

Slim inhuren van adviesdiensten

Binnen de overheid is men continu op zoek naar de juiste adviseur voor een breed scala aan vraagstukken. Het inkopen van adviesdiensten blijkt echter niet eenvoudig te zijn. Niet zelden neemt men genoegen met een dienstverlening die eigenlijk ver onder de maat is en een te laag rendement oplevert. Overheden lijken zich niet bewust van de mogelijkheden die er zijn. De economische recessie, de toenemende belangstelling vanuit rekenkamers en het inkoopvakgebied brengen hier mogelijk verandering in.

Edwin Martherus en André Lurvink

Waar hebben we het eigenlijk over als we spreken over de inhuur van professionele adviesdienstverleners in Nederland en bij de overheid in het bijzonder? In Nederland wordt naar schatting voor 60 miljard euro ingekocht aan professionele dienstverlening. Adviesdiensten maken hier zo'n 60 procent van uit.¹ De totale overheid neemt hiervan, met gemiddeld 8 procent van haar totale jaarlijkse uitgaven, circa eenderde voor haar rekening, op de voet gevolgd door de financiële instellingen. De beleving dat de overheid zo veel meer gebruikmaakt van externen dan het bedrijfsleven, wordt door de cijfers niet bevestigd. Jaarlijks fluctueren deze uitgaven enorm. De afgelopen jaren is de inhuur van adviesdiensten met tientallen procenten gestegen, maar in 2008 is de groei sterk afgevlakt. Over 2009 verwachten wij een krimp van zeker 10 procent binnen de overheid als gevolg van de kredietcrisis en de economische recessie. De bezuinigingen zijn overigens in de praktijk al merkbaar, en overheidorganisaties houden de hand steeds meer op de knip. Ervaring leert dat de lagere beschikbare budgetten gecompenseerd kunnen worden door slimmer

in te kopen en niet hoeven te leiden tot noemenswaardige nadelige consequenties.²

De gemiddelde opdrachtoomvang van een bij de (decentrale) overheid uitgevoerde dienst, wordt geschat op 20.000 tot 25.000 euro. Circa 90 procent hiervan wordt uit de hand gegund en circa 80 procent van de opdrachten onder de Europese aanbestedingsgrens wordt enkelvoudig of meervoudig onderhands aanbesteed.³ In 2006 bestond de Nederlandse adviesmarkt uit meer dan 110.000 aanbieders (600.000 professionals) van kennisdiensten. Jaarlijks komen er vele duizenden bij en verdwijnen er ook weer net zoveel.

De verwachting voor 2010 was circa 150.000 aanbieders (800.000 professionals), maar door de kredietcrisis zal het aantal naar verwachting fors lager uitkomen.

Uitdagingen en kansen

Op basis van ervaringen met de inhuur van externe professionele adviesdiensten moet worden geconcludeerd dat het beschikbare budget en het potentieel aan

Het budget en het potentieel aan adviseurs worden niet optimaal benut

UITDAGINGEN EN KANSEN VOOR BESTUURDERS EN MANAGERS

adviseurs in Nederland niet optimaal worden benut. Dit nog los gezien van het juridisch kader en de geldende richtlijnen. De belangrijkste uitdagingen c.q. aandachtspunten voor bestuurders en managers zijn:

- helderheid over de adviesbehoefte of adviesvraag opdrachtgever;
- te snel en gemakkelijk geld uitgeven door budgethouder en mogelijke bezuinigingen;
- verschil maken in strategisch advies, oplossingen en slimme handjes;
- verbeteren prijs/kwaliteitverhouding advies, die ver onder de maat is;
- toegevoegde waarde adviesbureaus en rendement advies;
- inhoudelijke kennis en/of ervaring van adviesbehoefte binnen eigen organisatie ten behoeve van 'smart buying';
- beschikbaarheid van voldoende tijd en capaciteit opdrachtgever en inkoop;
- regie blijven voeren en contractmanagement;
- te grote invloed van adviesbureaus;
- implementeerbaarheid van het advies;
- interne samenwerking tussen inkoop, budgethouder en opdrachtgever.

Meer inkoopgeoriënteerd zijn de belangrijkste uitdagingen of aandachtspunten:

- centraal inzichtelijk hebben van de uitgaven aan adviesdiensten;
- actueel inzicht hebben in de adviesmarkt;
- ontbreken van geschikte inkoopmethode voor inhuur adviseurs;
- de rol en positie van inkoop bij het aanbesteden van adviesdiensten;

- scheiding en opstellen juiste, niet-discriminerende selectie- en gunningcriteria voor inkoop adviesdiensten;
- inzet en evalueren van raamcontracten (inclusief definiëren van percelen) door inkoop;
- enkel- of meervoudig onderhands aanbesteden, alsmede niet-openbaar of openbaar aanbesteden;
- creëren 'level playing field' voor alle aanbieders.

