere gemeenten en regio's, universiteiten, vakbonden, religieuze genootschappen, verenigingen, belangenorganisaties, ideële organisaties en privé-persoon. Ook deze partijen zullen in de toekomst waarschijnlijk steeds belangrijker worden.

1.14 Traditionele overheidsopdrachten, waarbij de partners streven naar meer samenwerking en het gezamenlijk dragen van risico's, worden ook wel eens als „partnerschappen”, PPS of „contractuele PPS” aangeduid.

1.15 Een goed ontwikkelde samenwerking is ook belangrijk bij traditionele overheidsopdrachten, en dan vooral in de uitvoeringsfase.

1.16 Bij een samenwerking met gedeelde verantwoordelijkheden of bij een „geïstitutionaliseerde” PPS is het toch vaak de publieke partner die in laatste instantie verantwoordelijk is. De meerwaarde is – afgezien van de gedeelde financiering, nieuwe ideeën, andere werkmethoden en een langdurige werkrelatie – dat de private partner meer verantwoordelijkheid op zich neemt.

1.17 Het Comité wijst in dit verband op het belang van de meervoudige controle die de publieke partner over het algemeen

uitoefent bij de verlening van diensten van algemeen economisch belang en in het kader van partnerschapsconstructies. Verder dient voor ogen te worden gehouden dat economische en politieke besluiten onderworpen zijn aan velerlei democratische besluitvormingsprocedures, waardoor er dus sprake is van controle vooraf, en aan specifieke controleorganen die voldoende openbaarheid garanderen.

2. Aanbevelingen van het CvdR

2.1 De beginselen van het EG-Verdrag met betrekking tot onder meer transparantie, gelijke behandeling, proportionaliteit en wederzijdse erkenning dienen ten grondslag te liggen aan alle vormen van samenwerking.

2.2 Het is momenteel beter om geen EU-wetgeving voor publiek-private samenwerking in te voeren, omdat hiervoor nog geen duidelijke definitie voorhanden is. Het begrip PPS zou ook niet in de aanbestedingsrichtlijnen van de EU moeten worden opgenomen, aangezien deze onvoldoende stimulansen bevatten voor initiatieven, risico's en flexibiliteit. De regelgeving is niet flexibel genoeg. Bij PPS gaat het namelijk niet om traditionele dienstverleners, maar om actievere partners. De Commissie heeft eerdere adviezen van het CvdR weliswaar tot op zekere hoogte ter harte genomen, maar dat is niet genoeg.

2.3 Lokale en regionale overheden moeten een centrale rol hebben bij het definiëren, organiseren, financieren en bewaken van diensten van algemeen belang.

2.4 Overheden moeten, wat de garantie van toegang tot diensten van algemeen belang betreft, vrijelijk kunnen experimenteren met verschillende modellen, zolang zij zich houden aan de beginselen transparantie, gelijke behandeling, proportionaliteit en wederzijdse erkenning.

2.5 Zij kunnen ook het best bepalen welke vorm, uitvoering en kwaliteit de diensten moeten krijgen, omdat zij zich het dichtst bij de burger bevinden. Via de democratische spelregels waaraan overheden bij dit soort besluiten zijn onderworpen, wordt bovendien gezorgd voor toereikende controle en transparantie.

2.6 Het verdient nogmaals de nodige nadruk dat zij in alle vrijheid moeten kunnen besluiten of zij de diensten in eigen beheer uitvoeren, aanbesteden of in een andere samenwerkingsvorm met andere partijen ten uitvoer brengen.

2.7 Lokale en regionale overheden moeten de mogelijkheid hebben om diverse vormen van samenwerking op een individuele en flexibele manier uit te voeren.

2.8 De gevolgen van een en ander voor de burgers moeten meer aandacht krijgen; de diensten zijn er tenslotte voor hen.

2.9 In het advies over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken wees het CvDR erop dat publiek-private samenwerkingsprojecten flexibel en algemeen toegankelijk moeten zijn en dat er tijdens de hele opdracht een brede dialoog moet worden gevoerd tussen bestellers en leveranciers.

