

Is de SAS-procedure zonder EMVI dé oplossing?

Geleerde lessen van aanbestedingsprocedures voor aanbestedingen
in het sociaal domein zonder gunning op economisch meest
voordelige inschrijving

September 2023



Auteurs

Willemien Hoogenraad MSc
Krista Boersma-Wind
Dr. Ir. Niels Uenk

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport “Is de SAS-procedure zonder EMVI de oplossing?”

Als wethouder van Elburg en als gastheer voor de regio voor de Wmo heb ik de afgelopen jaren van dichtbij gezien dat we verschillende aanbestedingen hebben gehad op het terrein van de Wmo en de jeugd. Iedere keer voor alle partijen, gemeenten en aanbieders een tijdrovende zaak! Kan dat niet makkelijker? En vooral eenvoudiger?

Om deze reden is PPRC in het voorjaar gevraagd om de nieuwe manier van inkopen te onderzoeken. Deze ervaringen en geleerde lessen willen wij graag in de toekomst meenemen bij volgende aanbestedingstrajecten.

Veel leesplezier en doe uw voordeel met dit onderzoek en de ervaringen die andere gemeenten en aanbieders al hebben gehad.

Namens de gemeente Elburg en als gastheergemeente voor Oldebroek, Nunspeet, Putten, Ermelo, Harderwijk en Zeewolde,

Willem Krooneman
Wethouder Sociaal Domein gemeente Elburg

Managementsamenvatting

Aanleiding

De hulp en ondersteuning uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) en de Jeugdwet vallen voor de Aanbestedingswet 2012 (Aw) meestal onder de Sociale en andere specifieke diensten (SAS-diensten). De Wmo en Jeugdwet kenden de verplichting tot het gunnen op basis van Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). De Aw kent deze verplichting voor SAS-diensten niet. In het gemeentelijk sociaal domein was (en is) er een brede behoefte aan een minder bureaucratische, meer relationele wijze van het sluiten van contracten tussen gemeenten en zorgaanbieders. In 2022 heeft Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hiertoe een drempel weggehaald, met het schrappen van de verplichting om te gunnen op basis van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) uit de Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo). Het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein van VWS heeft naar aanleiding van de voorgenomen wijziging van de Wmo en de Jeugdwet in september 2021 een Handreiking uitgebracht over SAS-procedures waarin niet gegund wordt op basis van de EMVI (Handreiking).

Het onderzoek

PPRC is in het voorjaar van 2023 in opdracht van de gemeente Elburg een onderzoek gestart naar de ervaringen met deze nieuwe SAS-zonder-EMVI procedures. Voor dit onderzoek, waarvoor Elburg financiering vanuit het programma Beter Aanbesteden ontving, zijn de vier beschreven procedures uit de Handreiking als vertrekpunt genomen. Het onderzoek combineerde een inventarisatie van de SAS-zonder-EMVI procedures uit de PPRC Monitor gemeentelijke zorginkoop 2023, semigestructureerde interviews met een selectie van gemeenten of inkoopregio's en een synthese van de verzamelde gegevens.

Kenmerken SAS-zonder-EMVI procedure

Een SAS-zonder-EMVI procedure kenmerkt zich vooral door de afwezigheid van het gunnen op basis van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) en dus op de afwezigheid van offertes en bijbehorende gunningssystematiek. Verder kent een SAS-zonder-EMVI een aantal mogelijkheden die gemeenten kunnen inzetten al naar gelang van het doel van de aanbesteding: het selecteren of beperken van het aantal aanbieders, het in dialoog komen tot contractvoorwaarden en/of het gezamenlijk ontwikkelen en invulling geven van een bepaalde opdracht.

Meerwaarde van de SAS-zonder-EMVI procedures

SAS-zonder-EMVI heeft een duidelijke meerwaarde in specifieke situaties. Kiezen voor een SAS-zonder-EMVI procedure is niet kiezen voor 'zomaar' een procedure en is alleen zinvol als duidelijk is welke doelen je ermee wilt bereiken. En dat deze doelen de keuze voor een intensieve procedure ook verantwoorden en er breed draagvlak voor is onder alle betrokkenen. De SAS-zonder-EMVI heeft ook meerwaarde als gemeenten op basis van bewezen competenties van zorgaanbieders willen gunnen in plaats van een aanpak op papier. Een dialoog in een SAS-zonder-EMVI procedure heeft meerwaarde als de gemeenten de relatie met zorgaanbieders centraal willen zetten en de opdracht een gezamenlijke uitwerking van de invulling vraagt. Dit kan aan de orde zijn als de gemeente een geheel andere vormgeving en organisatie van de ondersteuning voorziet, met een stevige impact op het zorglandschap.

Succesfactoren voor een zinvolle SAS-zonder-EMVI procedure

Om de SAS-zonder-EMVI procedure succesvol te doorlopen is het maken van een bewuste keuze voor de procedure - en daar intern voldoende draagvlak voor hebben - van groot belang. De gemeenten moeten beschikking hebben over de relevante kennis (zowel inkooptechnisch als juridisch) en realistisch zijn ten aanzien van de doelen. Een dialoog met aanbieders vergt tijd, vertrouwen en een open en eerlijke grondhouding. Daarnaast is voor de uitvoering van een gehele SAS-zonder-EMVI procedure voldoende tijd en capaciteit noodzakelijk voor een zinvolle uitvoering, evenals het voldoende kunnen inkaderen van de opdracht (voorafgaand aan een dialoog).

Risico's bij een SAS-zonder-EMVI procedure

Gemeenten ervaren risico's bij toepassing van SAS-zonder-EMVI vooral op het juridische vlak, waarbij de correcte toepassing van de selectiecriteria en dialoofase de voor de hand liggende aandachtspunten zijn. Gemeenten benoemen in de interviews geen inkooptechnische risico's, wat overigens niet betekent dat deze risico's nihil zijn bij SAS-zonder-EMVI-aanbestedingen.

Is de SAS-zonder-EMVI dé oplossing in het sociaal domein?

De SAS-zonder-EMVI procedures maken zeker de belofte waar ten aanzien van het gunnen zonder offertes en gunningscriteria. Gemeenten ervaren het als groot voordeel om te kunnen selecteren op basis van (objectief aantoonbare) bewezen kwaliteit. De SAS-zonder-EMVI procedures zijn daarmee goed inzetbaar in die situatie waarin gemeenten het zorglandschap en/of specifieke zorgvormen anders willen organiseren of op inhoud daadwerkelijk samen met aanbieders invulling willen geven aan de doorontwikkeling van zorgvormen.

Gemeenten hebben daarentegen zelf nog niet een administratieve lastenverlichting ervaren, en vooral de toepassing van de dialoog is juist zeer (arbeids)intensief. Het toepassen van elementen uit andere aanbestedingsprocedures is ook bij SAS-zonder-EMVI mogelijk, maar hier heeft het schrappen van de EMVI-plicht geen bijdrage aan geleverd.

Afwegingskader wel of niet toepassen SAS-zonder-EMVI procedure

Tot slot is als bijlage 3 een afwegingskader toegevoegd voor het wel of niet toepassen van een SAS-zonder-EMVI procedure. Het is bedoeld als hulpmiddel, er zijn vele andere manieren denkbaar om tot een weloverwogen keuze te komen.

Inhoud

Voorwoord	2
Managementsamenvatting	3
1. Aanleiding.....	7
2. Achtergrond.....	9
2.1. De geschiedenis en opkomst van SAS-zonder-EMVI procedures	9
2.2. Wat zijn de specifieke kenmerken van een SAS-zonder-EMVI procedure?	10
2.2.1 Selectie van aanbieders	11
2.2.2 Dialoog	13
2.2.3 Gezamenlijk invulling geven aan de opdracht	13
2.3. Welke procedures beschrijft de Handreiking SAS-zonder-EMVI?	14
3. Opzet van het onderzoek	16
3.1. Wat zijn de doelen van het onderzoek?	16
3.2. Welke activiteiten zijn uitgevoerd in het onderzoek?	16
3.2.1 Inventarisatie	16
3.2.2 Interviews	17
3.2.3 Synthese	17
3.3. Hoe zijn SAS-zonder-EMVI procedures meegenomen in dit onderzoek?	17
3.3.1 Selectiemethode SAS-zonder-EMVI procedures	17
3.3.2 ‘Zuivere’ SAS-zonder-EMVI procedure (SAS-2, SAS-3 en SAS-4)	18
3.3.3 ‘Quasi’ SAS-zonder-EMVI procedures	18
3.3.4 Welke procedures zijn niet meegenomen in het onderzoek?	18
4. Inventarisatie SAS-zonder-EMVI procedures	20
4.1. Verkennen van SAS-zonder-EMVI aanbestedingen	20
4.1.1 Korte introductie over de Monitor gemeentelijke zorginkoop	20
4.1.2 Gebruik SAS-zonder-EMVI procedures ten opzichte van totaal aantal nieuwe aanbestedingen	20
4.1.3 Aantal aanbestedingen in de dataset	21
4.1.4 Geografische spreiding van gemeenten die met SAS-zonder-EMVI procedures hebben ingekocht	22
4.1.5 Vormen van jeugdzorg die zijn ingekocht met SAS-zonder-EMVI	23
4.1.6 Vormen van Wmo die zijn ingekocht met SAS-zonder-EMVI	23
4.2. Uitvoeringsvarianten bij SAS-zonder-EMVI procedures	24
5. Uitkomsten interviews met gemeenten over doorlopen SAS-zonder-EMVI procedures	26
5.1. Structuur van de interviews	26
5.2. Resultaten interviews SAS-zonder-EMVI	26
5.2.1 Waarom is gekozen voor een SAS-zonder-EMVI procedure?	26

5.2.2	Hoe regelden gemeenten de benodigde kennis en ervaring?	28
5.2.3	Wat zijn de positieve ervaringen met de SAS-zonder-EMVI procedures?	28
5.2.4	Welke nadelen zijn ervaren bij de doorlopen SAS-zonder-EMVI procedures?	28
5.2.5	Wat zijn de ervaringen met/van aanbieders in deze procedures?	29
5.2.6	Welke tips hebben gemeenten voor de inzet van deze procedures?	29
6.	Conclusies en aanbevelingen	32
6.1.	Is SAS-zonder-EMVI dé oplossing voor aanbestedingen in het sociaal domein?	32
6.1.1	Wanneer is het toepassen van een SAS-zonder-EMVI procedure zinvol?	32
6.1.2	Wat zijn succesfactoren?	33
6.1.3	Wat zijn de risicofactoren bij het toepassen van SAS-zonder-EMVI procedures?	34
6.2.	Voldoet de wetswijziging aan de verwachtingen?	35
6.3.	Hoe maak je de keuze voor wel of niet een SAS-zonder-EMVI-procedure?	36
	BIJLAGE 1 - Opties voor SAS-zonder-EMVI procedures uit de Handreiking	37
	BIJLAGE 2 - Algemene bevindingen onderzoek SAS-zonder-EMVI.....	38
	BIJLAGE 3 - Afwegingskader wel of niet toepassen SAS-zonder-EMVI	40

1. Aanleiding

Al sinds de invoering van marktwerking in de zorg is er discussie over de rol van inkoop en aanbesteding van zorg. Ook in het gemeentelijk sociaal domein is er een brede behoefte aan een minder bureaucratische, meer relationele wijze van het sluiten van contracten tussen gemeenten en zorgaanbieders. In 2022 heeft VWS hiertoe een drempel weggehaald, met het schrappen van de verplichting om te gunnen op basis van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) uit de Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo). Dit komt tegemoet aan behoeften van gemeenten en zorgaanbieders om aan de ene kant aanbestedingsprocedures eenvoudiger en met minder administratieve lasten vorm te geven. Het beoordelen van offerte vinden veel gemeenten onnodig belastend. Het gaat vaak meer over het beoordelen van een 'papieren werkelijkheid' (bijvoorbeeld een plan van aanpak) dan over het maken van concrete afspraken. Gemeenten willen aan de andere kant vaker samen met aanbieders vorm kunnen geven aan de invulling van een opdracht.

In de Aanbestedingswet 2012 (Aw) valt de inkoop van hulp en ondersteuning in het sociaal domein meestal onder de Sociale en andere specifieke diensten (SAS-diensten). De aanbestedingsprocedure voor deze SAS-diensten (SAS-procedure) kent al meer vrijheid bij het inrichten van de aanbestedingsprocedure dan de reguliere aanbestedingsprocedures zoals de openbare en niet-openbare procedure. Gemeenten benutten deze extra vrijheid nog lang niet optimaal bij de inkoop van diensten in het sociaal domein. De verplichte gunning op basis van EMVI (tot juli 2022 een verplichting op basis van Wmo en jeugdwet) is hier mede debet aan, althans zo veronderstelt de wetgever.

Het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft naar aanleiding van de wijziging van de Wmo en de Jeugdwet een Handreiking uitgebracht over SAS-procedures waarin niet gegund wordt op basis van de EMVI. De procedures in de Handreiking zijn voorbeelden die voor gemeenten als leidraad kunnen dienen. In deze procedures is er sprake van minimumeisen eventueel aangevuld met selectiecriteria en/of dialoog tussen gemeenten en aanbieders. Ook kan toegewerkt worden naar een situatie waarin er na contractering nog nadere invulling aan de opdracht gegeven kan worden. Deze Handreiking SAS-zonder-EMVI is in september 2021 uitgebracht. De Handreiking SAS-zonder-EMVI is te vinden op de website van [PIANOo](#).

In aanloop naar de wetswijziging en het uitbrengen van de Handreiking hebben diverse regio's al een pilot-aanbesteding uitgevoerd met SAS-procedures-zonder-EMVI. En ook daarna zijn inmiddels, aan de hand van de Handreiking, verschillende SAS-zonder-EMVI doorlopen. Dit roept de vraag op: Wat zijn de ervaringen met deze procedures? Is de SAS-zonder-EMVI dé oplossing voor aanbestedingen in het sociaal domein? Wanneer en hoe zetten gemeenten de beschreven SAS-zonder-EMVI procedures in, waar lopen de gemeenten tegen aan en welke lessen hebben ze geleerd? Dit onderzoek beoogt deze vragen te beantwoorden. De resultaten zijn te vinden in deze rapportage.

Deze rapportage is geschreven voor inkoopadviseurs en beleidsadviseurs die te maken hebben of krijgen met inkoop in het sociaal domein. Ook verwachten we dat deze rapportage voor

zorgaanbieders in het gemeentelijke zorgdomein zeer relevant is. De rapportage geeft op basis van de onderzoeksresultaten inzicht in:

- Welke situaties gemeenten SAS-zonder-EMVI procedures of procedures die er op lijken hebben toegepast en welke ervaringen gemeenten daarmee hebben;
- Wanneer en hoe gemeenten SAS-zonder-EMVI procedures of varianten daarop effectief kunnen inzetten.

