

BARBON
insurance
brokers

Whitepaper: Aanbesteden of niet?

Barbon Insurance Brokers B.V.

De makelaarsdienst: aanbesteden of niet?

INTRODUCTIE

Vrijwel iedere aanbestedende dienst beschikt over een verzekeringsportefeuille, die veelal bestaat uit een combinatie van schade- en inkomensverzekeringen. Gelet op de omvang van het risicoprofiel wordt het merendeel van deze verzekeringen gesloten op de groot-zakelijke verzekeringsmarkt, al dan niet in co-assurantie. Als een gevolg hiervan beschikken bijna alle aanbestedende diensten over een assurantiemakelaar die de verzekeringsportefeuille (deels) beheert.

Een makelaar wordt in beginsel aangesteld voor advies, bemiddeling, beheer en ondersteuning bij schadeafwikkeling. Steeds vaker wordt zij ook ingezet voor aanpalende dienstverlening, zoals riskengineering, schadelastbeheersing, preventieprogramma's en ondersteuning bij het aanbesteden van de verzekeringen. Voor dit totale pakket aan dienstverlening wordt over het algemeen een dienstverleningsovereenkomst (ook wel: DVO) afgesloten.

Onder de aanbestedingswet kwalificeert de hiervoor geschetste makelaarsopdracht als een zogenaamde "overheidsopdracht voor diensten". Het betreft hier geen uitgezonderde opdracht, op basis waarvan de aanbestedingswet niet van toepassing zou zijn, noch betreft het hier een zogenaamde "sociale of andere specifieke dienst" (SAS) waarvoor verhoogde drempelbedragen en versoepelde procedures van toepassing zijn. De makelaarsopdracht dient om die reden regulier te worden geraamd en – in lijn met de aanbestedingswet en het interne inkoopbeleid – periodiek opnieuw te worden aanbesteed.

Opvallend genoeg komen dergelijke aanbestedingen nauwelijks voorbij. Dit geldt zowel boven de Europese drempel (publicatie op TenderNed) alsook daaronder (via meervoudig onderhandse aanbestedingstrajecten). De exacte redenen waarom aanbestedende diensten deze opdracht niet op de inkoopkalender plaatsen, zijn ons niet per organisatie bekend. Echter, hebben wij inmiddels wel enkele misvattingen verzameld in de markt.

Misvatting	Reactie
"De organisatie heeft de grootste verzekeringen bruto aanbesteed. De verdiensten van de makelaar zijn dus meegenomen in de verzekeringsaanbesteding, en daarmee is ook deze vergoedingencomponent aanbesteed".	Wanneer de verzekeringsdiensten worden aanbesteed, dienen alle prijscomponenten die van invloed zijn op de prijsvorming en/of uitvoering van het verzekeringscontract te worden meegenomen in de raming. Dit betekent dat, wanneer de verzekeraar na gunning moet werken met een makelaar en in de aanbesteding een bruto premie zal worden uitgevraagd, de courtage onderdeel moet zijn van de raming van de verzekeringsopdracht. Echter: dit zegt niets over het compliant aanbesteed zijn van de opdracht waarvoor de courtage wordt betaald. Op deze vergoeding – en dus de makelaarsopdracht – heeft immers op geen enkele wijze concurrentie plaatsgevonden.
"Het beheer van personele verzekeringen kwalificeert als een "sociaal of specifieke dienst" (SAS), waardoor deze opdracht onder onze interne drempel voor meervoudig onderhands aanbesteden ligt".	In de lijst met SAS CPV-coderingen worden inderdaad administratieve-, uitvoerings- en uitkeringsdiensten genoemd in relatie tot verplichte sociale verzekeringen. Het gaat hier echter om één of meer door de aanbestedende dienst gekozen private verzekeringen ten behoeve van personele risico's. Daarvoor is deze SAS-codering niet bedoeld.
"Elke verzekeringsvorm kent zijn eigen CPV codering. Deze lijn kan ik zonder meer analoog toepassen op de makelaarsdienst per verzekeringsvorm. Er is daarmee geen sprake van "knippen" conform de aanbestedingswet.	Op dit laatste signaal is niet zonder meer een eenduidig antwoord te geven. Hier zullen we in deze whitepaper dan ook iets dieper op inzoomen. Als een afgeleide hiervan behandelen we vervolgens ook de raming van de makelaarsopdracht(en) en de aanbestedingsprocedures die hierbij horen. Daarbij gaan wij ook in op de mogelijke afwijkingsruimte onder de Gids Proportionaliteit en flankerend intern inkoopbeleid.

