

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 VII

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2003

Nr. 52

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 27 augustus 2003

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over de praktijk van mantelcontracten. De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 27 augustus 2003. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Noorman-den Uyl

De griffier van de commissie,
De Gier

¹ Samenstelling:

Leden: Van Fessem (CDA), Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GL), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GL), Smilde (CDA), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Straub (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Hirsi Ali (VVD), Szabó (VVD), Vacature (CDA) en Vacature (D66).

Plv. leden: Van Bochove (CDA), De Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GL), Schippers (VVD), Dubbelboer (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD), Slob (CU), Wilders (VVD), Rambocus (CDA), Varela (LPF), Vergeer-Mudde (SP), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Gent (GL), Algra (CDA), Çörüz (CDA), Nawijn (LPF), Atsma (CDA), Bruls (CDA), Hamer (PvdA), Leerdam, MFA (PvdA), Griffith (VVD), Balemans (VVD), Meijer (CDA) en Giskes (D66).

1

Kunt u inzicht verschaffen in de praktijk van mantelcontracten met externe adviseurs bij zowel ministeries als zelfsturende bestuursorganen?

Ministeries zijn bezig met een professionaliseringsslag op het gebied van inkoop en aanbesteding¹. Mantel- of raamcontracten (deze laatste term is identiek, maar wordt vaker gebruikt) vormen een belangrijk instrument hierbij. Samen met het ministerie van Financiën worden door mijn ministerie momenteel definities voor externe inhuur scherper geformuleerd. Deze definities zullen in de Rijksbegrotingvoorschriften worden opgenomen, zodat de gegevens van de ministeries beter vergelijkbaar worden.

2

Wat is de reden van de rijksdiensten om mantelcontracten af te sluiten?

Raamcontracten vormen een belangrijk instrument in een professionele inkooppraktijk. Door middel van raamcontracten zijn grote kostenbesparingen te realiseren. Daarnaast leidt het tot een betere beheersing van o.a. de inhuur van externen. De hoeveelheid contracten die gemonitord moet worden, vermindert sterk door het gebruik van raamcontracten. Daardoor is het makkelijker om de prijs en kwaliteit te bewaken. Ook scheelt het in de administratieve processen rondom contracten: minder facturen om te controleren, minder betaalopdrachten, minder partijen om contacten mee te onderhouden.

3

Waarom wordt de aanbestedingsprocedure ingevolge de Europese richtlijnen niet gevolgd per adviesopdracht?

Een aanbestedende dienst moet alle soortgelijke opdrachten in één jaar bij elkaar optellen om te bepalen of de betreffende opdrachten Europees moeten worden aanbesteed. Voor inhuur van externe adviseurs zal dat vaak het geval zijn. Vervolgens kan de aanbestedende dienst kiezen hoe de betreffende opdrachten op de markt gezet worden: via raamcontracten of afzonderlijke contracten. Transactiekosten en administratieve lasten zijn bij iedere Europese aanbesteding hoog. Het ligt dus niet voor de hand om voor iedere opdracht een aparte Europese aanbesteding te organiseren. Uit efficiency overwegingen vormen raamcontracten hiervoor een goede oplossing. Uiteraard wordt wel aan de EU-richtlijnen voldaan.

4

Hoeveel mantelcontracten hebben genoemde onderdelen van de rijksdienst op dit moment afgesloten?

Er wordt gewerkt aan een interdepartementaal contractenoverzicht, waarin alle Europees aanbestede contracten opgenomen zullen worden. Deze is echter nog onvoldoende gevuld om daaruit al overzichten te halen.

5

Wordt in mantelcontracten een minimale omzet aan opdrachten afgesproken?

Een raamcontract is een overeenkomst die tussen een aanbestedende dienst en één leverancier worden gesloten en waarbij de contractvoorwaarden – zoals prijsbepaling, verwachte afname, minimum- en maximumafname, leveringsvoorwaarden enz. – worden vastgelegd voor leveringen waarvoor gedurende een bepaalde termijn bestellingen zullen worden geplaatst. De definitieve hoeveelheden en prijzen worden bij elke bestelling in evenredigheid daarmee vastgesteld. Naar huidig recht is het

¹ Zie Actieplan PIA (Professioneel Inkopen en Aanbesteden). Kamerstuk 1999–2000, 26 966, nr. 1; Voortgangsbrieven PIA: 1e Voortgangsbrief, nr. ez00000413, 16 juli 2001, 2e Voortgangsbrief, nr. ez02000368, 15 juli 2002.

noodzakelijk een minimum hoeveelheid af te nemen. Volgens een voorstel van de Europese Commissie (het zogenaamde wetgevend pakket) waarover met de Raad een politiek akkoord is bereikt, zal het gebruik van raamcontracten vergemakkelijkt worden. Het afsluiten van raamcontracten met meerdere leveranciers zal dan mogelijk worden. Het is dan ook niet meer nodig een minimumafname te garanderen en een maximale hoeveelheid aan te geven.