2. Achtergrond

2.1. De geschiedenis en opkomst van SAS-zonder-EMVI procedures

Door de decentralisatie in 2015 zijn gemeenten zelf verantwoordelijk geworden voor het inkopen voor jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie. In dit onderzoek is uitsluitend gekeken naar inkoop van gemeenten op het gebied van jeugdzorg en verschillende vormen van ondersteuning die onder Wmo vallen. Een van de veronderstellingen bij de decentralisatie was dat gemeenten beter jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning op maat kunnen vormgeven dan de voormalige financiers (zorgkantoren, provincies, AWBZ). Gemeenten als overheidsorgaan staan immers het dichtst bij inwoners en hebben het best zicht op wat lokaal het beste voor hun inwoners werkt en hoe je hen formeel en informeel het beste kunt ondersteunen. Ze kunnen daardoor de zorg dicht bij de mensen in buurten, wijken en dorpen te organiseren. De gemeenten zouden de zorg en ondersteuning daarom efficiënter en dus goedkoper kunnen organiseren.

De zorgtaken die in 2015 werden gedecentraliseerd waren voor gemeenten volkomen nieuw en zij hadden dit logischerwijs nog nooit ingekocht. Omgekeerd moesten aanbieders wennen aan gemeenten als opdrachtgever en de beleidsvrijheid die gemeenten hadden om inkoop vorm te geven. Gemeenten experimenteerden met verschillende inkoopprocedures, en contract- en financieringsvormen. Er is veel gezegd en geschreven over de lastendruk die dit voor zowel gemeenten als aanbieders met zich meebracht. Het gebrek aan kennis en ervaring rondom verschillende inkoopprocedures en de mogelijkheden ervan draagt waarschijnlijk bij aan onnodige lastenverzwaring. De discussie over de bijdrage van inkoop aan efficiëntere en/of goedkopere inzet van hulp en ondersteuning duurt voort. Gaandeweg is het beeld wat gekanteld van 'dat inkoop en daarmee procedures bepalend zijn voor de kosten van hulp en ondersteuning' naar 'alleen met elkaar, aanbieders én gemeenten, kunnen we komen tot het daadwerkelijk veranderen van het zorglandschap'.

In de eerste jaren van de decentralisatie kozen veel gemeenten voor dialooggericht inkopen via open house procedures waarbij de gemeente met veel aanbieders tegelijk het gesprek aanging. Nu recenter steeds meer gemeenten een beperkt aantal aanbieders wil contracteren en op zoek zijn naar een strategisch partnerschap met deze aanbieders, ontstond de behoefte aan een nieuw soort aanbestedingsprocedure. Die gemeenten wilden geschikte aanbieders selecteren en geen offertes beoordelen voor opdrachten waarvan het onzeker is hoe die er precies uit gaan zien. De Jeugdwet en de Wmo kenden echter de verplichting om aan te besteden op basis van het beoordelen van offertes (gunnen op basis van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving). Volgens de Nederlandse aanbestedingswet (conform de Europese richtlijn voor overheidsopdrachten) is dat voor sociale en andere specifieke diensten echter niet verplicht. De Jeugdwet en de Wmo waren op dat punt dus strikter dan het Europese en daarmee het Nederlandse aanbestedingsrecht. Om dit te veranderen, diende minister De Jonge in april 2021 een wetvoorstel in voor het wijzigen van Jeugdwet en Wmo-voorzieningen. Het hoofddoel was als volgt geformuleerd: *“het wegnemen van een belemmering waardoor het voor gemeenten eenvoudiger wordt om overheidsopdrachten op het terrein van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning te gunnen”*, zie [Tweedekamer.nl](https://www.tweedekamer.nl). Het vervallen van de

verplichting tot gunnen op Economische Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) in de Jeugdwet en Wmo was met de inwerkingtreding van de wetwijziging per 1 juli 2022 een feit.

Voor meer informatie over de wetwijzigingen van de Jeugdwet en Wmo per 1 juli 2022, zie [PIANOO](#); [Kenniscentrum Europa Decentraal](#) of [Overheid.nl](#).

Het schrappen van de EMVI-plicht beoogt diverse effecten:

- a. De SAS-zonder-EMVI procedure focust op bewezen kwaliteiten van een aanbieder, terwijl reguliere aanbestedingsprocedures met offertes en beoordeling op basis van gunningcriteria de nadruk leggen op proces en procedure;
- b. Met de SAS-zonder-EMVI procedure kan een gemeente aanbidders administratief luv selecteren, zonder offertes en gunningcriteria;
- c. Na een selectie op aanbieder kan een gemeente relatief eenvoudig elementen uit andere reguliere aanbestedingsprocedures toepassen en ontstaat er meer ruimte voor dialoog. Voorbeelden zijn de concurrentiegerichte dialoog en de mededingingsprocedure met onderhandeling.

In de Handreiking SAS-zonder-EMVI zijn een viertal mogelijke procedure-opties uitgewerkt. Het inrichten van dergelijke procedures is een andere manier van denken en werken die voor een deel van gemeenten en aanbidders zeer gewenst maar ook nieuw is.

2.2. Wat zijn de specifieke kenmerken van een SAS-zonder-EMVI procedure?

Een SAS-zonder-EMVI procedure kenmerkt zich vooral door de afwezigheid van het gunnen op basis van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) en dus op de afwezigheid van offertes en bijbehorende gunningssystematiek. Het gunnen zonder EMVI kan alleen bij SAS-procedures. Voor de andere reguliere Europese aanbestedingsprocedures is het verplicht om EMVI toe te passen. Verder kent een SAS-zonder-EMVI een aantal mogelijkheden die gemeenten kunnen inzetten al naar gelang van het doel van de aanbesteding: het selecteren of beperken van het aantal aanbidders, het in dialoog komen tot contractvoorwaarden en/of het gezamenlijk ontwikkelen en invulling geven van een bepaalde opdracht.

Het inrichten van een SAS-zonder-EMVI procedure blijkt in de praktijk niet altijd eenvoudig, vooral omdat gemeenten deze manier van denken in het sociaal domein niet gewend zijn en zorgvuldigheid bij het inrichten van een procedure geboden is. Daarom volgt in dit hoofdstuk een korte toelichting op de onderwerpen selectie van aanbidders, dialoog en gezamenlijk invulling geven aan een opdracht. Meer informatie over deze begrippen zijn bijvoorbeeld te vinden op de website van PIANOO of in de Handreiking SAS-zonder-EMVI. Het hanteren van een SAS-zonder-EMVI procedure moet overigens ook geen doel op zich zijn. Een SAS-procedure, een reguliere procedure met EMVI of bijvoorbeeld een open house procedure kan net zo passend zijn voor de inkoopdoelstellingen van de gemeente.

De volgende hoofdstukken gaan in op aantal kenmerken van de SAS-zonder-EMVI procedure: de selectie van aanbidders, de dialoog en het gezamenlijk invulling geven aan de opdracht.

2.2.1 Selectie van aanbieders

De SAS-zonder-EMVI procedure biedt gemeenten de mogelijkheid aanbieders te selecteren op bewezen geschiktheid. Aanbieders hoeven geen stukken (zoals bijvoorbeeld plan van aanpak) te schrijven over de uit te voeren opdracht en hun offertes hoeven niet door gemeenten beoordeeld te worden. Aanbieders moeten wel aantonen dat ze voldoen aan de gevraagde geschiktheid. Gemeenten kunnen hiermee het aantal aanbieders beperken waarmee ze het vervolg van de procedure willen ingaan.

Bij het selecteren van geschikte aanbieders en de wens om het aantal geschikte aanbieders te beperken kunnen minimumeisen en selectiecriteria toegepast worden. Minimumeisen en selectiecriteria zijn niet specifiek voor en alleen van toepassing op SAS-zonder-EMVI procedures. Ze hebben wel een bepalende rol bij de selectie van aanbieders in SAS-zonder-EMVI procedures, juist omdat er geen gunningscriteria toegepast worden.

Minimumeisen

In de beschreven SAS-zonder-EMVI procedures zijn minimumeisen de minimale (kwaliteits)eisen waar aanbieders in ieder geval aan moeten voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor de opdracht. We verstaan in deze rapportage conform de Handreiking SAS zonder EMVI onder minimumeisen:

- a. Vormvoorschriften (het volledig, juist en tijdig aanleveren van stukken in de aanbesteding);
- b. Uitsluitingsgronden* (om niet-integere bedrijven uit te sluiten);
- c. Geschiktheidseisen* (om te bepalen of aanbieders qua organisatie geschikt zijn om de gevraagde hulp kunnen leveren: heeft de organisatie de juiste technische- en beroepsbekwaamheid en is de organisatie financieel gezond);
- d. Uitvoeringsvoorwaarden (Programma van Eisen van de opdracht en overige condities of voorwaarden).

** Uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen zijn geen verplicht onderdeel voor een SAS-procedure, in de beschreven procedures zijn ze wel toegepast.*

Iedere aanbieder die voldoet aan de minimumeisen mag door naar het vervolg van de procedure. Het vervolg kan zijn het direct gunnen van de opdracht (vergelijkbaar met het open house model) of door naar een selectie- en/of dialoog fase.

Hoe hoger de minimumeisen, hoe minder aanbieders eraan kunnen voldoen. Het gebruik van minimumeisen is dus de eerste selectiestap. Gemeenten moeten bij het opstellen van minimumeisen wel steeds toetsen of de minimumeisen voldoen aan de beginselen van transparantie, proportionaliteit en gelijkheid. De gestelde eisen moeten passend zijn bij de aard van de opdracht.

Selectiecriteria

Bij reguliere (niet-openbare) aanbestedingsprocedures kan een gemeente selectiecriteria toepassen om slechts aan de meest geschikte aanbieders een offerte te vragen. Dit bespaart administratieve lasten als de gemeente anders heel veel offertes verwacht.

In de beschreven SAS-zonder-EMVI procedures zijn selectiecriteria ook bedoeld om de meest geschikte aanbieders te selecteren. Een verschil ontstaat ná de selectiefase. Bij een niet-openbare procedure volgt een ronde met offertes en gunning aan de hand van gunningscriteria. Bij een SAS-zonder-EMVI procedure ontbreekt deze fase. Daar komen in principe alle geselecteerde aanbieders in aanmerking voor de opdracht. Er vindt dus na de selectie geen beoordeling meer plaats om de beste partij(en) te kiezen. Wel is het mogelijk dat de gemeente aansluitend een dialooffase hanteert, en dat zorgaanbieders in deze dialooffase afvallen omdat de gemeente en de aanbieders niet tot overeenstemming komen.

Selectiecriteria gaan over de kenmerken van een aanbieder en niet over de invulling van de mogelijke opdracht. Op welke kenmerken kunnen aanbieders zich van elkaar onderscheiden? Hoe kunnen deze kenmerken objectief (en dus zonder beoordeling op waarde) getoetst worden? Selectiecriteria kunnen zowel betrekking hebben op de financiële en economische draagkracht als op de technische- en beroepsbekwaamheid van de aanbieder. Inhoudelijk liggen de selectiecriteria vaak in het verlengde van de (minimum)geschiktheidseisen zoals de mate van ervaring, maar ook het aantal en de kwaliteit van de referenties. Ook sluiten selectiecriteria bij voorkeur aan bij de visie en beleidsdoelstellingen van gemeenten. Meer informatie en voorbeelden over selectiecriteria zijn te vinden in de Handreiking.

Selectiecriteria versus gunningscriteria

Voor het onderzoek naar SAS-zonder-EMVI procedures is het onderscheid tussen selectiecriteria en gunningscriteria belangrijk. In de praktijk bestaat hierover nog wel eens verwarring. Er kan bijvoorbeeld in aanbestedingsstukken gesproken worden over selectiecriteria, terwijl het feitelijk gezien gaat om gunningscriteria, of juist omgekeerd. Soms is het onderscheid moeilijk te maken.

Dit onderzoek beoogt niet te toetsen of een aanbesteding wel of niet juist is ingericht. Het onderzoek heeft zich gericht op het feitelijk toepassen van het gunnen zonder EMVI en heeft dus gekeken naar hoe feitelijke criteria zijn opgesteld (en dus niet hoe deze in een aanbesteding *genoemd zijn*). Op basis van de Aw, de Gids proportionaliteit en jurisprudentie is het volgende onderscheid te maken:

	Selectiecriteria	Gunningscriteria
Hebben als doel:	Het beperken van het aantal geschikte aanbieders	Het vaststellen van de economisch meest voordelige inschrijving
Hebben betrekking op:	De aanbieder zelf (de inschrijver)	De uitvoering van de opdracht (de inschrijving)
Kijken naar:	Het verleden (wat heeft een aanbieder gepresteerd)	De toekomst (hoe wil de aanbieder de opdracht uitvoeren)
Vragen om:	Het toetsen en scoren van objectiveerbare feiten.	Het beoordelen van een inschrijving (bijvoorbeeld op mate van realiteit en aansluiting bij de opdracht)
Gaan bijvoorbeeld over (niet limitatief):	Grootte onderneming/omzet; Beschikbare capaciteit; Ervaring; Personeelsbestand; Bewezen kwaliteit van zorg; Kerncompetenties; SROI.	Plan van Aanpak en/of implementatieplan voor de opdracht; Wensen voor uitvoering van de opdracht; Afspraken over KPI's.

Tabel 1: Onderscheid selectiecriteria en gunningscriteria

2.2.2 Dialoog

Een SAS-zonder-EMVI procedure biedt de ruimte om met aanbieders in gesprek te gaan over de uitvoering van de opdracht tijdens de aanbesteding en voordat de opdracht wordt gegund. Deze dialoog is bedoeld om met de geselecteerde partijen overeenstemming te bereiken over de uitvoering van de opdracht. In deze fase kan een aanbieder dus nog steeds afvallen omdat de opdrachtgever en aanbieder het bijvoorbeeld niet eens worden over de voorwaarden voor uitvoering van de opdracht. Wat er besproken wordt in deze dialoog en hoe deze vorm krijgt, moet vooraf duidelijk zijn.

De Handreiking beschrijft dat de afstemming van de contractvoorwaarden zich tijdens de dialoog beperkt tot enkele van tevoren bepaalde, niet-wezenlijke, specifieke onderdelen van de uitvoeringsvoorwaarden. Deze komen bijvoorbeeld uit het inhoudelijke document (programma van eisen, beschrijvend document, aanbestedingsleidraad) en het conceptcontract. De dialoog mag nooit leiden tot een wezenlijke wijziging (zie artikel 2.163g Aanbestedingswet). Ook moet de gemeente transparant beschrijven hoe de dialoog verloopt en hoe de vaststelling van de voorwaarden plaatsvindt.

Op het moment dat de dialoog bedoeld is om de ‘beste’ aanbieder(s) te selecteren voor de opdracht, is er in feite weer sprake van gunnen op EMVI. Dit kan prima binnen een SAS-procedure (mits voldaan wordt aan de beginselen van transparantie, gelijkheid en proportionaliteit), maar valt voor dit onderzoek niet onder een ‘zuivere’ SAS-zonder-EMVI procedure (zie Hoofdstuk 3.3.2).