WAAROM DEZE WHITEPAPER?

Onze markt is in beweging. Diverse makelaarskantoren, waaronder wijzelf, maken stappen op het gebied van smart tooling, data-inzet, risico modelleren en andere, vernieuwende vormen van dienstverlening. Dit maakt dat er ook een grotere differentiatie in werkwijze, kwaliteit en modernisering tussen de verschillende dienstverleners ontstaat. Voor aanbestedende diensten is dit dan ook een mooie tijd om te onderzoeken “welke dienstverlener past bij mij”, “wat vind ik belangrijk” en “hoe haal ik de beste-prijskwaliteitsverhouding” uit de markt. Vragen waarop een antwoord kan worden verkregen via een makelaarstender.

Daarnaast zien wij aan de zijde van aanbestedende diensten een verdere positionering van de inkoopafdeling, veelal gepaard gaande met spendanalyse- en compliancytrajecten, al dan niet op aangeven van de accountant. Daar waar er in het verleden al flinke slagen zijn gemaakt om de verzekeringen compliant aan te besteden, blijft deze slag ten aanzien van de makelaarsopdracht vooralsnog bij veel organisaties uit. Hierin schuilt een onrechtmatigheidsrisico, wat eenvoudig te repareren is door de makelaarsopdracht periodiek op de inkoopkalender te plaatsen.

De makelaarsdienst: één of meerdere opdrachten

De verzekeringsportefeuille valt over het algemeen uiteen in een aantal categorieën:

1. Schadeverzekeringen (brand, wagenpark, CAR, materiaal, aansprakelijkheid, cyber, enz.)
2. Personele verzekeringen, niet zijnde Zorg (WGA ERD, WGA Hiaat, Verzuim)
3. Zorgverzekeringen.

Een assurantiemakelaar kan betrokken zijn op het geheel, of op een deel van de portefeuille (op direct writers en/of provinciale polissen is de makelaar veelal niet betrokken). Daarnaast kan het ook zo zijn dat het pakket verdeeld is over meerdere makelaars.

Deze verzekeringsvormen kennen allemaal een eigen CPV-codering. Voor de diensten van een assurantie-makelaar staat één uniforme CPV-codering in de lijst: *Verzekeringmakelaarsdiensten 66518100-5*.

Toch rijst bij verschillende aanbestedende diensten – en makelaarskantoren – de vraag of er hier per definitie sprake is van één opdracht of dat er ook sprake kan zijn van meerdere losse opdrachten. Hierbij wordt onder meer weleens betoogd dat de CPV coderingslijn voor verzekeringen analoog kan worden toegepast op de makelaarsdiensten. De wet ende jurisprudentie, bieden hier beiden geen concrete handvatten voor. Dit maakt dat je als aanbestedende dienst hier zelf een oordeel over moet vormen, op basis van de feitelijke situatie, de aanbestedingswet en het interne inkoopbeleid.

DRIE VISIES

Over de gehele linie zien wij drie dominante visies op dit vraagstuk.

VISIE 1: DE MAKELAARSDIENST IS ÉÉN TOTAALOPDRACHT.

Voor alle verzekeringscontracten die worden beheerd door een makelaar – schade, inkomen, zorg - dient de makelaarsvergoeding (fee of courtage) bij elkaar opgeteld te worden. Dit totale bedrag moet vervolgens vermenigvuldigd worden met de (beoogde) looptijd inclusief verlengingen van de dienstverleningsovereenkomst. Indien er sprake is van een doorlopende verlengingsmogelijkheid, wordt vermenigvuldigd met de factor 4. Indien er sprake is van een limitering op looptijd van contracten conform het inkoopbeleid, moet er worden gerekend met deze factor. De uitkomst van deze vermenigvuldiging betreft de totale raming, die wordt getoetst aan de drempelbedragen.