6

Welke looptijd hebben deze mantelcontracten?

Divers, variërend van 1 jaar tot 3 jaar, soms met verlengingsopties tot maximaal 2 jaar. Naar huidig recht is er geen wettelijke maximumduur voor raamcontracten. Volgens het eerdergenoemde voorstel van de Europese Commissie zal er in de toekomst een maximumduur gelden van vier jaar. Doorgaans wordt ook naar huidig recht aanbevolen geen langere duur dan vier jaar overeen te komen.

7

Aan hoeveel en welke adviesbureaus wordt een mantelcontract gegund?

Afhankelijk van de sector en het doel van het raamcontract, variërend van 1 tot 30 bureaus.

8

Op welke wijze (procedure) vindt deze gunning plaats?

Raamcontracten worden boven de daarvoor geldende drempel aanbesteed op basis van een Europese aanbestedingsprocedure. De gunningscriteria worden van tevoren vastgesteld en bekendgemaakt. De aanbiedingen worden door een beoordelingscommissie getoetst aan de gunningscriteria. De inschrijver die conform de gunningscriteria de economisch voordeligste aanbieding heeft gedaan, krijgt de opdracht gegund, indien hij aan alle gestelde eisen en voorwaarden voldoet.

9

Op basis van welke objectieve criteria worden mantelcontracten gegund?

Op basis van het in de Europese aanbestedingsrichtlijnen omschreven criterium: «de economisch voordeligste aanbieding». De daarbij te hanteren criteria zoals prijs, kwaliteit en continuïteit worden vooraf aan de aanbieders kenbaar gemaakt en kunnen variëren al naar gelang de aard van de opdracht.

10

Is «gerealiseerde omzet bij de opdrachtgever in achterliggende jaren» een gehanteerd criterium? Zet een dergelijk criterium nieuwe en kleinere adviesbureaus niet per definitie buiten spel?

De gerealiseerde omzet in een bepaalde sector of met een bepaald soort opdrachten kan als selectiecriterium gebruikt worden, om continuïteit bij de uitvoering van de opdracht te kunnen inschatten. Ik kan mij niet voorstellen dat «de gerealiseerde omzet bij de opdrachtgever in achterliggende jaren» een gehanteerd criterium is. Een dergelijke eis is in strijd met het non-discriminatiebeginsel. Het is mij bekend dat nieuwe en kleinere adviesbureaus meer moeite hebben om overheidsopdrachten te verwerven. In 2001 heeft MKB-Nederland een onderzoek¹ hiernaar laten doen. Uit dit onderzoek blijkt dat MKB-ondernemingen met name onderhands verkregen opdrachten uitvoeren. Er wordt zelden ingeschreven op openbare of Europese aanbestedingen. Omdat de openbare en Europese

¹ Overheidsaanbestedingen en het MKB: «Klant in beweging zoekt dito leverancier». Onderzoek naar de aanbestedingsproblematiek van het Midden- en Kleinbedrijf in Nederland. September 2001, uitgevoerd door PWC NV, in opdracht van MKB-Nederland en Rabobank Nederland.

aanbestedingen vanuit de overheid meestal te groot zijn voor één MKB-onderneming zou een samenwerkingsverband kunnen inschrijven om de opdracht gegund te krijgen. Ook is het mogelijk om als «onderaannemer» van een groter bedrijf mee te doen aan een aanbesteding. Het ministerie van EZ is in gesprek met het MKB-Nederland om te zien hoe de toegankelijkheid van overheidsopdrachten die via een Europese aanbestedingsprocedure worden gegund kan worden vergroot.

11

In hoeverre speelt het prijscriterium een rol bij het sluiten van een mantelcontract? Kan dit precies worden beargumenteerd?

Prijs is een belangrijk gunningscriterium. In de vooraf bekendgemaakte gunningscriteria staat aangegeven in welke mate prijs meeweegt bij het bepalen van de economisch voordeligste aanbieding. Zoals ik al heb aangegeven, kunnen de criteria naar aard van de opdracht variëren.