2.2.3 Gezamenlijk invulling geven aan de opdracht

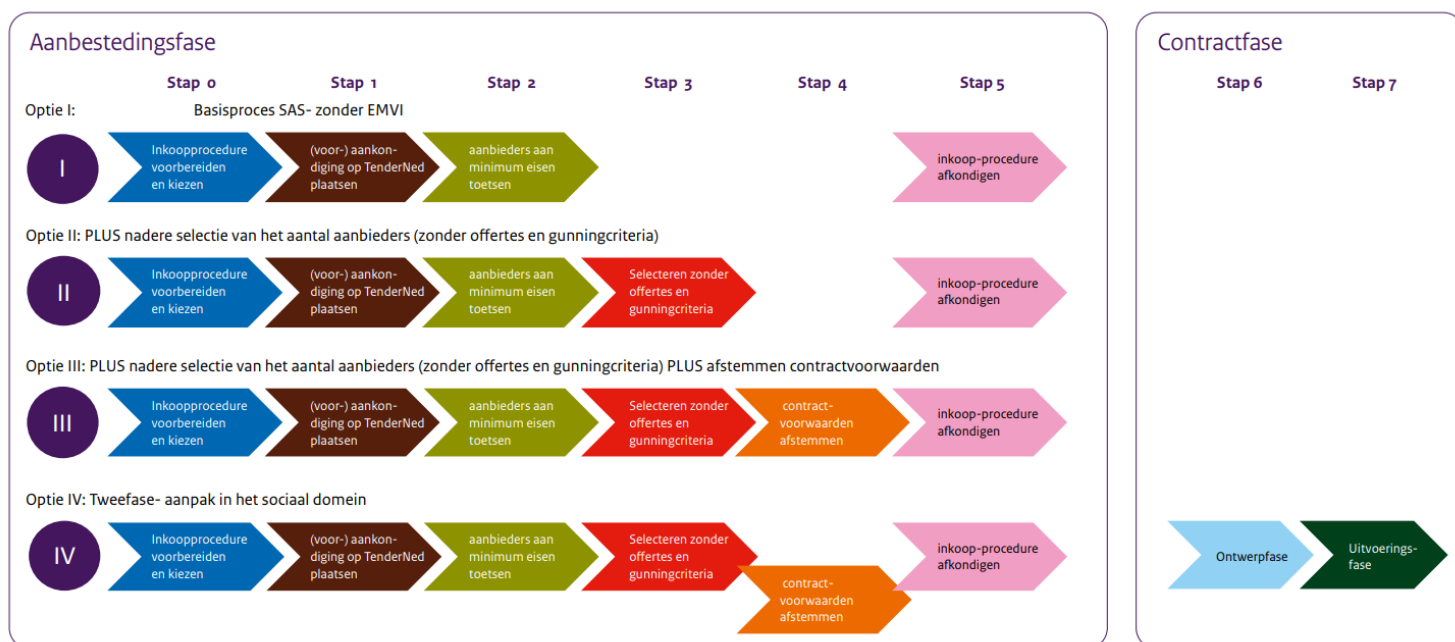
Een SAS-zonder-EMVI procedure biedt ook de mogelijkheid om aanbieders te selecteren en na het afsluiten van een (basis)contract de opdracht verder uit te werken en te ontwikkelen. In dit basiscontract staan de voorwaarden waaronder de opdracht uitgevoerd wordt en wat er met de opdracht bereikt moet worden. Vervolgens werken aanbieders en gemeenten gezamenlijk aan de invulling van de opdracht (het ‘hoe’).

De gemeente kiest eerst met welke partij(en) ze aan tafel wil om de opdracht verder uit te werken en vorm te geven. In de aanbestedingsfase sluit de gemeente met de geselecteerde partij(en) een basiscontract. Vervolgens maakt de gemeente eerst afspraken met de geselecteerde partij(en) over de invulling van de ontwerpfase. Dan volgt de uitvoeringsfase waarin aanbieders de nieuw ontworpen dienstverlening of de verandering in werkwijze gaan uitvoeren.

De Handreiking benoemt ten aanzien van de zogenaamde ‘bouwfase’ de volgende juridische randvoorwaarden. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de opdracht voldoende ‘bepaald’ is. Opdrachten zonder duidelijke doelstelling zijn niet toegestaan. Tegelijkertijd moet de functionele omschrijving genoeg ruimte bieden voor verschillende oplossingen. Juist door de gezamenlijke verantwoordelijkheid en risicodeling in de ontwerpfase ontstaat ruimte voor samen ontwikkelen. Op deze manier worden grote opgaven haalbaar. Een goede marktverkenning of -consultatie is daarbij essentieel. Ook moeten de financiële afspraken duidelijk zijn. Betalen voor de ontwerpfase is een randvoorwaarde. Ook het te hanteren tarief voor de nieuwe dienstverlening in de uitvoeringsfase moet worden vastgesteld.

2.3. Welke procedures beschrijft de Handreiking SAS-zonder-EMVI?

De Handreiking SAS-zonder EMVI beschrijft 8 stappen en 4 mogelijke opties voor een SAS-zonder-EMVI procedure, zie Figuur 1. Deze Figuur is groter zichtbaar in Bijlage 1 van deze rapportage. Deze opties en stappen zijn bedoeld om gemeenten te inspireren om de ruimte die de wetswijziging biedt zo goed mogelijk te benutten. De beschreven stappen en opties zijn niet volledig en uitputtend, gemeenten kunnen en moeten steeds kijken naar wat passend is in hun specifieke situatie.



Figuur 1: De vier opties voor SAS-zonder-EMVI procedures uit de Handreiking SAS-zonder-EMVI

De Handreiking onderscheidt 8 stappen (inclusief stap 0; zie Figuur 1):

De stappen 1 ((voor)aankondiging boven de Europese drempelwaarde van €750.000) en 5 (afkondiging boven de Europese drempelwaarde van €750.000) en het opstellen van een proces-verbaal van gunning zijn in ieder geval verplicht.

Voor stap 2 (toetsen aanbieders aan minimeisen) geldt dat een gemeente op basis van de inhoud van de opdracht zelf keuzes maakt over de minimeisen. Op basis van deze minimeisen kan een gemeente aanbieders uitsluiten van de opdracht. In deze stap zijn bepaalde minimeisen ook verplicht en andere zijn facultatief, zie hoofdstuk 2.2.1.

De andere stappen kunnen gemeenten vrij invullen (en evt. overslaan): stap 3 (selecteren zonder offertes en gunningcriteria), stap 4 (afstemmen contractvoorwaarden) en stap 6 en 7 (fasegewijs contracteren). Voor meer uitleg over de stappen, zie de Handreiking zelf.

De Handreiking beschrijft 4 opties voor mogelijke procedures:

Optie I (verder SAS-1) is de eenvoudige (basis)procedure. Optie I is geschikt voor een zorglandschap met weinig aanbieders en weinig noodzaak (of prioriteit) voor maatwerk en vernieuwing. Deze optie kent geen selectiecriteria, geen dialoog en geen gunningscriteria.

Optie II (verder SAS-2) is gericht op selectie van aanbieders. Deze optie is geschikt voor gemeenten die het aantal aanbieders middels selectiecriteria willen beperken.

Optie III (verder SAS-3) is gericht op de dialoog tussen gemeenten en aanbieders. Deze optie is geschikt voor gemeenten die op basis van vooraf vastgestelde voorwaarden samen met de aanbieders het contract willen afstemmen.

Optie IV (verder SAS-4) is gericht op gezamenlijke uitwerking van het contract. Na de selectie in de aanbestedingsfase start de ontwerp- of ontwikkelfase (fase 1). Na fase 1 volgt de uitvoeringsfase (fase 2). Deze optie is geschikt voor situaties waarin de oplossing nog niet bekend is, maar wel wat het resultaat moet zijn. Optie IV lijkt (volgens de Handreiking) vooral goed te werken in regio's met een structureel beperkt aanbod en waar transformatie moet plaatsvinden gebaseerd op partnerschap.

Voor dit onderzoek naar toepassing van SAS-zonder-EMVI aanbestedingen zijn de vier beschreven procedures uit de Handreiking als vertrekpunt genomen omdat uit het onderzoek blijkt dat gemeenten bij SAS-zonder-EMVI aanbestedingen inderdaad deze procedures hanteren.

3. Opzet van het onderzoek

3.1. Wat zijn de doelen van het onderzoek?

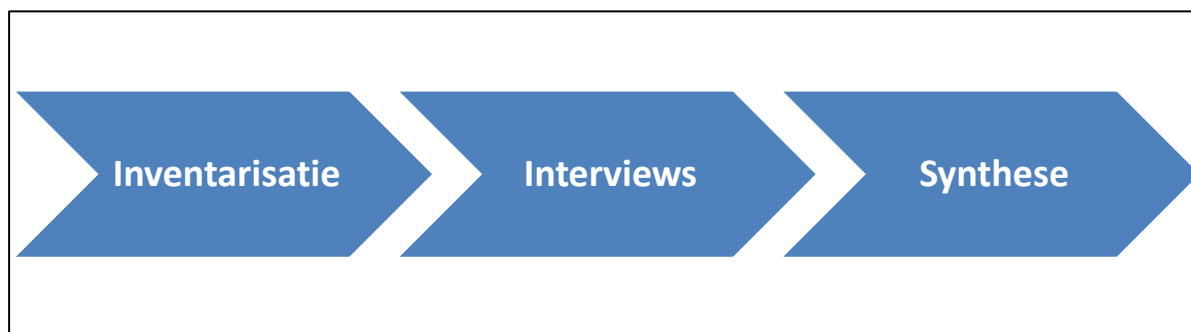
De doelen van dit onderzoek naar SAS-zonder-EMVI procedures zijn als volgt:

- Onderzoek naar en kennisverspreiding over de verschillende vormen van SAS-zonder-EMVI procedures die in de praktijk zijn toegepast;
- Het verzamelen van de geleerde lessen over de inzet van de SAS-zonder-EMVI procedures;
- Praktische handvaten meegeven aan gemeenten zodat zij SAS-zonder-EMVI procedures kunnen inzetten om hulp en ondersteuning effectiever en efficiënter in te kopen.

Het gunnen zonder EMVI in het sociaal domein is relatief nieuw. Het lijkt te voorzien in een behoefte van gemeenten om eenvoudiger en meer gericht op het selecteren van aanbieders om partnerschap mee aan te gaan. Het onderzoek is daarom vooral praktisch ingestoken. Hoe werkt de SAS-zonder-EMVI procedure? Wat hebben gemeenten er tot nu toe van geleerd? Wanneer kun je een dergelijke procedure toepassen en wat is ervoor nodig om dat te doen? Hoe verliep het samenspel met aanbieders? Deze vragen staan centraal in dit onderzoek.

3.2. Welke activiteiten zijn uitgevoerd in het onderzoek?

Dit onderzoek bestaat uit meerdere fases, waarvan een overzicht te zien is in Figuur 2. Hieronder wordt elke onderzoeksfase kort toegelicht.



Figuur 2: Het proces van het onderzoek rondom SAS-zonder-EMVI procedures

3.2.1 Inventarisatie

Het onderzoek is gestart met een inventarisatie van toepassingen van SAS-zonder-EMVI procedures voor gemeentelijke zorginkoop tot nu toe, zoals bekend in de PPRC Monitor gemeentelijke zorginkoop 2023. Deze monitor geeft het totale overzicht van alle gemeentelijke zorginkoop vanaf 2015 en is up-to-date tot en met 2023 (zie ook Hoofdstuk 4.1.1). Uit de Monitor blijkt dat er in totaal 22 aanbestedingen voldoen aan de criteria voor dit onderzoek. Voor deze aanbestedingen volgde een uitvoerige analyse van de aanbestedingsdocumenten. Na deze analyse zijn er zeven gemeenten of regio's geselecteerd om te interviewen die een SAS-zonder-EMVI procedure hebben uitgevoerd. *Nb. daar waar in dit onderzoek verder gemeenten genoemd wordt, kan dit ook betrekking hebben op regio's.* Deze zeven gemeenten of regio's zijn geselecteerd op basis van diversiteit in geografische

ligging, verschillende zorgvormen die worden ingekocht en ook de toepassing van verschillende varianten van SAS-zonder-EMVI procedures.

3.2.2 Interviews

Er zijn totaal zeven semigestructureerde interviews afgenomen via Microsoft Teams. De interviews duurden tussen de één en anderhalf uur. Hierbij zijn inkopers en beleidsadviseurs in het sociaal domein geïnterviewd die direct bij de aanbestedingen betrokken waren. In deze interviews is specifiek gevraagd naar de voorbereiding, uitvoering en reflectie op de SAS-zonder-EMVI procedure. Hierbij is ook extra ingezoomd op de geleerde lessen en hoe gemeenten een SAS-zonder-EMVI of vergelijkbare procedure zouden willen aanpakken.

Voor dit onderzoek zijn geen aanbieders geïnterviewd. Hoewel SAS-zonder-EMVI procedures bedoeld zijn om samen met aanbieders vorm te geven en hun ervaringen zeker ook relevant zijn, zat het nu niet de scope van dit onderzoek.

3.2.3 Synthese

In deze fase van het onderzoek is alle verkregen informatie uit de Monitor gemeentelijke zorginkoop en de interviews verwerkt. De gegevens uit de monitor zijn verwerkt in beschrijvende statistiek om zo een compleet beeld te geven over de zorginkoop door middel van SAS-zonder-EMVI procedures. Hoofdstuk 4 beschrijft deze resultaten.

Op één interview na zijn alle interviews uitgevoerd door twee onderzoekers. De interviews zijn in verslag uitgewerkt en verslagen zijn systematisch geanalyseerd en verwerkt in de resultaten. Hoofdstuk 5 gaat in op de uitkomsten uit deze fase van het onderzoek.

3.3. Hoe zijn SAS-zonder-EMVI procedures meegenomen in dit onderzoek?

Het vertrekpunt voor de indeling van verschillende SAS-zonder-EMVI-procedures in dit onderzoek is de Handreiking SAS-zonder-EMVI. Zoals in Hoofdstuk 2.3 is aangegeven, beschrijft de Handreiking op hoofdlijnen vier mogelijke SAS-zonder-EMVI procedures. Deze vier opties zijn de grondslag voor het categoriseren en selecteren van inkoopprocedures voor dit onderzoek. Dit sluit ook aan bij de classificatie in de Monitor Gemeentelijke Zorginkoop. Ook de uitleg van deze procedures en de toelichting op de werkwijze uit de Handreiking is in dit onderzoek veelal gevolgd en verwerkt in dit rapport. Overigens is dit onderzoek niet bedoeld als formele evaluatie van de Handreiking SAS-zonder-EMVI.

3.3.1 Selectiemethode SAS-zonder-EMVI procedures

De Monitor gemeentelijke zorginkoop biedt inzicht in de procedures die gemeenten gebruiken om hun inkopen in het sociaal domein vorm te geven. Uit deze monitor zijn twee soorten procedures geselecteerd:

- 'Zuivere' SAS-zonder-EMVI procedures;
- 'Quasi' SAS-zonder-EMVI procedures.