Let op: je telt de makelaarsvergoeding en de premie niet bij elkaar op. Om de makelaarsopdracht te ramen kijk je naar de vergoeding die de makelaar toekomt, dus fee en courtage. Wil je de verzekeringsopdracht ramen, dan kijk je naar de premie. Dit is op een op zichzelf staande opdracht.

NB: de wet geeft aan dat een raming wordt vastgesteld exclusief omzetbelasting. Over assurantiebelasting wordt niet gesproken. De hoofdmoot van de aanbestedende diensten en juristen raamt exclusief assurantiebelasting, waarbij de regeling voor omzetbelasting analoog wordt toegepast, totdat er wettelijk of jurisprudentieel blijkt wordt gegeven van een andere lijn.

VISIE 2: DE MAKELAARSDIENST VALT UITEEN IN MINIMAAL TWEE OPDRACHTEN.

Een opdracht voor de schadeportefeuille en een opdracht voor de personele portefeuille (exclusief Zorg en Pensioen, waarvoor de consultancy- en/of makelaarsopdracht veelal afwezig is dan wel separaat wordt beschouwd). Alle portefeuilledelen moet je ramen als beschreven onder 1. Deze visie wordt als volgt verdedigd:

- a. Niet iedere makelaar beheert zowel schade- als personele verzekeringen, of voert deze diensten uit vanuit verschillende entiteiten onder eenzelfde holding. De markt voor beide portefeuilles varieert daardoor.
- b. De dienstverlening voor personele verzekeringen is wezenlijk anders dan voor schadeverzekeringen. Beide opdrachten zijn daarom niet eenvoudig te verenigen in één technisch en functioneel Programma van Eisen, waarbij de gevraagde dienstverlening voor beide portefeuilleonderdelen uniform kan worden beschreven. De verzekeringsportefeuille is binnen organisaties vaak ook op deze manier gesplitst belegd binnen de organisatie. De interne opdrachtgever varieert dus ook, en zal niet dezelfde eisen en wensen hebben.
- c. De beloning voor beide portefeuilleonderdelen varieert. Voor personele verzekeringen wordt initieel vaak gewerkt op basis van adviesdiensten (consultancy), waarbij beheer van de verzekeringsportefeuille niet altijd de uitkomst is van het advies- en/of inkooptraject. Bij schadeverzekeringen zijn advies, inkoop en beheer over het algemeen een onlosmakelijke eenheid.

Bovenstaande maakt dat een clustering van de portefeuille-onderdelen binnen één uitvraag, zonder deze vervolgens onder te verdelen naar percelen (visie 1), onrechtmatig kan zijn. Wanneer een portefeuille een belangrijke component inkomensverzekeringen bevat, met specifieke wensen en behoeften, dan kan een samenvoeging van het beheer van deze verzekeringen en de schadeverzekeringen ervoor zorgen dat gespecialiseerde makelaarskantoren geen toegang meer hebben tot deze opdracht. Er kan dan strijd optreden met het clusterverbod en het mededingingsbeginsel. Het verdelen van de makelaarsopdracht in twee opdrachten (schade en inkomen) zou dan in dat geval meer compliant zijn.

VISIE 3: DE MAKELAARSOPDRACHT VALT UITEEN PER POLIS.

De raming moet dan per polis worden bepaald. Dit wordt dan veelal gemotiveerd als:

- a. Iedere verzekering(categorie) kent een eigen CPV-codering.
- b. De makelaarsopdracht varieert per verzekering. Binnen de makelaar zijn er immers verschillende afdelingen die de verzekeringen beheren, er wordt gewerkt met verschillende tooling en op detailniveau ziet de dienstverlening er anders uit.
- c. De makelaarsdiensten zouden dus analoog per verzekering worden geraamd.