12

Welke uurtarieven worden gehanteerd in deze contracten?

Uurtarieven zijn afhankelijk van onder meer de grootte van de opdracht, de senioriteit van de adviseur, de uitvoeringstermijn van de opdracht, en het eventuele kortingspercentage.

13

Werkt de systematiek van mantelcontracten een bevoordeling van de huidige grote adviesbureaus in de hand?

Van een beoogde bevoordeling kan geen sprake zijn, omdat de selectie- en gunningscriteria niet discriminatoir mogen zijn. Het is echter bekend dat voor grote opdrachten grote bedrijven eerder in aanmerking komen dan MKB bedrijven, maar MKB bedrijven kunnen samenwerkingsverbanden aangaan. Zie hiervoor ook mijn antwoord op vraag 10.

14

Welk deel van de adviesopdrachten van de rijksoverheid werd in 2002 via mantelcontracten gegund?

In de financiële administratiesystemen wordt geen onderscheid gemaakt naar de contractsvorm waarin opdrachten worden verstrekt. Daarnaast heb ik in mijn antwoord op uw eerste vraag aangegeven dat er verschillende definities gehanteerd worden. Op dit moment wordt middels een gemeenschappelijke inspanning van verschillende departementen gewerkt aan een structurele oplossing, zodat de informatie in de toekomst op hoofdlijnen beschikbaar gesteld kan worden. Hierbij zal een evenwichtige afweging gemaakt moeten worden tussen informatiebehoefte enerzijds en de kosten en bureaucratie die nodig zijn om hieraan te voldoen anderzijds.

15

Welk deel van het totaal aan adviesopdrachten van de rijksoverheid werd in 2002 gegund aan de vijf grootste adviesbureaus in Nederland?

Uit een quick-scan blijkt dat bij de rijksoverheid in de sectoren Organisatie- en formatieadvies, Interim-management, Beleidsadvies en ICT-advies acht adviesbureaus de grootste opdrachtnemers zijn. Dit zijn Cap Gemini Ernst & Young, Ordina, CMG, Pink Roccade, Twynstra Gudde, KPMG, Deloitte & Touche, en PriceWaterhouseCoopers.

16

Is het toegestaan, dat adviesbureaus die een mantelcontract hebben met een rijksdienst adviesopdrachten zelf weer uitbesteden of onderaanbesteden aan andere adviesbureaus? Wat is uw oordeel over deze praktijk?

Dit is niet toegestaan, tenzij het in het contract nadrukkelijk toestemming wordt verleend. In bepaalde gevallen is het nadrukkelijk zelfs de bedoeling dat een deel van de opdracht door onderaannemers (kleinere adviesbureaus) wordt uitgevoerd. Onderuitbesteding gebeurt in elke branche, en ik juich het ook toe. Hier liggen kansen voor het MKB door samen te werken met grote bureaus die op grote opdrachten inschrijven. Volledig uitbesteden zal niet gebeuren, het adviesbureau met het raamcontract is altijd eindverantwoordelijk.

17

Gebeurt het dat de adviesbureaus die een mantelcontract hebben en een adviesopdracht weer uitbesteden of onderaanbesteden, een deel van de door de opdrachtgever betaalde vergoeding afkomen, ook als zij alle werkzaamheden door onderaannemende adviesbureaus laten verrichten?

Dat lijkt mij een verantwoordelijkheid van de verschillende adviesbureaus onderling.

18

Wat is uw uiteindelijk oordeel over de praktijk van de mantelcontracten binnen de rijksdienst?

De praktijk van het afsluiten en benutten van raamcontracten binnen de rijksoverheid is nog onvoldoende. In het kader van de Efficiëncyslag Inkoop van de interdepartementale Projectdirectie Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA) en de Coördinerend Directeuren Inkoop (CDI's) loopt er een actie rond raamcontracten. Deze actie is dus niet beperkt tot de externe inhuur. Hierbij wordt gezocht naar mogelijkheden om gunstiger raamcontracten af te sluiten, en dit instrument vaker te benutten. Er wordt gewerkt aan het verkrijgen van meer inzicht en het beter managen van contracten, waardoor er sprake zal zijn van mindere en goedkopere inhuur.

19

Sluiten ook andere overheden mantelcontracten af? Welk wel en welke niet?

Voor zover mij bekend sluiten alle overheden raamcontracten af.

20

Hoe verhoudt de praktijk van de mantelcontracten zich met aanbeveling 8 van de Parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid betreffende het stimuleren van marktwerking door aanbestedende diensten?