3.3.2 'Zuivere' SAS-zonder-EMVI procedure (SAS-2, SAS-3 en SAS-4)

Het onderzoek is bedoeld om te leren van de typische kenmerken van SAS-zonder-EMVI procedures, namelijk het niet toepassen van gunningscriteria en het wél toepassen van selectiecriteria en/of dialoog zoals beschreven in de SAS-2, SAS-3 en/of SAS-4 procedures. In dit onderzoek zijn de aanbestedingsprocedures meegenomen als '**zuivere**' SAS-zonder-EMVI procedures als die precies de genoemde stappen volgen.

Het begrip 'zuiver' is in dit onderzoek relatief bedoeld: zuiver in de lijn van de bedoeling van de Handreiking. Het heeft in dit verband niets te maken met rechtmatigheid of juridische juistheid van procedures. Procedures die niet precies zijn opgebouwd conform de Handreiking kunnen prima rechtmatig en inkooptechnisch juist zijn. En omgekeerd kunnen de 'zuivere' procedures best onrechtmatigheden bevatten. De procedures zijn daar in dit onderzoek niet op beoordeeld.

3.3.3 'Quasi' SAS-zonder-EMVI procedures

Naast de zuivere SAS-zonder-EMVI procedures zijn in dit onderzoek ook aanbestedingen meegenomen die overduidelijk de kenmerken hebben van de SAS-2, SAS-3 of SAS-4, maar waarin de gemeenten toch ook gunningscriteria hebben toegepast. Deze procedures zijn meegenomen onder de noemer '**quasi**' SAS-zonder-EMVI procedure.

Deze procedures zijn ook van belang voor het onderzoek, omdat ze een of meer specifieke kenmerken van de SAS-zonder-EMVI procedures hebben. Het gaat dan om het toepassen van selectiecriteria om het aantal aanbieders te beperken en/of het toepassen van een dialoog naast bijvoorbeeld het toepassen van gunningscriteria. Gemeenten kiezen hier bewust of onbewust voor. Bewust als een gemeente die de gehele procedure als SAS-3 inricht, maar expliciet benoemt 'gunningscriteria' te hanteren. En onbewust als gemeenten zeggen 'selectiecriteria' te hanteren, maar die in dit onderzoek beoordeeld zijn als gunningscriteria. De gebruikte 'selectiecriteria' zien dan niet toe op de geschiktheid en bekwaamheid van de aanbieder, maar gaan over (bijvoorbeeld een plan voor) de uitvoering van de opdracht. Ook is een subsidietender meegenomen in dit onderzoek en beschouwd als quasi-SAS-zonder-EMVI procedure omdat deze procedure zeer sterk lijkt op een SAS-4 procedure. Er is voor gekozen om ook deze procedures mee te nemen omdat gemeenten in deze procedures gelijkwaardige waardevolle ervaringen hebben opgedaan met bijvoorbeeld selectie en dialoog.

3.3.4 Welke procedures zijn niet meegenomen in het onderzoek?

Voor het onderzoek zijn de aanbestedingen buiten beschouwing gelaten die al langer toegepast worden en/of niet selectief van aard zijn. Het gaat om de volgende soorten procedures:

- SAS-1, Toelatingsprocedure Open House, Zeeuws model (ook binnen SAS-procedure) en Bestuurlijk aanbesteden. Deze procedures lijken erg op elkaar. Bij al deze procedures vindt geen selectie op basis van randschikking plaats;
- SAS-procedures met EMVI vormgegeven als reguliere openbare procedure of andere 'gebruikelijke' procedures;
- Reguliere (Niet-) Openbare aanbestedingsprocedures.

Bovenstaande procedures zijn niet nieuw: gemeenten gebruiken ze al sinds 2015 (of zelfs nog eerder voor huishoudelijke hulp). Dit onderzoek richt zich op de nieuwe mogelijkheden die de wetwijziging Wmo en Jeugdwet biedt en wat we daarvan kunnen leren. Overigens valt op dat de SAS-1 procedure die nu steeds vaker voorkomt, in feite niets anders is dan de open house procedure waar veel gemeenten vanaf stappen.

Het volgende hoofdstuk gaat in op de uitkomsten van de inventarisatie van de aangetroffen SAS-zonder-EMVI procedures. Hoofdstuk 5 behandelt vervolgens de uitkomsten van het kwalitatieve deel van het onderzoek: de ervaringen en geleerde lessen van gemeenten die een SAS-zonder-EMVI procedure hebben toegepast.

4. Inventarisatie SAS-zonder-EMVI procedures

Om meer te leren over de toepassing van SAS-zonder-EMVI procedures is de Monitor gemeentelijke zorginkoop geraadpleegd. De inventarisatie is bedoeld om een beeld te scheppen van het toepassingsgebied tot nu toe: voor welke zorgvormen en welk type opdrachten kiezen gemeenten nu een SAS-zonder-EMVI procedure? Welk type kiezen ze? En hoe verhouden deze keuzes zich tot de gemeentelijke zorginkoop in algemene zin (dus in verhouding tot andere aanbestedingsprocedures, open house en subsidies)? Dit hoofdstuk schetst een beeld van alle uitgevoerde SAS-zonder-EMVI procedures waarvan de overeenkomsten in 2023 of eerder zijn ingegaan.

4.1. Verkennen van SAS-zonder-EMVI aanbestedingen

4.1.1 Korte introductie over de Monitor gemeentelijke zorginkoop

Public Procurement Research Centre (PPRC) verzamelt inkoopdocumenten voor álle vormen van jeugdzorg en Wmo voor alle gemeenten in Nederland. Door de inkoopdocumenten te verwerken en te classificeren, omvat de Monitor gemeentelijke zorginkoop informatie over alle lopende overeenkomsten voor jeugdhulp en Wmo. De monitor bevat veel informatie over hoe gemeenten zorg inkopen, bijvoorbeeld over bekostigingsvormen, contractvormen, samenwerkingsverbanden en meer. Sinds 2018 verschijnt elk jaar een nieuwe up-to-date versie van de monitor, die het Ketenbureau i-Sociaal Domein openbaar beschikbaar stelt.

De Monitor bevat alle op dit moment lopende overeenkomsten, dus ook overeenkomsten die in eerdere jaren zijn ingegaan. Voor dit onderzoek is gebruikt gemaakt van de 2023-editie van de Monitor. De monitor omvat informatie over welke gemeenten SAS-zonder-EMVI procedures hebben toegepast en hoe deze aanbestedingen verder ingericht zijn. Ook wordt de monitor gebruikt om alle overeenkomsten van SAS-zonder-EMVI procedures uit 2021, 2022 en 2023 te vergelijken met de overeenkomsten van andere inkoopprocedures voor jeugdhulp en Wmo uit deze jaren.

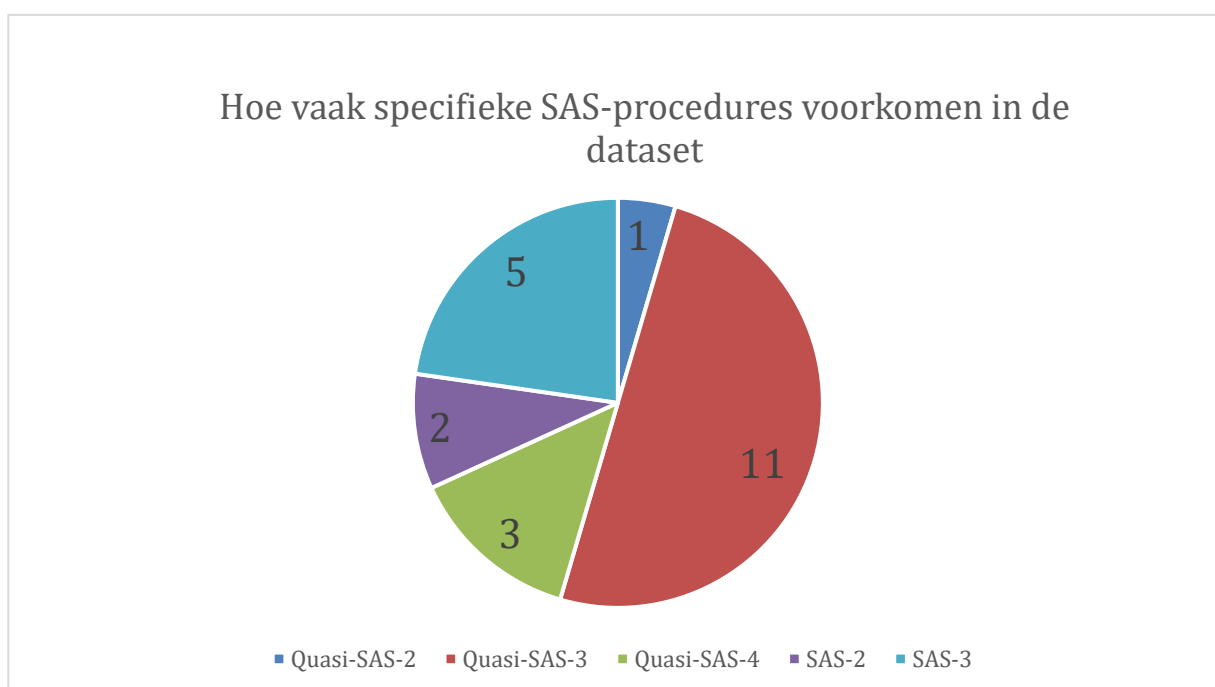
4.1.2 Gebruik SAS-zonder-EMVI procedures ten opzichte van totaal aantal nieuwe aanbestedingen

Vanaf juli 2022 was het door de wijziging van de Jeugdwet en Wmo voor gemeenten mogelijk om opdrachten voor zorgdiensten zonder EMVI te gunnen. Maar ook al voor deze wetwijziging hebben diverse gemeenten als pilot een SAS-zonder-EMVI aanbesteding doorlopen. In Tabel 2 is te zien hoe vaak specifieke procedures zijn gebruikt ten opzichte van het totaal aantal nieuwe overeenkomsten in het betreffende jaar. Door naar het aandeel in aantal overeenkomsten te kijken, is er een totaalbeeld per jaar zichtbaar.

In totaal beslaan SAS-2, SAS-3, SAS-4 en quasi-SAS-zonder EMVI procedures 4% van het totaal aantal nieuwe overeenkomsten per 2021, 17% in 2022 en 20% in 2023. Steeds meer van de nieuwe overeenkomsten zijn dus aanbesteed middels een SAS-zonder-EMVI of quasi-SAS-zonder-EMVI procedure. Vooral SAS-3 en quasi-SAS-3 worden veel gebruikt, bij elkaar opgeteld 18% van alle nieuwe overeenkomsten in 2022, en 20% in 2023.

Invulling van procedure	2021 (in %)	2022 (in %)	2023 (in %)
Dialogoog	3%	4%	11%
Meervoudig Onderhands	3%	0%	0%
Niet-openbare procedure	0%	0%	0%
Onbekend	16%	0%	0%
Onderhandelingsprocedure SD	4%	6%	5%
Openbare procedure	13%	25%	17%
SAS-2	0%	1%	0%
SAS-3	3%	8%	14%
Quasi-SAS-3	1%	8%	2%
SAS-4	0%	1%	0%
Quasi-SAS-4	0%	0%	4%
Subsidie-procedure	0%	0%	6%
Zeeuws model (incl. SAS-1)	57%	49%	40%

Tabel 2: Inkoop- en aanbestedingsprocedures voor gemeentelijke zorginkoop Wmo en Jeugdhulp 2021, 2022 en 2023



Figuur 3: Een uitsplitsing van verschillende soorten SAS-zonder-EMVI of Quasi-SAS procedures in de dataset

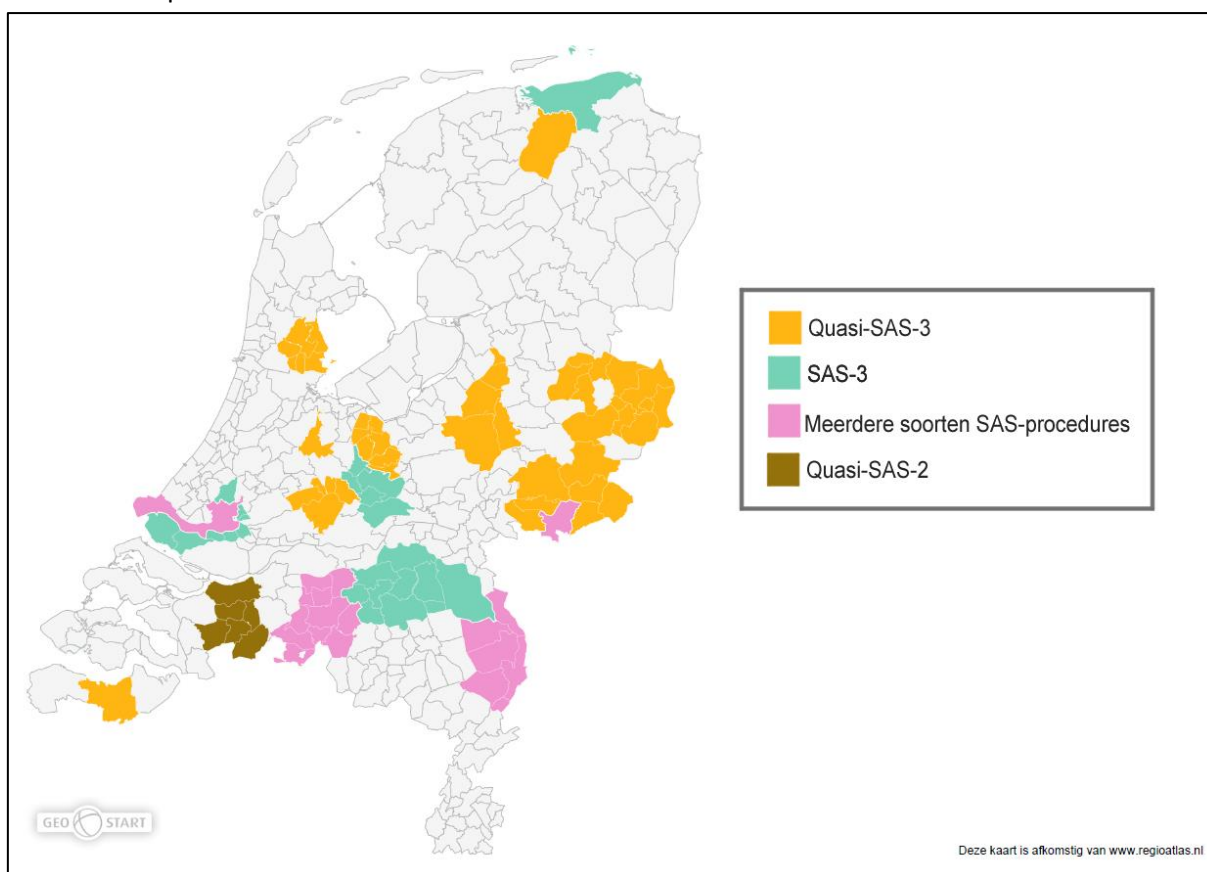
4.1.3 Aantal aanbestedingen in de dataset

In totaal zijn er 20 aanbestedingen gevonden in de Monitor gemeentelijke zorginkoop met het ingangsjaar 2021, 2022 en 2023 die een (quasi-)SAS-zonder-EMVI procedure toepassen, en geen SAS-1 zijn. Naast deze 20 aanbestedingen, zijn er ook al twee aanbestedingen meegenomen waarvan de overeenkomsten pas in 2024 ingaan die op het moment van dit onderzoek al gepubliceerd waren. Figuur 3 toont hoe vaak elke specifieke variant van SAS-zonder-EMVI procedures voorkomen in de

dataset. Opvallend is dat 11 aanbestedingen, 50% van het totaal, de quasi-SAS-3 procedure betreft, en 5 zuivere SAS-3 procedures. Dat betekent dat 16 van de 22 (73%) aanbestedingen varianten van SAS-3 procedures zijn, en er dus een dialoog heeft plaatsgevonden. Verder valt op dat (quasi-)SAS-4 erg weinig is toegepast in afgelopen jaren.