Deze motivering wordt veel terughoudender toegepast. De vraag is ook in hoeverre deze visie uiteindelijk houdbaar is, kijkende naar de feitelijke uitvoeringspraktijk. Dit zal per aanbestedende dienst op basis van de dienstverlening die wordt ontvangen, moeten worden beoordeeld. Er moet echt sprake zijn van losstaande, niet samenhangende opdrachten (geen technische, functionele en/of economische eenheid), wil deze visie houdbaar zijn. Anders is er mogelijk sprake van “knippen” om zo onder een aanbestedingsverplichting uit te komen.

In de praktijk is het meer dan gangbaar dat er sprake is van één accountmanager en één accountbeheerder voor de gehele portefeuille, dan wel de portefeuilleonderdelen schade en inkomen. Met de accountmanager vinden periodieke gesprekken plaats over de gehele portefeuille die hij / zij beheert. De portefeuille is vaak ook gecentreerd in één applicatie, zij het wellicht met maatwerkfunctionaliteiten of -domeinen voor specifieke onderdelen. De managementinformatie kan zowel op overkoepelend- als op polisniveau worden geleverd. Weliswaar werken er verschillende afdelingen binnen de makelaar aan de contracten en kan de uitvoering op detailniveau verschillen, echter in de basis kan de dienstverlening op hoofd- en detaillijnen worden beschreven in één technisch en functioneel PvE (in ieder geval voor schade en inkomen gesepareerd). Per verzekering kan dit dan worden aangevuld met een klein component maatwerk.

Tot slot kan ook gekeken worden naar de vergoedingen. In sommige gevallen is er een totaal afspraak gemaakt inzake de verdiensten voor alle verzekeringen, bijvoorbeeld één totaal-fee of de afspraak dat de brandverzekering bruto wordt ingekocht en daarmee andersoortige dienstverlening wordt “afgekocht”. Al deze factoren kunnen erop wijzen dat er wel degelijk sprake is van een opdracht die niet kan worden opgesplitst, in ieder geval daar waar het gaat om de schadeverzekeringen enerzijds en de inkomensverzekeringen anderzijds. Deze visie wordt dan ook niet veel toegepast door aanbestedende diensten.

NB: een aanvullend vraagstuk hierop zijn de zogenaamde “losse opdrachten” die steeds meer in opkomst zijn nu de positionering van de makelaar verschuift. Dit zijn veelal losse adviezen, aanbestedingsbegeleiding, risk engineering en preventie. Ook hier moet worden gekeken naar de verwevenheid met de uitvoering van de reguliere makelaarsdienst. Wordt dit (deels) door hetzelfde team gedaan? Kan de ene uitvoering geen voortgang vinden zonder de andere?

VERANTWOORDING

Ten behoeve van het inkoopdossier moet worden vastgesteld hoe de aanbestedende dienst aankijkt tegen de makelaarsopdracht. Er moet worden gemotiveerd in hoeverre zij van mening is dat er sprake is van één of meerdere opdrachten, en hoe deze keuze – in het licht van de aanbestedingswet en het eigen inkoopbeleid – wordt gemotiveerd. De gekozen lijn is namelijk leidend voor raming van de makelaarsopdracht(en) en de wijze van aanbesteden.

Gelet op het geringe jaarlijkse volume aan makelaarsdiensten vragen wij ons af in hoeverre voorgenoemde exercitie door aanbestedende diensten is en periodiek opnieuw wordt uitgevoerd.

RAMEN EN INKOPEN VAN DE MAKELAARDIENST

Zodra de aanbestedende dienst haar visie op de makelaarsopdracht heeft bepaald, hetzij als één enkele opdracht of als meerdere opdrachten, kan er een raming worden opgesteld. Voor elke verzekering die binnen de scope van de makelaarsopdracht valt, worden de inkomsten (fee en/of courtage) per jaar bepaald. Het totale bedrag wordt vermenigvuldigd met de ramingsfactor (zie eerder) en dit leidt tot de totaal geraamde waarde van de opdracht.