De voornaamste randvoorwaarden om deze uitdagingen aan te gaan en de kansen te grijpen, zijn bewustwording, urgentie en draagvlak bij bestuurders, managers en/of budgethouders om slimmer adviesdiensten in te kopen.

Juridisch kader

Het meer formele kader voor de inhuur van derden wordt gevormd door het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid.⁴ Afhankelijk van de opdrachtwaarde volgt hieruit op welke wijze de opdracht in de markt moet worden gezet en welke inkoopprocedure daarbij wordt gevolgd. Waar het gaat om bovendrempelige⁵ opdrachten, is de Europese richtlijn van toepassing, gecodificeerd in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao). Afwijken van voornoemd kader is in de regel onrechtmatig.

Waar we de vaste medewerkers van een organisatie kennen als formatieve personele inzet (tewerkstelling), kunnen we de inhuur van derden definiëren als niet-formatieve personele inzet. Hierbij zijn twee vormen te onderscheiden: personeelsverschaffing en bedrijfsadvisering (zie tabel 1). Bij personeelsverschaffing gaat het om de inkoop van capaciteit en competenties (de zogenaamde 'slimme handjes'). Hiervan is sprake wanneer het personeel in dienst is en blijft bij de uitlenende

Niveau	Aard professionele dienstverlening	Richtlijn	Gezagsverhouding
Tewerkstelling	Formatief arbeidscontract (salaris)	Geen werking richtlijn	Zowel juridische als feitelijke gezagsverhouding <ul style="list-style-type: none"> • Inspanningsverplichting • Inhoudingsplicht
Personeelsverschaffing	Capaciteit en competenties (inkoop)	Beperkte werking richtlijn (2B-diensten)	Geen juridische, wel feitelijke gezagsverhouding <ul style="list-style-type: none"> • Inspanningsverplichting • Geen inhoudingsplicht
Bedrijfsadvisering	Oplossingen en strategisch advies (inkoop)	Volledige werking richtlijn (2A-diensten)	Geen juridische en geen feitelijke gezagsverhouding <ul style="list-style-type: none"> • Resultaatsverplichting • Geen inhoudingsplicht

Tabel 1 Verschillende vormen van personele inzet



organisatie en deze ook het salaris betaalt (bij uitzendbureaus of andere intermediairs, zoals management- of adviesbureaus die personeel detacheren). Bij bedrijfsadviesing kopen we oplossingen en strategisch advies in.

Gelimiteerde diensten

De Europese richtlijn maakt een uitzondering voor diensten die uit het oogpunt van de ontwikkeling van grensoverschrijdende transacties niet van prioritair belang worden geacht. Dit zijn de zogenaamde residuaire of gelimiteerde diensten. Een opsomming van deze diensten wordt gegeven in bijlage 2B van het Bao. Voor 2B-diensten geldt een verlicht regime, hetgeen inhoudt dat, indien er daadwerkelijk geen aantoonbaar grensoverschrijdend belang is, slechts aan twee verplichtingen moet worden voldaan:

- de technische specificaties mogen niet tot discriminatie leiden; en
- achteraf (ex post) moet bekend gemaakt worden bij de Europese Commissie aan wie de overheidsopdracht is gegund.

Het verlichte regime schrijft verder geen procedure(s) voor. De 2A-diensten (de zogenaamde prioritaire diensten) daarentegen vallen onder de volledige werking van de richtlijn (zie tabel 2).

In de lijst van 2B-diensten (onder categorie 22) vinden we arbeidsbemiddeling. Hieronder wordt, naast het plaatsen (werving en selectie), ook het verschaffen van

2A-diensten	2B-diensten
Diensten van financiële instellingen (verzekering & bank)	Rechtskundige diensten
Diensten in verband met computers	Arbeidsbemiddeling
Onderzoek- en ontwikkelingswerk	
Accountants en boekhouders	
Markt- en opinieonderzoek	
Advies inzake bedrijfsvoering en beheer	
Diensten van architecten/ingenieurs/stedenbouwkundig- en landschapsarchitectuur	

Tabel 2 Categorie 2A- en 2B-diensten, beperkt tot externe inhuur

personeel verstaan (uitzendwerk, flexwerk, detachering en payroll). Met uitzondering van rechtskundige diensten, vinden we de bedrijfsadviesing in de lijst van 2A-diensten.

Er zijn nog meer kenmerkende verschillen tussen bedrijfsadviesing en personeelsverschaffing. Zo bestaat er, ook indien de opdrachtnemer zijn opdracht binnen de organisatie van de opdrachtgever uitvoert, geen arbeidsverhouding of feitelijke gezagsverhouding tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. Al zal deze laatste bij de uitvoering van de opdracht aanwijzingen van opdrachtgever wel opvolgen. Verder gaat het veelal om (advies)opdrachten met een concreet eindresultaat.⁶ Het betreft dus een resultaatsverplichting van de opdrachtnemer, terwijl het bij personeelsverschaffing om een spanningsverplichting van diens personeel gaat.