4.1.4 Geografische spreiding van gemeenten die met SAS-zonder-EMVI procedures hebben ingekocht

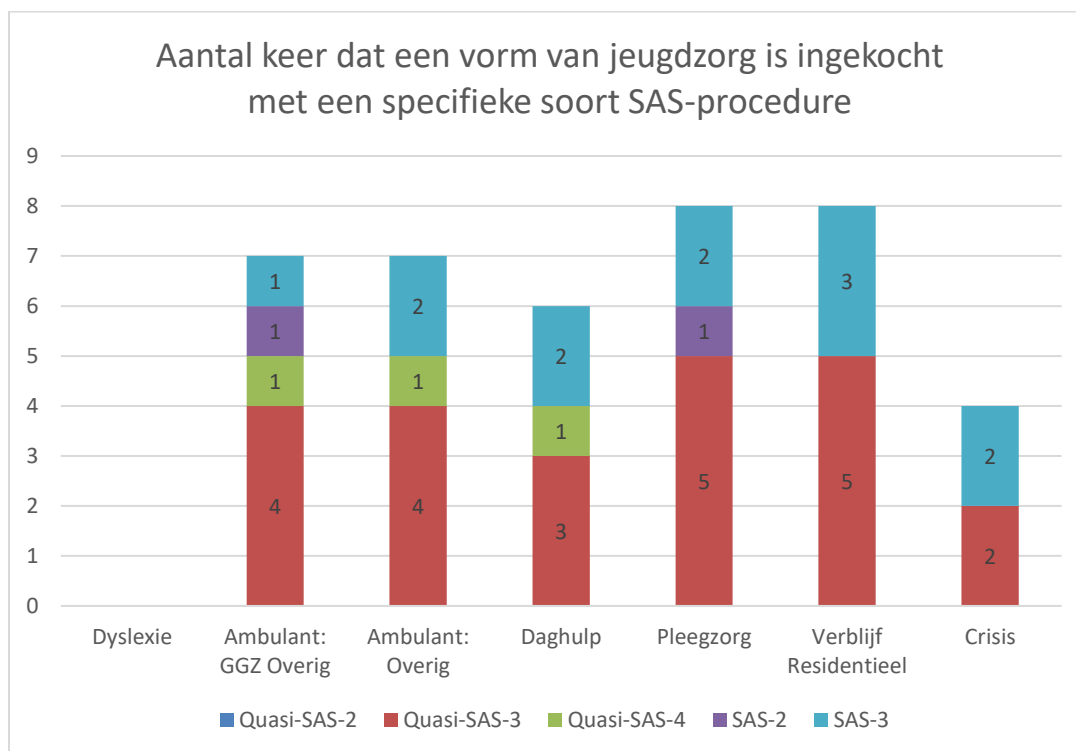
Van de 22 (quasi-)SAS-zonder-EMVI aanbestedingen is 36% uitgevoerd door één zelfstandig inkopende gemeente. De rest betreft samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, zoals jeugdhulpregio's. Figuur 4 toont welke gemeenten in afgelopen jaren bij minstens één SAS-zonder-EMVI aanbesteding betrokken waren. Twee individuele gemeenten en twee regio's hebben meerdere verschillende (soorten) SAS-zonder-EMVI procedures doorlopen. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Rotterdam. Zo heeft de gemeente Rotterdam een SAS-2 procedure doorlopen voor Jeugd-GGZ als zelfstandig inkopende gemeente en SAS-3 procedure voor specialistische jeugdhulp als penvoerder van de regio Rijnmond. Er is duidelijk sprake van een grote geografische spreiding. Dit laat zien dat veel verschillende gemeenten door heel het land gebruik hebben gemaakt van verschillende (quasi-)SAS-zonder-EMVI procedures.



Figuur 4: Kaart van alle gemeenten die in 2021, 2022 of 2023 tenminste één aanbesteding in de Wmo of jeugdzorg hebben doorlopen door middel van een SAS-zonder-EMVI of quasi-SAS procedure

4.1.5 Vormen van jeugdzorg die zijn ingekocht met SAS-zonder-EMVI

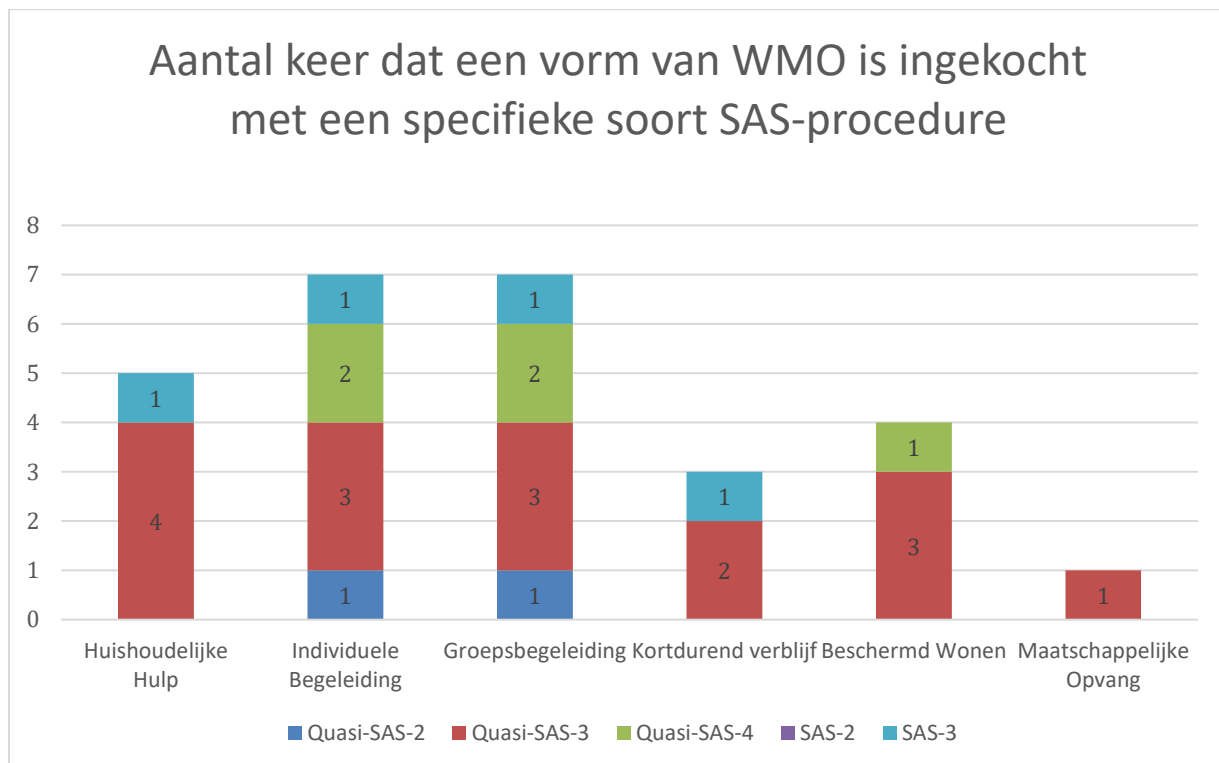
Er zijn veel verschillende soorten jeugdzorg ingekocht via (quasi-)SAS-zonder-EMVI procedures: jeugdhulp met verblijf, pleegzorg, crisiszorg, daghulp, jeugd-ggz en andere ambulante vormen van jeugdhulp: zie Figuur 5. Opvallend is dat dyslexie-ondersteuning geen enkele keer is ingekocht via een (quasi-)SAS-zonder-EMVI procedure. Bij 36% van de SAS-zonder-EMVI aanbestedingen voor jeugdzorg kocht een gemeente individueel in, terwijl de gemeente dit eerder in een samenwerkingsverband deed. Deze verandering is bijna alleen maar aan de orde bij ambulante jeugdhulp. Verder is te zien dat gemeenten SAS-zonder-EMVI toepasten voor veel verschillende soorten zorgvormen, van lichte hulp tot zwaardere verblijfsvormen. Dit laat zien dat SAS-zonder-EMVI procedures breed zijn toegepast bij het inkopen van jeugdzorg.



Figuur 5: Hoe vaak soorten jeugdzorg zijn ingekocht via SAS-zonder-EMVI of quasi-SAS procedures

4.1.6 Vormen van Wmo die zijn ingekocht met SAS-zonder-EMVI

Figuur 6 laat zien hoe vaak verschillende zorgvormen van Wmo zijn ingekocht door middel van een (quasi-)SAS-zonder-EMVI procedure. De zorgvormen individuele begeleiding en groepsbegeleiding zijn het vaakst op deze wijze ingekocht. In de dataset van dit onderzoek zijn individuele begeleiding en groepsbegeleiding altijd met dezelfde aanbesteding ingekocht. Ook komt het vaak voor dat deze gemeenten de zorg zelf inkochten in plaats van met de inkoopregio. Dit was het geval bij 36% van Wmo aanbestedingen die gebruik maakten van SAS-zonder-EMVI procedures.



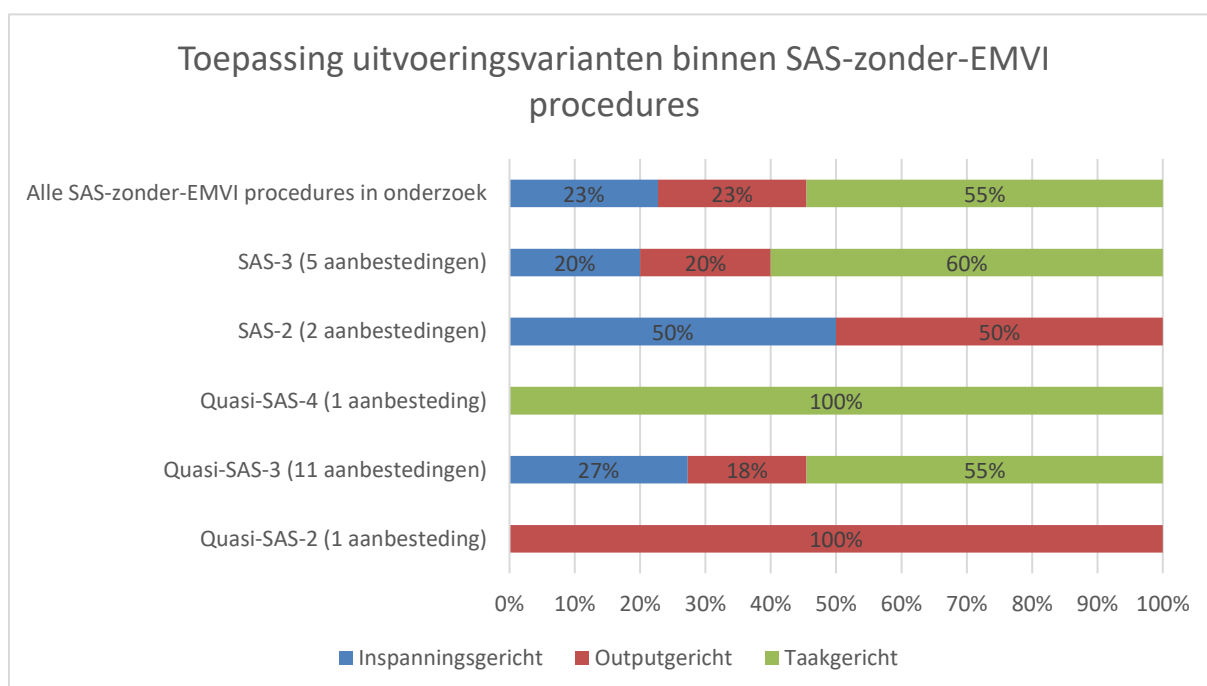
Figuur 6: Hoe vaak soorten Wmo zijn ingekocht via SAS-zonder-EMVI of quasi-SAS procedures

4.2. Uitvoeringsvarianten bij SAS-zonder-EMVI procedures

Het sociaal domein kent drie uitvoeringsvarianten voor de administratieve afhandeling van toewijzing en facturatie voor Wmo en Jeugdwet: de inspanningsgerichte, de outputgerichte en de taakgerichte variant. Voor meer informatie over de uitvoeringsvarianten zie onder andere de website van het [ketenbureau i-sociaaldomein](#).

Figuur 7 toont de relatie tussen SAS-zonder-EMVI procedures en uitvoeringsvarianten. Hierbij is ook gekeken naar het gehele beeld van alle SAS-zonder-EMVI procedures samen op het niveau van aanbestedingen. Het valt op dat meer dan de helft (55%) van alle aanbestedingen die van (quasi-)SAS-zonder-EMVI procedures gebruik maken de taakgerichte uitvoeringsvariant toepassen. Verrassend is dit niet: gemeenten kunnen een SAS-zonder-EMVI procedure hanteren om vanuit een dialoog in gesprek met aanbieders een contract af te stemmen en af te sluiten. Gemeenten kiezen juist ook met het oog op 'strategisch partnerschap' voor taakgerichte bekostiging. Op papier sluit de keuze voor een SAS-zonder-EMVI procedure daar dus goed bij aan.