Als eerder aangegeven betreft de makelaarsopdracht een opdracht voor diensten. Voor de decentrale overheid geldt in dat geval een Europese drempel van EUR 221.000 (2024-2025). Hieronder moet worden teruggegrepen op het inkoopbeleid, waarin over het algemeen een drempelbedragenbeleid is opgenomen in lijn met het kleurenschema uit de Gids Proportionaliteit. Dit laat zich samenvatten als:

- Tot EUR 50.000: enkelvoudig onderhands
- Vanaf EUR 50.000: tot de Europese drempel: meervoudig onderhands
- Met eventueel nog een tussenstap voor nationale procedures

Noot: wanneer wij kijken naar de gemiddelde brandverzekeringspremie van een middelgrote gemeente, rekening houdend dat in deze premie over het algemeen 10-20% courtage is opgenomen voor de makelaar en dat deze overeenkomsten over het algemeen doorlopend worden afgesloten, zou op basis van de brandcourtagage alleen al de makelaarsdienst bij al deze organisaties conform drempelbedragenbeleid meervoudig onderhands aanbesteed moeten worden. Het feit dat er zo weinig makelaarsdiensten voorkomen, is dan ook opvallend te noemen.

MOTIVERING PROCEDUREKEUZE

Uit hoofde van artikel 1.4 Aanbestedingswet 2012 (Aw2012) moet een aanbestedende dienst te allen tijde twee zaken motiveren: 1) de keuze voor de procedure en 2) de keuze voor deelnemende partijen, in geval van een onderhandse en/of onderhandelingsprocedure. In ieder inkoopdossier dienen deze keuzes gemotiveerd vastgelegd te worden. Deze lijn komt ook terug in de Gids Proportionaliteit en in veel intern inkoopbeleid zelf.

Ad 1) de keuze van de procedure wordt veelal gemotiveerd onder verwijzing naar de raming en het drempelbedragenbeleid. Wanneer niet van dit beleid wordt afgeweken, is er ook geen nadere motivering nodig. Wanneer er echter wel wordt afgeweken – bijvoorbeeld: er wordt niet meervoudig onderhands aanbesteed, maar één op één gegund – dan gelden er aanvullende motiveringsverplichtingen onder artikel 1.4. Daarnaast zegt het inkoopbeleid over het algemeen ook iets over de ruimte om gemotiveerd af te wijken. Hier gaan we bij het stuk 'afwijken van het drempelbedragenbeleid' dieper op in.

NB: van een Europese aanbestedingsverplichting kan niet gemotiveerd worden afgeweken. In die situaties moet de aanbestedende dienst kijken naar een zo kort mogelijke overbrugging of het “nemen van een bepaalde mate aan incompliance” alvorens de inkompliance situatie zo snel als mogelijk wordt gerepareerd middels een passende, Europese aanbestedingsprocedure.

Ad 2) de keuze voor partijen moet worden gemotiveerd in lijn met de specifieke kenmerken van de opdracht. Denk aan zaken als geschiktheid, ervaring, specifieke kennis en kunde, verwachte aard en kwaliteit van dienstverlening. Het moet hierbij in ieder geval gaan om “objectieve gronden”. De “klik” met de accountmanager is bijvoorbeeld niet voldoende.

AFWIJKEN VAN HET DREMPELBEDRAGENBELEID

Wanneer raming en drempelbedragenbeleid wijzen op een meervoudig onderhandse of nationale procedure en een aanbestedende dienst kiest ervoor om de opdracht alsnog één op één te gunnen (enkelvoudig onderhands) dan wordt daarmee al snel afgeweken van het drempelbedragenbeleid / inkoopbeleid en de Gids Proportionaliteit. Uit hoofde van artikel 1.4 Aw2012 jo. Gids Proportionaliteit geldt er in dat geval ook een verzwaarde motiveringsplicht. Aan de hand van objectieve aspecten moet worden onderbouwd waarom er gerechtvaardigd – en dus ook compliant – kan worden afgeweken van de voorgeschreven procedurekeuze. Onder objectieve redenen wordt onder meer verstaan:

- Waarde en grootte van de opdracht
- (Transactie)kosten voor de aanbestedende dienst en inschrijvers
- Aantal potentiële inschrijvers en eventuele aanwezigheid van een monopolie
- Gewenst eindresultaat en haalbaarheid daarvan in de markt
- Complexiteit van de opdracht, specifiek benodigde kennis en ervaring
- Type opdracht (belangrijkste kenmerken) in relatie tot samenstelling en karakter van de markt.