2.10 Het schreef ook dat „bepaald zou moeten worden dat aanbestedingen door lokale en regionale overheden bij hun eigen juridisch zelfstandige vestigingen buiten het werkingsgebied van de richtlijnen vallen en als productie in eigen beheer beschouwd moeten worden”.

2.11 De Commissie stelt terecht in het Groenboek dat „het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessie-overeenkomsten [...] neutraal [is] ten aanzien van de keuze van de lidstaten om een overheidsdienst zelf uit te voeren of aan een derde toe te vertrouwen”.

2.12 In verschillende lidstaten wint een vorm van samenwerking terrein waarbij de burger zelf bepaalt van wie hij een dienst afneemt. De overheid moet er steeds meer voor zorgen dat aan een bepaald kwaliteitsniveau wordt voldaan en dat bedrijven zich serieus gedragen. In de huidige regelgeving wordt er geen rekening mee gehouden dat de burger een belangrijke rol speelt als degene die uiteindelijk zelf bepaalt van wie hij een dienst afneemt.

2.13 Over de vraag of er EU-wetgeving voor concessieovereenkomsten moet komen heeft het CvDR vooralsnog geen standpunt ingenomen, aangezien het ontbreekt aan een definitie van het begrip „PPS”. Wel is het van mening dat dergelijke overeenkomsten niet moeten vallen onder de aanbestedingsrichtlijnen, omdat ze een flexibeler aanpak vergen.

2.14 De huidige wetgeving voor overheidsopdrachten is nog ingewikkeld en zet niet aan tot flexibiliteit en vernieuwende ideeën.

2.15 Privatisering van een bedrijf moet een politiek-economische keuze zijn die valt onder de bevoegdheid van de lidstaten.

2.16 De ervaringen die zijn opgedaan met door concurrentie-overwegingen ingegeven dialogen moeten aandacht krijgen voordat verdere maatregelen worden voorgesteld. In

zijn advies over de aanbestedingsrichtlijnen uitte het CvDR overigens zijn twijfels over deze aanbestedingsmethode en maakte het zich sterk voor een ruimer gebruik van gunning via onderhandeling.

2.17 De Commissie doet er goed aan de rechtssituatie na de uitspraak in de zaak Teckal te verhelderen, aangezien de lidstaten deze verschillend interpreteren. Volgens het CvDR zouden de als een volledig overheidsbedrijf uitgevoerde activiteiten niet moeten vallen onder de aanbestedingswetgeving van de EU, omdat in dit geval de aanbestedende instantie toezicht uitoefent zoals ze op haar eigen diensten doet en het bedrijf het merendeel van zijn werkzaamheden verricht ten behoeve van het lichaam of de lichamen die het beheersen.

2.18 Als overeenkomsten voor de lange termijn worden gesloten, is een politieke consensus op lokaal/regionaal niveau van groot belang.

2.19 Niet alleen concurrentie-aspecten moeten aandacht krijgen, maar ook democratische aspecten, die bovendien de verwachtingen van de burgers dienen te weerspiegelen.

2.20 Het CvDR zou graag de gelegenheid krijgen zijn standpunten verder uiteen te zetten als het begrip „samenwerking” duidelijk gedefinieerd is.

2.21 Ten slotte nog een aantal vragen:

- Hoe worden de democratische beginselen gewaarborgd bij publiek-private samenwerking en bij aanbestedingen?
- Welke mogelijkheden hebben burgers om ervoor te zorgen dat de politiek verantwoordelijk te werk gaat?
- Welke economische armslag is er bij langdurige contracten?
- Hoe wordt de politieke handelingsvrijheid gewaarborgd?
- Hoe wordt omgegaan met veranderde behoeften en voorwaarden bij langdurige contracten?
- Hoe wordt ervoor gezorgd dat burgers kennis kunnen nemen van de manier waarop de zaken uitgevoerd worden?
- Is de mogelijkheid van de overheid om te sturen, bewaken en voor de burgers te zorgen voor hoogwaardige activiteiten gegarandeerd?
- Wat is de rol van de structuurfondsen bij de ontwikkeling van publiek-private samenwerking?

Brussel, 17 november 2004

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Peter STRAUB