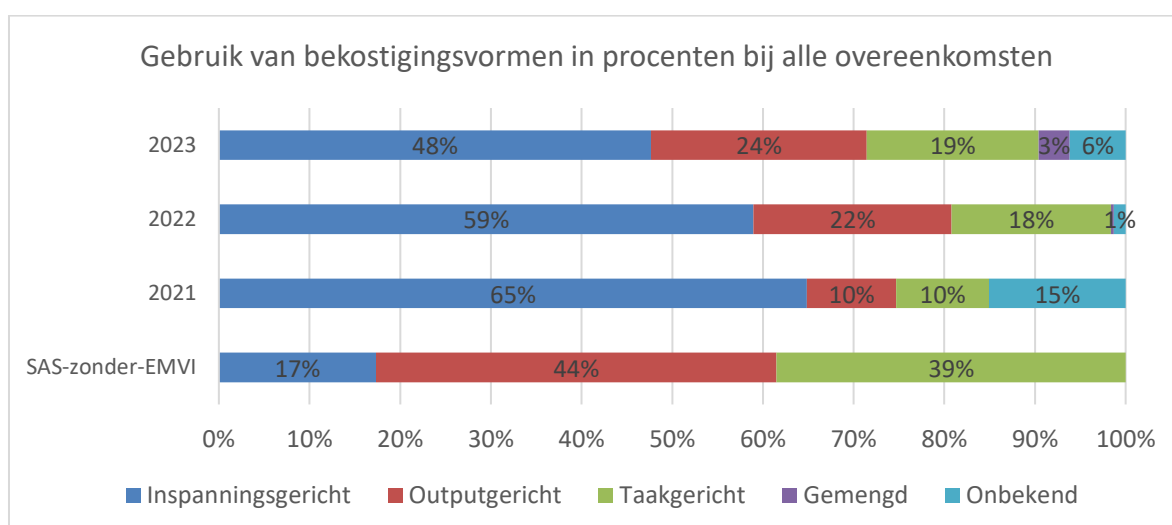
Alle gemeenten die via SAS-zonder-EMVI procedures taakgericht inkochten, maakten in het voorafgaande contract gebruik van een andere uitvoeringsvariant: inspanningsgericht (75%) en outputgericht (25%).



Figuur 7: Toepassing van uitvoeringsvarianten binnen SAS-zonder-EMVI procedures

De data in Figuur 7 geven de uitvoeringsvarianten weer per type SAS-zonder-EMVI aanbesteding. Voor het perspectief toont Figuur 8 de aandelen van de bekostigingsvarianten over alle zorginkoop. Hierin worden alle SAS-zonder-EMVI overeenkomsten vergeleken met alle overeenkomsten voor Jeugdhulp en Wmo die starten in 2021, 2022 en 2023.

In Figuur 8 is te zien dat taakgerichte financiering bij relatief steeds meer overeenkomsten wordt toegepast. Ook is duidelijk te zien dat SAS-zonder-EMVI overeenkomsten naar verhouding veel vaker voorkomen in combinatie met outputgerichte en taakgerichte financiering vergeleken met alle overeenkomsten in een specifiek jaar.



Figuur 8: Toepassing van uitvoeringsvarianten bij SAS-zonder-EMVI en alle overeenkomsten uit een specifiek jaar

5. Uitkomsten interviews met gemeenten over doorlopen SAS-zonder-EMVI procedures

5.1. Structuur van de interviews

In totaal zijn er zeven interviews van 1 tot 1,5 uur afgenomen bij verschillende gemeenten en inkoopregio's. Om in alle interviews dezelfde informatie te verkrijgen, is er gewerkt met een vaste structuur van vragen, waarbij wel ruimte is gelaten voor vrije beantwoording van de geïnterviewden: zogenaamde semigestructureerde interviews. Deze structuur bestaat uit de volgende drie onderdelen:

- Voor de aanbesteding – hoe is de SAS-zonder-EMVI procedure voorbereid?
- Tijdens de aanbesteding – hoe verliep de SAS-zonder-EMVI procedure?
- Na de aanbesteding – hoe kijkt de gemeente terug op de SAS-zonder-EMVI procedure?

Zo werd er specifiek gevraagd waarom er was gekozen voor specifieke selectiecriteria, en hoe de toepassing hiervan is verlopen en hoe gemeenten daarop reflecteren. Ditzelfde werd ook gevraagd voor de dialoog, als dit een onderdeel van de procedure was. Ook is er gevraagd waarom de keuze voor een specifieke soort SAS-zonder-EMVI procedure was gemaakt, hoe ook de zorgaanbieders betrokken zijn bij het proces, en naar eventuele reacties van zorgaanbieders op het proces (bijvoorbeeld hoe de administratieve lasten zijn ervaren). Het interview werd afgesloten door het gesprek samen te vatten in concreet geleerde lessen rondom aanbesteden met SAS-zonder-EMVI procedures.

Voor de interviews zijn betrokken inkoop- en beleidsadviseurs en/of contractmanagers uitgenodigd. De bereidheid om deel te nemen aan de interviews was groot. Doordat de verschillende disciplines van inkopers, beleidsadviseurs en contractmanagers goed verdeeld waren over de verschillende interviews, is daarmee een representatief beeld geschetst van de inzet en geleerde lessen van de SAS-zonder-EMVI procedures.

5.2. Resultaten interviews SAS-zonder-EMVI

Dit hoofdstuk in de rapportage geeft per categorie de bevindingen weer die specifiek van toepassing zijn op (quasi-)SAS-zonder-EMVI procedures. Daarnaast staan in Bijlage 2 de verzamelde bevindingen waar gemeenten zeker van kunnen leren bij het inrichten van een aanbestedingsprocedure in algemene zin. Deze bevindingen zijn echter niet specifiek van toepassing op de SAS-zonder-EMVI procedures, maar gelden bij alle type inkoop- en aanbestedingsprocedures.

5.2.1 Waarmee is gekozen voor een SAS-zonder-EMVI procedure?

In de interviews komt naar voren dat gemeenten nooit één enkele reden hebben voor de keuze voor SAS-zonder-EMVI: er is altijd een combinatie van redenen. In de interviews komen diverse redenen naar voren. We beschrijven hier de meest genoemde.

Opbouwen van een hechte relatie met zorgaanbieders

Een van de meest genoemde redenen voor toepassing van een SAS-zonder-EMVI procedure is de wens van gemeenten om 'strategische' of 'partnerschap' relaties met zorgaanbieders op te bouwen. Het gaat hierbij met name om de procedures met een dialoofase. Vaak gaat het om aanbestedingen van de duurste of meest specialistische zorgvormen die door een beperkt aantal aanbieders geleverd worden. Voor deze vormen van zorg en ondersteuning zoeken gemeenten een beperkt aantal zorgaanbieders met wie ze samen de zorgvormen kunnen doorontwikkelen (of) om ze beter te laten aansluiten bij hun eigen inwoners. Dit betekent overigens niet dat de gemeenten enkel met de huidige grote aanbieders de dialoog zijn aangegaan.

In de perceptie van gemeenten is het makkelijker en logischer om in onderhandelingen en dialoog met de zorgaanbieders deze relatie op te bouwen, dan om in de aanbestedingsfase enkel schriftelijk met elkaar te (moeten) communiceren. Gemeenten geven aan met deze procedures 'in de samenwerkingsstand te willen komen' en zo het 'wij tegen zij'-gevoel te willen voorkomen of wegnemen.

Het zorglandschap anders organiseren

Een andere veel genoemde reden om de SAS-zonder-EMVI procedure toe te passen is de wens van gemeenten om het zorglandschap voor de in te kopen zorgvormen anders te willen organiseren. Concreet betekent dit vaak: de gemeente wilde van een zorglandschap met een grote diversiteit aan gecontracteerde zorgaanbieders (open house) toe naar het contracteren van enkele grote zorgaanbieders of hoofdaannemers per zorgvorm of gebied. Dit argument raakt daarmee overigens ook aan het vorige: gemeenten zoeken de *strategische partnership-relaties* vaak met een beperkt aantal partijen. Ook kwam het voor dat gemeenten deze strategische partnership-relaties aan wilde gaan in situaties waar al een beperkt aantal partijen waren bij schaarse hulpvormen, zoals bijvoorbeeld bij specialistische jeugdhulp.

Vaak staan de contouren van een dergelijke opdracht vooraf vast, maar is er nog ruimte voor invulling van de details samen met de mogelijke opdrachtnemer(s). Een SAS-zonder-EMVI procedure met een dialoofase waarin gemeente en zorgaanbieder(s) de details van een dergelijke opdracht samen uitwerken (b)lijkt dan goed te passen.

Een nieuwe vorm van bekostiging invoeren

Als derde reden benoemen vier van de zeven gemeenten dat zij van een inspanningsgerichte bekostiging ('uitvoeringsvariant') naar de taakgerichte variant wilden overstappen. De gemeenten benoemden ook dit als reden voor de keuze voor SAS-zonder-EMVI. Een dergelijke overgang is geen eenvoudige exercitie en hierbij is belangrijk om verwachtingen en uitgangspunten rondom de financiering zorgvuldig met zowel geïnteresseerde zorgaanbieders als de interne organisatie en bestuurders af te stemmen. Dat voorkomt onduidelijkheden, verkeerde verwachtingen en aannames. Ook in die situatie was de perceptie van gemeenten voorafgaand aan de aanbesteding dat dit goed tot zijn recht zou komen in een aanbestedingsprocedure zonder gunningscriteria (en in de meeste gevallen met dialoofase).

5.2.2 Hoe regelden gemeenten de benodigde kennis en ervaring?

Het uitvoeren van een nieuwe aanbestedingsprocedure vergt ook nieuwe kennis en kunde. Dit organiseerden gemeenten op drie manieren. Zes van de zeven gemeenten huurden externe ondersteuning in, en dan met name juridisch advies. Hierbij werden juridisch adviseurs, advocaten en aanbestedingsjuristen genoemd. Dit kwam vooral voort uit onzekerheid over wat precies wel en niet kan bij dit soort procedures en de wens om rechtmatigheidsproblemen te voorkomen. Twee gemeentes gaven aan de procedure met eigen mensen uit de regio vorm gegeven te hebben, zonder externe ondersteuning of alleen met externe toetsing vooraf. In één interviews is genoemd dat een medewerker van de gemeente zelf scholing heeft gevolgd ten aanzien van SAS-zonder-EMVI.

5.2.3 Wat zijn de positieve ervaringen met de SAS-zonder-EMVI procedures?

Veel geïnterviewden vonden het lastig te benoemen wat de doorlopen procedures concreet opgeleverd hebben omdat de procedures nog niet volledig afgerond zijn, of omdat de uitvoering van het contract pas net begonnen was. Toch zijn er zeker positieve punten genoemd. Zo vertelde een gemeente dat zonder de dialoog met aanbieders het niet gekomen was tot andere vormgeving van de zorg. Samen met aanbieders is in de dialoog de zorg daadwerkelijk anders inhoudelijk vormgegeven met onder andere een nieuwe indeling van de zorgproducten.

In de meeste gevallen werd de dialoog tussen gemeenten en zorgaanbieders van beide kanten (gemeente en aanbieders) als positief ervaren. Het was een opluchting om inhoudelijk over zorg en ondersteuning te kunnen praten om tot oplossingen te komen (in tegenstelling tot puur schriftelijke aanbestedingen). Gemeenten benoemen dat de aanbieders constructief meewerkten en dat het voorkwam dat zorgaanbieders in de overleggen ook elkaar corrigeerden.

“Het levert ons best veel op. Daar waar eerder niet zoveel contact was met aanbieders, is dat nu wel op veel niveaus. Dat zorgt ervoor dat we snel kunnen schakelen en vast kunnen gaan boetseren naar wat we graag willen bereiken.”

Meer over de ervaringen met de aanbieders is te lezen in hoofdstuk 5.2.5.

5.2.4 Welke nadelen zijn ervaren bij de doorlopen SAS-zonder-EMVI procedures?

“Niet alleen bij de aanbieders, maar ook bij de gemeente was de tijdsbesteding fors. Wij zijn geen grote regio, en ik kan niet goed inschatten of het voor een grotere regio hetzelfde of nog meer zal zijn.”

Uiteraard zijn gemeenten de nodige hobbels tegengekomen bij de doorlopen procedures. Diverse geïnterviewden benoemen dat het organiseren en uitvoeren van de aanbestedingsprocedure op deze wijze veel tijd en inspanningen heeft gekost, meer dan zij vooraf hadden ingeschat. Ook was er bij veel gemeenten onzekerheid over mogelijkheden en invulling van de procedure, zeker rondom de dialoog. Welke ruimte is er tijdens de dialoog: wat kun je hierin wel en niet behandelen en bespreken met zorgaanbieders en hoe doe je het goed? Daarnaast noemen sommige geïnterviewden dat ook

meespeelde dat er vanuit het verleden nog wederzijds wantrouwen leefde tussen gemeenten en zorgaanbieders voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure.

Diverse gemeenten vonden het opstellen van selectiecriteria en het beoordelen van de zorgaanbieders ten aanzien van deze selectiecriteria moeilijk. Hierbij zat de uitdaging er vooral in om de selectiecriteria feitelijk en objectief te beoordelen.

“In het geval van een quasi-SAS-zonder-EMVI: ‘Nu de wetswijziging erdoor is, zouden we van de mogelijkheden gebruik maken en geen plannen van aanpak meer uitvragen’.”

5.2.5 Wat zijn de ervaringen met/van aanbieders in deze procedures?

“Wow, ze [de aanbieders] willen echt een coproductie maken, ze willen het echt samen goed gaan doen en ze denken ook aan ons belang en niet alleen aan hun eigen belang.”

Aanbieders zijn uiteraard onmisbaar bij aanbestedingen in het algemeen en bij de SAS-zonder-EMVI in het bijzonder. Zoals eerder benoemd zijn aanbieders in het kader van dit onderzoek niet geïnterviewd. De gemeenten zijn wel gevraagd naar hun ervaringen met en reactie van zorgaanbieders op de doorlopen procedures. De antwoorden gingen vooral over hoe gemeenten de houding en gedrag van de aanbieders hebben ervaren, maar ook over de lastendruk van de doorlopen procedures. Meestal hadden de aanbieders veel zin in de zorginhoudelijke dialoog. Ze wilden graag meewerken met de nieuwe vorm van inkopen, maar waren tegelijkertijd ook op zoek naar (de voor hen vertrouwde) houvast en duidelijkheid van de reguliere procedures. Soms vertoonden ze zelfs duidelijk risicomijdend gedrag, door bijvoorbeeld niet de gewenste openheid te willen geven over bepaalde bedrijfsvoeringsgegevens.

Bij aanbestedingen met dialoog (SAS-III of SAS-IV) vonden aanbieders het 'er even bij' doen van deze vorm van aanbesteding erg zwaar. Er is veel tijd gaan zitten in de dialoog en overleg met andere aanbieders over invulling van de opdracht. Overigens staat daar mogelijk tegenover dat er ook tal van zorgaanbieders minder (administratieve) lasten ervaren omdat ze niet meer deelnemen aan de aanbesteding, en dat administratieve lasten voor het schrijven van offertes dan weer achterwege blijven.

“Aanbieders vonden het interessant en leuk om mee te doen, maar dit moet niet nog bij meer gemeenten gaan gebeuren. Dat vinden ze niet te doen.”

5.2.6 Welke tips hebben gemeenten voor de inzet van deze procedures?

De geïnterviewden geven veel tips voor de inzet van een (quasi-)SAS-zonder-EMVI procedure. Veel van de tips komen voort uit de (eerdere) onbekendheid met de procedure. Voor het overzicht zijn de tips te verdelen over organisatie van de procedure, inrichten van de procedure en houding en gedrag tijdens de aanbestedingsprocedure.