Raamcontracten en marktwerking gaan goed samen, zolang de raamcontracten in concurrentie worden aanbesteed.

21

Bent u bereid de mantelcontracten voor te leggen aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit om deze te laten beoordelen op eventuele strijdigheid met de vrije mededinging?

De Nederlandse Mededingingsautoriteit beoordeelt de gedragingen van en tussen ondernemingen op basis van de mededingingswet en het Euro-

pese mededingingsrecht. In het geval van raamcontracten gaat het over de relatie tussen aan de ene kant een aanbestedende dienst en aan de andere kant één of meer ondernemingen. Daarop is de Raamwet EEG-aanbestedingsvoorschriften 1993 van toepassing. De NMa houdt geen toezicht op de naleving van die wet.

22

Hoe verhoudt de praktijk van de mantelcontracten zich tot de politieke doelstelling de uitgaven aan externe adviezen terug te dringen?

Het gebruik van raamcontracten is één van de instrumenten die door de ministeries gebruikt worden om de uitgaven aan externe inhuur terug te dringen, zie ook mijn antwoord op vraag 18. Steeds meer ministeries richten een toetsingscommissie of -bureau in, waar budgethouders langs moeten om nut en noodzaak van externe inhuur aan te tonen, vóór zij een opdracht op de markt mogen brengen.

23

Is de praktijk van de mantelcontracten in overeenstemming met de Europese aanbestedingsrichtlijnen voor diensten?

Zoals uit het antwoord op vraag 5 afgeleid kan worden, is de aanbesteding van raamcontracten met één leverancier waarbij een minimumafname wordt gegarandeerd en een maximum hoeveelheid wordt aangegeven in overeenstemming met de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Voor raamcontracten met meer leveranciers en/of zonder een minimumafname – ook wel aangeduid als raamovereenkomsten – is dit nog niet het geval. Bij de herziening van de richtlijnen voor de plaatsing van overheidsopdrachten worden raamovereenkomsten wel mogelijk voor diensten, leveringen en werken.

24

Is het waar dat afzonderlijke opdrachten op basis van de raamovereenkomsten volgens de huidige richtlijnen voor de publiekelijke sector eigenlijk afzonderlijk moeten worden aanbesteed?

Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden is het nodig om in te gaan op enkele terminologische begrippen. Naar Nederlands recht kan geen onderscheid gemaakt worden tussen de termen mantelcontract, raamcontract en raamovereenkomst. Dat neemt niet weg dat er in de vakliteratuur in navolging van de Engelse vakliteratuur een onderscheid wordt gemaakt tussen de term *raamcontract* en *raamovereenkomst* (in het Engels: *framework contract* en *framework arrangement*). Volgens dit onderscheid kunnen raamcontracten volgens de richtlijnen diensten, leveringen en werken aanbesteed worden en raamovereenkomsten niet. Gelet op het toekomstige recht geef ik er de voorkeur aan het onderscheid tussen deze termen niet langer te gebruiken omdat naar toekomstig recht de voorwaarden voor het gebruik van een raamovereenkomst ook zullen gelden voor een overeenkomst die thans als raamcontract wordt aangeduid. Uit de definitie in het voorstel van de Europese Commissie kan namelijk niet afgeleid worden dat deze niet voor raamcontracten zal gelden. De definitie in artikel 1 lid 5 van het richtlijnvoorstel luidt als volgt: «5. Een «raamovereenkomst» is een overeenkomst tussen een of meer aanbestedende diensten en een of meer ondernemers met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake te plaatsen opdrachten vast te leggen, met name wat betreft de prijs en eventueel de beoogde hoeveelheid.»

Met name zal de maximumduur van vier jaar, zoals bepaald in artikel 31 van het richtlijnvoorstel, voor alle soorten raamovereenkomsten gelden.

Volledigheidshalve merk ik op, dat de richtlijn nutssector wel een regeling voor de raamovereenkomst kent. Voor de inkooppraktijk van de rijksoverheid is de richtlijn nutssector echter van minder belang.

25

Bent u bereid het fenomeen van de mantelcontracten die worden gesloten door de Nederlandse rijksoverheid, voor te leggen aan de Europese Commissie om de verenigbaarheid van deze contracten met de Europese aanbestedingsrichtlijnen te laten beoordelen? Zo nee, waarom niet?

Nee, ik zal dit niet voorleggen aan de Europese Commissie daar er geen twijfel bestaat over de verenigbaarheid van raamcontracten met de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Raamcontracten zijn toegestaan onder Europees recht.