Al naar gelang de opdracht minder complex, specifiek en/of uitzonderlijk is, en parallel daaraan de markt breder bezaaid, ervaren en kwalitatief onderscheidend aan elkaar is, wordt gemotiveerd compliant afwijken steeds lastiger, zo niet onhaalbaar. Dit geldt in het bijzonder voor herhaaldelijk gemotiveerd afwijken, waarbij de zittende leverancier dus al zeer langdurig is aangesteld.

Noot: een makelaarsopdracht kwalificeert in onze optiek niet als een zeer specialistische, uitzonderlijke en/of complexe opdracht. Partijen met de benodigde vergunningen, kennis en ervaring zijn goed in staat deze opdracht uit te voeren. Daarbij geldt dat er een breder aanbod aan assurantiemakelaars voor (semi)publieke organisatie beschikbaar is in de markt. Deze partijen onderscheiden zich van elkaar in segmentering, aanpak en werkwijze, inzet op digitale ontwikkeling en ervaring / bemensing. Het organiseren van een makelaarsstender brengt geen disproportionele kosten voor aanbestedende dienst en/of inschrijver met zich mee, juist omdat onder de drempel de procedure flexibel kan worden ingericht (met inachtneming van de beginselen). Tot slot kan middels een tender breder inzicht gekregen worden in de prijs-kwaliteitsverschillen in de markt.

Gelet op het voorgaande zien wij een afwijkingsmotivering onder artikel 1.4 Aw2012 dan ook niet snel compliant slagen. Dit maakt dat wij ons des te meer afvragen waarom er zo weinig makelaarsstender worden georganiseerd in de huidige markt.

Conclusie

De makelaarsdienst kwalificeert als een overheidsopdracht voor diensten, waarop geen uitzonderings- of SAS-regime onder de aanbestedingswet van toepassing is. Er zijn verscheidende visies op de vraag of de makelaarsopdracht kwalificeert als één of meerdere losse opdrachten. Onze visie is dat de opvatting van een afzonderlijke opdracht voor zowel de schademakelaar als de inkomensmakelaar juridisch het meest verdedigbaar is.

Kijkend naar de gemiddelde beheersopdracht van een makelaar voor een (semi)publieke instelling en de daarbij behorende verdiensten, dan brengt de makelaarsopdracht voor schade (en wellicht ook inkomen) al snel een verplichting tot meervoudig onderhands aanbesteden met zich mee. Toch worden er jaarlijks weinig van dit soort tenders georganiseerd. Dit terwijl het uitblijven van een dergelijke tender moet worden gemotiveerd onder verwijzing naar de objectieve redenen van artikel 1.4 Aw2012. In onze optiek kan deze motivering, kijkende naar de aard van de opdracht en de samenstelling van de relevante markt, niet compliant stand houden. Aanbestedende diensten lopen hier dus een compliancy risico.

Wij begrijpen dat voorgaande een aanbestedende dienst niet direct het recht geeft om een lopende dienstverleningsovereenkomst te ontbinden. Het contractenrecht staat hier immers aan in de weg. Het is echter wel iets om mee te nemen, wanneer er wordt nagedacht over het verlengen van de overeenkomst en/of het sluiten van een nieuwe overeenkomst. Niet alleen vanuit een rechtmatigheidsperspectief, maar ook vanuit het contracteren van de beste-prijskwaliteitsverhouding voor uw opdracht en daarmee het creëren van zoveel mogelijk toegevoegde waarde voor publieke middelen.

Wij vertrouwen erop dat we met deze whitepaper aanbestedende diensten aan het denken te hebben gezet en gaan graag over dit thema verder in gesprek. Vanzelfsprekend zien wij ook graag de uitnodiging voor een eventuele [makelaarstender](#) in de toekomst met belangstelling tegemoet.

Amsterdam juni 2025

Deze whitepaper is opgesteld door [Barbon Insurance Brokers](#) in samenwerking met de aanbestedingsjuristen van [Profina](#).