Organisatie van de procedure

“Als gemeente waren (en zijn) we ook zoekend. Het voelde als pionieren ten opzichte van regulier aanbesteden, je wilt het ook graag heel goed doen.”

Net als bij alle aanbestedingen is het verstandig om op tijd te beginnen. Toch is de tip van de geïnterviewde gemeenten: neem voor deze aanbestedingen (en dan vooral SAS-3 en SAS-4) extra tijd voor de voorbereiding, het opstellen en het doordenken van de aanbestedingsdocumenten. Tijdsdruk is natuurlijk van toepassing voor alle aanbestedingen, maar gemeenten geven aan dat het echt een andere manier van aanbesteden, denken en werken. En juist dat vraagt extra tijd.

“Het is echt hogere wiskunde en we hebben er ook met enorm veel denkkracht aan gewerkt.”

Daarnaast geven gemeenten een paar algemene praktische tips:

Praktische tips rondom de organisatie van de SAS-zonder-EMVI procedure

- Regel juridische ondersteuning bij de inrichting en het doorlopen van dit soort nieuwe procedures. Dit met het oog op vraagstukken over rechtmatigheid, wat kan en mag in bijvoorbeeld de dialoog.
- Zorg dat de juiste mensen met mandaat aan de dialoogtafel zitten, zowel namens gemeenten als zorgaanbieders. Dit bespoedigt het maken van afspraken (de dialoogpartijen hoeven niet voor elk punt terug naar hun achterban).
- Vorm een goed aanbestedingsteam van mensen met voldoende kennis en ruimte in de agenda. Mensen die snappen hoe het werkt, die de tijd hebben en voortdurend betrokken kunnen zijn. Betrek ook contractmanagers bij de voorbereiding van de aanbesteding.

Inrichten en doorlopen van de procedure

De SAS-2, SAS-3 en SAS-4 procedures kennen elementen die duidelijk afwijken van reguliere aanbestedingsprocedures mét offertes en gunningscriteria. Dat kan alleen een succes worden als alle betrokkenen weten wat de bedoeling is en wat ieders rol is in de aanbesteding. De volgende tips liggen voor de hand, maar worden door veel gemeenten genoemd als succesfactoren:

Succesfactoren voor het inrichten en doorlopen van de SAS-zonder-EMVI procedure

- Neem aanbieders vanaf het begin mee bij de nieuwe procedure, al voor de aanbesteding (bijvoorbeeld via marktconsultaties). Leg uit hoe de (nieuwe) SAS-zonder-EMVI procedure werkt (bijvoorbeeld via plenaire informatiesessies).
- Maak gebruik van de expertise van zorgaanbieders bij het opstellen van relevante en objectieve selectiecriteria. Toets bijvoorbeeld of voorgenomen selectiecriteria ook daadwerkelijk leiden tot selectie van de beste aanbieders voor een bepaalde vorm van ondersteuning. Meten de selectiecriteria daadwerkelijk de gevraagde kwaliteit?
- Bouw aan vertrouwen in elkaar; vooral op financieel gebied. SAS-zonder-EMVI procedures (en dan vooral SAS-3 en SAS-4) kunnen voor aanbieders en gemeenten nog spannender zijn dan andere aanbestedingsprocedures. Wat zijn uiteindelijk de voorwaarden waaronder de opdracht uitgevoerd moet worden? Past dat bij de bestaande bedrijfsvoering en kan het financieel uit? De financieringsystematiek is vooraf bepaald, terwijl de uitvoering van de

opdracht inhoudelijk nog ter discussie ligt. Een onafhankelijk kostprijsonderzoek met de afspraak dat zowel aanbieders als gemeenten zich bij de uitkomst neerleggen kan bijvoorbeeld zorgen voor vertrouwen.

Voor de dialoofase (SAS-3 en SAS-4) zijn er de specifieke tips:

Succesfactoren voor het inrichten en doorlopen van de dialoofase:

- Het strak volgen van het aanbestedingsproces is belangrijk, zeker als er een dialoog in het proces zit. Zorg bijvoorbeeld ook voor achterwachten bij vakantie of ziekte.
- Houd daadwerkelijk en bewust ruimte voor de dialoog en timmer niet alles op voorhand al dicht.
- Begin in de dialoog (als dat een onderwerp op de dialoogtafel is) op tijd over de financiën (tarieven, budgetten, et cetera) voor zover dat van toepassing is, want dit vraagt toch de meeste tijd.

Houding en gedrag tijdens de procedure

Gemeenten en aanbieders zijn veelal gewend om in aanbestedingsprocedures schriftelijk en formeel met elkaar te communiceren over de voorwaarden en uitvoering van de opdracht. Bij een dialoofase, is nog steeds sprake van strakke kaders, maar het karakter van de communicatie is wezenlijk anders. Dat vraagt een andere grondhouding. De tips die gemeenten daarvoor geven:

Tips rondom houding en gedrag tijdens de procedure:

- Voer open en eerlijke gesprekken (vooraf en tijdens dialoofase). Aanbieders en gemeenten moeten niet het gevoel hebben dat er een verborgen agenda is.
- Stel je op een zakelijke manier kwetsbaar op. Geef bijvoorbeeld aan dat het voor gemeenten ook nieuw is, dat het samen met de zorgaanbieders zoeken is naar de juiste weg. Tegelijkertijd is het de kunst om professioneel te blijven en zelf, als gemeente, de regie te houden.
- Organiseer steeds feedback-loops in het proces om te verifiëren of de betrokken partijen nog steeds hetzelfde bedoelen.
- Heb lef en vertrouwen, neem bewust risico's. Durf het anders te doen dan tot nu toe gebruikelijk is.
- Zorg er in de dialoog voor dat het duidelijk is wie welke rol heeft. Zo is bijvoorbeeld goed om na te denken over wie er verantwoordelijk is voor het proces en wie voor de inhoud. Het is handig als dit verschillende personen zijn.

“Denk goed na over rollen tijdens de dialoog. Met welke pet zit iemand daar? Is er geen sprake van rolvermenging? Je kan niet twee verschillende kaders tegelijk bewaken.”

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1. Is SAS-zonder-EMVI dé oplossing voor aanbestedingen in het sociaal domein?

“Ik denk dat het ook bij andere aanbestedingen echt heel mooi kan gaan werken, maar ik denk dat er nog meer voorbeelden uit den lande moeten komen zodat er steeds meer vertrouwen komt dat je er met elkaar echt uit kunt komen. Dat de dialoog dan echt de ruimte krijgt.”

SAS-zonder-EMVI is geen ‘magische oplossing’ voor alle uitdagingen en problemen bij gemeentelijke zorginkoop. Dat pretendeert overigens ook niemand. Dé SAS-zonder-EMVI procedure bestaat ook niet, de Handreiking geeft een viertal *mogelijke* uitwerkingen en aanwijzingen voor het toepassen van selectie en dialoog. De SAS-1 procedure sluit daarbij aan bij bekende inkoopmethodes van open house procedures en het ‘Zeeuws model’ die al een decennium bekend zijn. Daarmee zijn dus ook niet alle SAS-zonder-EMVI procedures uit de handreiking echt nieuw.

Wat dit onderzoek wel aantoont, is dat de SAS-zonder-EMVI procedure in bepaalde gevallen zeker een oplossing biedt voor inkoopvraagstukken in het sociaal domein. De gemeenten die ervaring opdeden met deze procedure benadrukken de toegevoegde waarde van de dialoog met een beperkt aantal zorgaanbieders. Ook het niet langer moeten gunnen op basis van offertes en gunningscriteria – toch een papieren werkelijkheid waarbij goede schrijvers soms winnen van goede zorgaanbieders – zien de geïnterviewde gemeenten als groot voordeel. Kortom, op basis van dit onderzoek blijkt dat de SAS-zonder-EMVI zeker toegevoegde waarde heeft! Tegelijk is het geen sine cure om bijvoorbeeld de SAS-3 en SAS-4 procedures vorm te geven en uit te voeren. Deze intensieve aanbestedingsprocedures sluiten lang niet altijd aan bij de gemeentelijke doelstellingen van een aanbesteding.

SAS-zonder-EMVI heeft een duidelijke meerwaarde in specifieke situaties. Kiezen voor een SAS-zonder-EMVI procedure is niet kiezen voor ‘zomaar’ een procedure en is alleen zinvol als duidelijk is welke doelen je ermee wilt bereiken. En dat deze doelen de keuze voor een intensieve procedure ook verantwoorden en er breed draagvlak voor is onder alle betrokkenen.

6.1.1 Wanneer is het toepassen van een SAS-zonder-EMVI procedure zinvol?

Het antwoord op deze vraag hangt natuurlijk samen met de specifieke SAS-zonder-EMVI procedure die de gemeenten willen toepassen. Dit onderzoek heeft de SAS-1 procedure buiten beschouwing gelaten. Daar trekken we hier dan ook geen conclusies over.

Op grond van de uitkomsten van het onderzoek heeft het toepassen van een SAS-zonder-EMVI met een dialoogfase (SAS-3 of SAS-4) toegevoegde waarde bij het inkopen van hulp of ondersteuning waarbij gemeenten én aanbieders samen inhoudelijk vorm willen geven aan de opdracht in plaats van het opvragen van een plan van aanpak en het beoordelen daarvan. Zoals uit de eerste toepassingen van de procedure blijkt, lijkt dit bijvoorbeeld zinvol wanneer gemeenten:

- Het zorglandschap flink anders willen gaan inrichten.
- Een nieuwe vorm van bekostiging invoeren.
- De relatie met zorgaanbieders centraal willen stellen en waarbij

- De inzichten van zowel de zorgaanbieders als de gemeenten nodig zijn om samen tot de beste invulling van het lokale zorgstelsel te komen.

Bij de SAS-2 (zonder dialoofase en/of bouwfase) ligt de toegevoegde waarde niet op het vlak van het gezamenlijk vorm geven aan de uitwerking van de opdracht. Hier ligt de toegevoegde waarde hoofdzakelijk op de toepassing van een andere wijze om tot 'de beste' zorgaanbieders te komen. De gemeente maakt de schifting dan niet meer op basis van 'geschreven verhaaltjes' (het plan van aanpak), maar op bewezen en objectief aantoonbare prestaties, competenties en kwalificaties van de organisatie.

“Na een aanbesteding waarin per gebied plannen van aanpak zijn gevraagd: ‘Ik weet achteraf niet of realistisch was om te verwachten dat aanbieders vooraf in staat zijn zich te verdiepen in een gebied en daarop een gericht plan te schrijven. We zien nu dat het tijdens de uitvoering al veel beter gekeken wordt wat in een gebied nodig is.’ “

De SAS-zonder-EMVI heeft meerwaarde als gemeenten op basis van bewezen competentie willen gunnen in plaats van een aanpak op papier. SAS-zonder-EMVI met dialoog heeft meerwaarde als de gemeenten de relatie met zorgaanbieders centraal willen zetten en de opdracht een gezamenlijke uitwerking van de invulling vraagt. Dit laatste is bijvoorbeeld relevant bij grote veranderingen in de organisatie van de ondersteuning of bij grote veranderingen in het zorglandschap.

6.1.2 Wat zijn succesfactoren?

“We wilden het echt graag anders doen, anders dan alleen accenten aanpassen in aanbesteding. Hoe we dat dan precies wilden doen, voor dat gesprek wilden we aanbieders ruimte geven. We wilden goed luisteren naar de aanbieders. De nieuw SAS-zonder-EMVI leek ons daarvoor geschikt.”

In de interviews zijn diverse succesfactoren genoemd voor de uitvoering van een SAS-zonder-EMVI aanbesteding. Sommige van de genoemde succesfactoren gelden wellicht altijd bij het aanbesteden, ook als de gemeente wel gunningscriteria hanteert. Toch is gekozen om de genoemde succesfactoren hier zo breed mogelijk op te nemen:

- Kies bewust voor een zuivere of quasi-SAS-zonder-EMVI procedure (of niet). Als gemeente moet je volledig achter het doel staan wat je ermee wilt bereiken.
- Geniet van het samenspel met aanbieders.
- Wees open en eerlijk in de dialoog.
- Heb lef en vertrouwen.
- Neem de tijd voor dialoog met de zorgaanbieder(s) voor, tijdens en na de aanbesteding.
- Regel juridische ondersteuning.
- Stel realistische doelen.

“Beperk je tot de cirkel van invloed die je hebt als het gaat om verwachtingen van veranderingen van aanbieders. Hoe groot is de opdracht voor hen?”

“Het allerbelangrijkste is: ga eerlijke en open gesprekken aan met je huidige en potentieel nieuwe aanbidders. Dat moet je natuurlijk eigenlijk altijd doen bij aanbestedingen, maar dat is niet altijd vanzelfsprekend.”

Naast de succesfactoren blijkt uit het onderzoek dat er tenminste twee belangrijke randvoorwaarden zijn om de gekozen procedure tot een succes te kunnen maken en zinvol te kunnen uitvoeren:

- Gemeenten hebben voldoende tijd en capaciteit beschikbaar om deze nieuwe manier van aanbesteden door te denken en uit te voeren.
- Gemeenten kunnen in voldoende mate de kaders van de opdracht formuleren, en doen dit ook in de voorbereiding van de aanbesteding.

De succesfactoren gaan over het maken van een bewuste keuze voor de procedure en daar intern voldoende draagvlak voor hebben. De gemeenten moeten voldoende tijd hebben, beschikking hebben tot de relevante kennis (zowel inkooptechnisch als juridisch) en realistisch zijn ten aanzien van de doelen. Een dialoog met aanbidders vergt tijd, vertrouwen en een open en eerlijke grondhouding. Daarnaast is voldoende tijd en capaciteit voor de uitvoering van de gehele SAS-zonder-EMVI procedure randvoorwaardelijk voor een zinvolle uitvoering, evenals het voldoende kunnen inkaderen van de opdracht.

6.1.3 Wat zijn de risicofactoren bij het toepassen van SAS-zonder-EMVI procedures?

De risico's bij deze nieuwe manier van aanbesteden liggen in de perceptie van de gemeenten vooral op juridisch vlak. De belangen van zorgaanbidders zijn (soms) groot. Dit is zeker het geval als gemeenten het aantal te contracteren zorgaanbidders sterk beperken, en zorgaanbidders dus de kans lopen 'buiten de boot te vallen'.

De juridische vraagstukken die uit de interviews naar voren kwamen, gingen over de selectiefase. Het toepassen van selectiecriteria bij aanbestedingen in het sociaal domein was voor de meeste geïnterviewde gemeenten nieuw. Welke criteria kunnen gemeenten hanteren (en welke zijn zinnig)? Wat is een goede ondergrens voor de selectie (geschiktheid) en kunnen zorgaanbidders zich daarboven wel voldoende op het criterium onderscheiden? Wanneer wordt een partij precies geselecteerd en waarvoor? En wanneer valt een partij dus af? Dit soort vragen spelen rondom het opstellen van de selectiecriteria en het toetsen daarop.