Specifieke deskundigheid

Het komt voor dat een bestuurder of manager bij adviesopdrachten of andere opdrachten waarbij de menselijke factor een grote rol speelt (zoals bij een interim-manager of projectleider of in geval van public relations), een specifieke deskundige of een specifiek bureau op het oog heeft met de juiste achtergrond, ervaring, kennis en betrokkenheid om de opdracht uit te voeren. Bij aanbestedingen van dergelijke opdrachten hangt de uiteindelijke gunning in veel gevallen af van het verloop van de procedure aan de hand van de van tevoren vastgelegde selectie- en gunningcriteria. Toch is het mogelijk om – binnen de kaders van het Bao – de kans op het verkrijgen van ervaring of de juiste eigenschappen of competenties te waarborgen, namelijk:

- Door in de aanbestedingsprocedure (met name bij de selectie- en gunningcriteria) duidelijk aan te geven aan welke vereisten de opdrachtnemer qua kennis, ervaring, deskundigheid en persoonlijke kwaliteiten moet voldoen.
- Door in de aanbestedingsprocedure een persoonlijk gesprek of assessment als beoordelingscriterium te hanteren (vermelding vereist in aankondiging of bestek), met de bedoeling na te gaan of met de gegadigde een vertrouwensbasis of werkbare overeenkomst mogelijk is. Immers, niemand kan op basis van een aanbestedingsprocedure gehouden worden in zee te gaan met een kandidaat waarmee geen vertrouwensbasis kan ontstaan. Bij de beoordeling en de uiteindelijke keuze dienen de uitgangspunten van de richtlijnen (transparantie, objectiviteit en non-discriminatie) echter altijd onverkort te worden gehanteerd.



Rechtmatigheid en homogeniteit

Artikel 9, lid 4 van het Bao is een bepaling die invloed kan hebben op de rechtmatigheid van de inhuur van derden: 'Een aanbestedende dienst onttrekt zich niet aan dit besluit door voorgenomen werken of voorgenomen aankopen ter verkrijging van bepaalde hoeveelheden leveringen of diensten te splitsen of bijzondere regels te gebruiken voor de berekening van de geraamde waarde van de overheidsopdrachten.' Hoewel aanbestedende diensten zelf beslissen over het combineren of splitsen van inkooppakketten om de (inkoop)doelen van de organisatie beter te dienen, blijft het uitgangspunt steeds dat inkoopuitgaven niet mogen worden gesplitst om de richtlijnen te omzeilen. De richtlijn stelt daarmee dat bij het bepalen van de aanbestedingsplicht de waarden van gelijksoortige adviesopdrachten organisatiebreed moeten worden geaccumuleerd. Om te bepalen welke adviesopdrachten soortgelijk zijn, kunnen de volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

- er is sprake van homogene diensten, dat wil zeggen diensten die eenzelfde doel beogen; of
- er is sprake van functioneel samenhangende opdrachten, die als één *Programma van Eisen* worden gezien; of
- de diensten kunnen bij één leverancier worden afgenomen.⁷

**Inkoopuitgaven
mogen niet
worden gesplitst
om richtlijnen te
omzeilen**

De afbakening van homogene en niet-homogene goederen is een 'grijs gebied', dat in de praktijk uiteenlopend wordt geïnterpreteerd. Voorbeelden van homogene inkooppakketten zijn schoonmaak, catering, kantoorartikelen en uitzendkrachten. Sommige inkooppakketten bestaan echter uit niet-samenhangende opdrachten of projecten. Dit zijn pakketten met een beperkte homogeniteit. Voorbeelden hiervan zijn opdrachten in de grond-, weg- en waterbouw (GWW), de burgerlijke en utiliteitsbouw (B&U), aanschaf van hard- en software, maar ook bedrijfsadvies. Bij pakketten met een beperkte homogeniteit ligt de aanbestedingsplicht op opdrachtniveau. Dat wil zeggen dat per te verstrekken opdracht moet worden bepaald of de opdrachtwaarde boven of onder het toepasselijke drempelbedrag ligt. In het eindrapport van

de *Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2006* van het ministerie van Economische Zaken wordt een pakket als aanbestedingsplichtig aangemerkt als het inkoopvolume in 2006 vermenigvuldigd met de looptijd van het contract (in aantal jaren) vermenigvuldigd met de mate van homogeniteit (percentage) groter is dan het geldende drempelbedrag. De aanbestedende dienst doet er goed aan voor inkooppakketten met beperkte homogeniteit beleidsmatig een percentage vast te stellen. Tabel 3 geeft een overzicht van de percentages die voor inhuur

Inkooppakket	Homogeniteit (%)									
	Kerndepartementen	Gemeenten <50.000 inwoners	Gemeenten >50.000 inwoners	Provincies	Waterschappen	Academische ziekenhuizen	Hogescholen	Universiteiten	Rijksmusea	Politieregio's
Uitzendkrachten	100									
Organisatie- en formatieadvies	30	0	30	25	25	20	20	20	0	20
ICT-advies en ondersteuning	30	0	30	25	25	20	20	20	0	20
Communicatie, PR en marketingadvies	30	0	30	25	25	20	20	20	20	20
Accountants en financieel advies	100									
Tolken en vertalers	100									

Tabel 3 Homogeniteit van inhuur derden

van derden in het genoemde eindrapport worden gehanteerd voor de diverse aanbestedende diensten.

Het feit dat homogene opdrachten als één opdracht gezien moeten worden, wil overigens niet zeggen dat ze ook als één opdracht in de markt gezet moeten worden. Ze moeten wel allemaal Europees worden aanbesteed als het totaalpakket boven het drempelbedrag komt. Bij pakketten met beperkte homogeniteit geldt dit slechts voor het vastgestelde percentage. Met name voorzienbare (niet incidentele) opdrachten onder de drempel lopen het risico om op onrechtmatige wijze te worden aanbesteed. Door het sluiten van raamovereenkomsten kan dit voorkomen worden.

Overheden doen er goed aan om richtlijnen op te stellen voor het slim (doelmatig en doeltreffend) inhuren van adviesdiensten alsmede deze adequaat uit te voeren en te monitoren.

Edwin Martherus Msc Bc is directeur van Adviseur-Makelaar BV (Edwin.Martherus@AdviseurMakelaar.nl) en André Lurvink is inkoopcoördinator bij de Gemeente Oost Gelre (a.lurvink@oostgelre.nl).

Noten

1. ING Bank in samenwerking met Nyenrode Business Universiteit (2007), *Concurreren met professionele diensten*.
2. Regiobijeenkomsten PIANO/NEVI Publiek, *Slim advies inkopen*, presentatie AdviseurMakelaar BV/Gemeente Oost Gelre.
3. PWC in samenwerking met Significant (2007), *Inkopen onder de Europese aanbestedingsgrens*.
4. Een besluit dat dient ter uitvoering van de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet, respectievelijk artikel 216 Provinciewet, meer in het bijzonder artikel 27 uit de modelverordening in de Handreiking voor de financiële en controleverordeningen.
5. De Europese drempelwaarde voor dienstverlening is 206.000 euro exclusief btw.
6. Mr. L.J. Baaijen (2000), *IOEA Nieuwbrief* 16.
7. Significant (2004), *Nalevingsmeting Aanbesteden 2002* – Resultaten van een onderzoek naar de naleving van de aanbestedingsrichtlijnen.



Verkiezing Overheidsmanager van het Jaar 2009

Wie maakt het verschil?

De jury van de Verkiezing Overheidsmanager van het Jaar roept een ieder op kandidaten aan te melden, die voor deze prestigieuze titel in aanmerking komen.

Kent u een manager, die het verschil maakt?
Die toonzettend, origineel en innovatief is?
Meld hem of haar dan aan via www.overheidsmanager.nl.
Aanmelden kan tot 1 juni 2009.

De verkiezing vindt plaats op 17 november 2009 in
De Ridderzaal te Den Haag.

Bert Keijts, winnaar 2008: "Ik zie de titel als een beloning voor mijn eigen inzet en manier van leidinggeven. Het straalt bovendien af op de gehele organisatie: een beloning dus ook voor de veerkracht van het personeel. De verkiezing draagt bij aan een beter imago van de overheid, van de ambtenaar. En dat is tenslotte allemaal in het belang van de publieke zaak!"



Bert Keijts te midden van staatssecretaris Huizinga en minister Eurlings

de OVERHEIDS MANAGER van het jaar

DE VERKIEZING OVERHEIDSMANAGER VAN HET JAAR
WORDT MEDE MOGELIJK GEMAAKT DOOR:

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,
MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN, MINISTERIE VAN DEFENSIE,
MINISTERIE VAN VROM, BMC GROEP, HANDVESTGROEP PUBLIEK VERANTWOORDEN,
HET EXPERTISE CENTRUM (HEC), GRAND HOTEL HUIS TER DUIN,
KRING VAN PROVINCIESECRETARISSEN, ORDINA,
VERDONCK KLOOSTER & ASSOCIATES, VERENIGING VAN GEMEENTESECRETARISSEN,
BINNENLANDS BESTUUR, OVERHEIDSMANAGEMENT EN
PM HÉT MAGAZINE VOOR DE OVERHEID.