Naast de risico's die de gemeenten in de interviews hebben benoemd, blijkt uit het onderzoek dat gemeenten soms ten onrechte gunningscriteria als selectiecriteria hanteren. Dit is één van de redenen waarom dit onderzoek 'quasi-SAS-zonder-EMVI' procedures onderscheidt van de zuivere variant. Ook hier lopen gemeenten een rechtmatigheidsrisico. Een zorgaanbieder zou met succes in verweer kunnen komen tegen de aanbesteding (en eventuele gunningsbeslissing) als de uitvoering van de procedure niet overeenstemt met de wijze waarop deze is beschreven.

De risico's op het vlak van rechtmatigheid zijn niet enkel theoretisch of slechts de perceptie van gemeenten. Bij één van de SAS-zonder-EMVI procedures die in het onderzoek is meegenomen, heeft een zorgaanbieder daadwerkelijk een kortgeding aangespannen tegen de gemeente(s). De bezwaren

van de zorgaanbieder gaan in de kern over de toepassing van de selectiecriteria, waarbij de gemeente(s) niet hebben gehandeld in overeenstemming met de door henzelf beschreven aanbestedingsprocedure op dit punt. De rechter heeft de zorgaanbieder op dit punt ook in het gelijk gesteld.

In de interviews zijn geen andere dan juridische risico's ter sprake gekomen. Toch is relevant om goed na te denken of er ook 'inkooptechnische' risico's bestaan: bijvoorbeeld of de keuze voor een SAS-zonder-EMVI procedure uiteindelijk tot een minder goed inkoopresultaat zou kunnen leiden. Deze situatie is – in ieder geval in theorie – voor te stellen op het moment dat zorgaanbieders ná selectie geen concurrentie meer hebben om de opdracht te winnen.

Gemeenten ervaren risico's bij toepassing van SAS-zonder-EMVI vooral op het juridische vlak, waarbij de correcte toepassing van de selectiecriteria en dialoofase de voor de hand liggende aandachtspunten zijn. Gemeenten benoemen in de interviews geen inkooptechnische risico's, wat overigens niet betekent dat deze risico's nihil zijn bij SAS-zonder-EMVI-aanbestedingen.

6.2. Voldoet de wetswijziging aan de verwachtingen?

Als afsluiting van de rapportage van dit onderzoek past een reflectie op de doelstellingen van het afschaffen van de EMVI-plicht. Deze paragraaf is niet bedoeld als formele evaluatie van de wetswijziging van de Wmo en Jeugdwet, maar als eerste korte reflectie op de doelstellingen hiervan – nu de eerste praktijkervaringen met SAS-zonder-EMVI er zijn.

Zoals benoemd in Hoofdstuk 2 waren, kort samengevat, de beoogde de effecten van de wetswijziging driedig.

a. *“De SAS-zonder-EMVI procedure focust op bewezen kwaliteiten van een aanbieder. Terwijl reguliere aanbestedingsprocedures met offertes en beoordeling op basis van uitgebreide gunningcriteria de nadruk leggen op proces en procedure”*

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat met het werken met selectiecriteria inderdaad geselecteerd kan worden op bewezen kwaliteiten en competenties. De gemeenten die nu ervaring hebben opgedaan ervaren het inderdaad als voordeel dat zorgaanbieders geen plannen hoeven te schrijven en dat zij de zorgaanbieders niet op deze plannen hoeven te beoordelen. Gemeenten kunnen inderdaad met aanbieders in gesprek gaan die al hebben bewezen (en objectief kunnen aantonen) bepaalde kwaliteit in huis te hebben.

b. *“Met de SAS-zonder-EMVI procedure kan een gemeente aanbieders administratief luv selecteren, zonder offertes en gunningcriteria”*

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het inrichten en uitvoeren van een SAS-zonder-EMVI procedure niet per se minder administratieve lasten met zich meebrengt. Gemeenten ervaren deze procedures als behoorlijk intensief, waarschijnlijk ook omdat de werkwijze nieuw is. Het kost veel tijd om goed op papier te zetten wat men eigenlijk wil en hoe dat uitgevraagd en getoetst wordt. Ook de dialoofase ervaren gemeenten als intensief en tijdrovend. Gemeenten benoemen dat zorgaanbieders

vooral ook de dialoofase intensief vinden. Daar staat tegenover dat minder aanbieders hierbij betrokken zijn.

c. *“Na een selectie van aanbieders kan een gemeente relatief eenvoudig elementen uit andere reguliere aanbestedingsprocedures toepassen en ontstaat er meer ruimte voor dialoog. Voorbeelden zijn de concurrentiegerichtte dialoog en de mededingingsprocedure met onderhandeling”*

In de Handreiking SAS-zonder-EMVI zijn voor het uitwerken van de vier mogelijke procedures elementen uit andere aanbestedingsprocedures toegepast. Dit zijn slechts voorbeelden, gemeenten zijn inderdaad vrij om andere elementen hieraan toe te voegen of andere elementen te verwijderen.

In de aanloop naar de wetswijziging ontstonden er nieuwe aanbestedingsprocedures waarin gemeenten met een dialoofase met meerdere aanbieders naast elkaar stapsgewijs tot aanscherping van de diverse offertes kwamen. Deze werkwijze heeft veel overeenkomsten met de mededingingsprocedure met onderhandeling. De SAS-4 procedure vertoont in conceptuele zin weer overeenkomsten met het innovatiepartnerschap waarin een onderzoeks- en ontwikkelingsfase (met gecontracteerde partij) voorafgaat aan de commerciële fase.

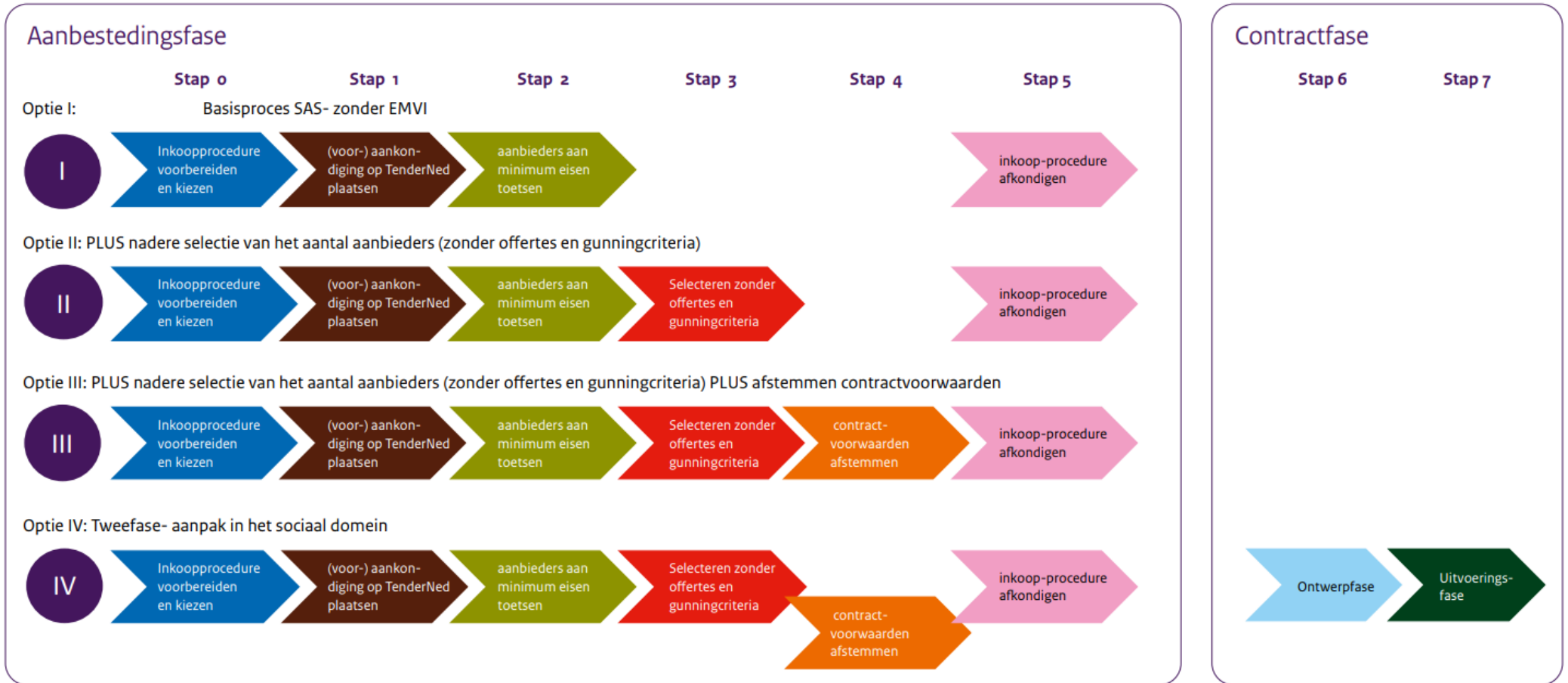
Kortom, deze mogelijkheden zijn nu al zichtbaar in de praktijk en er liggen nog veel meer mogelijkheden. Daarbij merken wij op dat deze mogelijkheden vooral voortvloeien uit de ruimte die het ‘SAS-regime’ biedt, niet zozeer het afschaffen van de EMVI-plicht.

De SAS-zonder-EMVI procedures maken de belofte waar ten aanzien van het gunnen zonder offertes en gunningscriteria. Gemeenten ervaren het als groot voordeel om te kunnen selecteren op basis van (objectief aantoonbare) bewezen kwaliteit. Gemeenten hebben zelf nog niet een administratieve lastenverlichting ervaren, en vooral de toepassing van de dialoog is juist zeer (arbeids)intensief. Het toepassen van elementen uit andere aanbestedingsprocedures is ook bij SAS-zonder-EMVI mogelijk, maar hier heeft het schrappen van de EMVI-plicht geen bijdrage aan geleverd.

6.3. Hoe maak je de keuze voor wel of niet een SAS-zonder-EMVI-procedure?

De bevindingen van dit onderzoek bieden veel inzichten in de situaties waarin een SAS-zonder-EMVI procedure (en dan met name de versies met selectiecriteria, dialoog en/of bouwfase) een passende aanbestedingsprocedure is. Om gemeenten en inkoopregio's in het keuzeproses te helpen staan deze overwegingen en randvoorwaarden nog eens overzichtelijk bij elkaar in Bijlage 3.

BIJLAGE 1 - Opties voor SAS-zonder-EMVI procedures uit de Handreiking



Figuur 9: Verschillende SAS-zonder-EMVI opties. Bron: Handreiking SAS-zonder-EMVI

BIJLAGE 2 - Algemene bevindingen onderzoek SAS-zonder-EMVI

In de interviews zijn veel verschillende (leer)punten benoemd rondom het uitvoeren van SAS-zonder-EMVI procedures. Sommige van deze punten zijn echter breder toepasbaar op aanbesteden in het sociaal domein in zijn geheel in plaats van alleen maar op SAS-zonder-EMVI procedures. Deze punten zijn te vinden in deze bijlage.

Welke hobbels waren er in de doorlopen procedures?

- Tijdsdruk zorgde voor stress op het proces en onvoldoende kunnen 'doordenken'.
- Corona heeft gezorgd complexiteit in het vormgeven van de dialoog en vertraging in de tijd.
- (Dreiging van) een rechtszaak leidde tot veel vertraging;

Wat zijn de ervaringen met en van aanbieders in deze procedure?

- Aanbieders hadden veel zin in het samen optrekken met gemeenten;
- Aanbieders hebben gestoeid met het aanleveren van de (vormvrije) documenten voor de selectie;
- Aanbieders vertoonden risicomijdend gedrag. Bang om vast te zitten in en afgerekend op de vastgestelde kaders; (dit punt misschien opsplitsen in twee punten)

Welke tips hebben gemeenten voor de inzet van deze procedures?

Visievorming/ voorbereiden procedure

- Goede data-analyse voor inkoopstrategiebepaling is belangrijk;
- Denk goed na over welke zorgvormen met welke procedures worden ingekocht. Door veel verschillende aanbestedingen per zorgvorm is de administratieve last voor de aanbieders en de gemeente erg hoog (i.p.v. verlaagd door SAS-procedures)
- Richt een procedure in op basis van wat je wilt bereiken en niet omgekeerd;
- Neem op tijd bestuurders mee om verwachtingen te managen. Bijvoorbeeld over taakgericht werken, dat is namelijk geen bezuinigings-of controlemiddel maar een andere manier van werken waar inhoudelijke beleidsdoelstellingen mee te behalen zijn;
- Zorg voor een duidelijke opdrachtomschrijving en afbakening. Bijvoorbeeld het uitwerken van producten en/of kostprijsonderzoek;
- Denk behalve het inkoopproces ook de bijbehorende uitvoeringsvraagstukken ook van tevoren goed uit. Zet bijvoorbeeld ook stappen in toegangsmanagement (bijv. centrale toegang voor jeugdzorg i.p.v. lokale toegang per gemeente);
- Bij gebiedsgerichte inkoop: Overweeg of ook kleinere aanbieders de gelegenheid kunnen krijgen om in combinatie met elkaar in aanmerking te komen voor een gebied i.p.v. een grote aanbieder met onderaannemingen.

Organisatie van de procedure

- Als je inhoudelijk overgaat naar een ander systeem, bijvoorbeeld taakgerichte inkoop, zorg ervoor dat iedereen (het aanbestedingsteam, operationele mensen, bestuurders etc.) het snapt, weet wat het inhoudt en wat de consequenties zijn;

Inrichten en doorlopen van de procedure

- Richt de tenders op dezelfde manier in op dezelfde aanbestedingsplatforms als bij de oude aanbestedingen;
- Denk goed door of dat wat je uitvraagt in een procedure je ook daadwerkelijk gaat gebruiken;
- Als een doel is dat een aantal partijen met elkaar gaan samenwerken, eis dan ook 1 aanspreekpunt of juridische entiteit namens die partijen;

BIJLAGE 3 - Afwegingskader wel of niet toepassen SAS-zonder-EMVI

Deze bijlage is bedoeld voor aanbestedingsteams om te komen tot een weloverwogen keuze voor het wel of niet gebruiken van een SAS-zonder-EMVI procedure. Zoals uit het rapport naar voren is gekomen, is het altijd een combinatie van factoren die leidt tot de keuze voor (een specifieke variant van) SAS-zonder-EMVI. De keuze kan voor een SAS-zonder-EMVI procedure per gemeente of inkoopregio en per zorgvorm weer anders zijn. Het is belangrijk dat bewust gekozen wordt voor het wel of niet gebruiken van de SAS-zonder-EMVI procedure.

In onderstaande tabel staan de punten die specifiek van toepassing zijn voor een SAS-zonder-EMVI procedure. De deelnemers van een aanbestedingsteam kunnen individueel scoren of een bepaald punt voor hen zwaar weegt of niet en wat het invoeren ervan betekent voor de huidige organisatie. Deze punten zijn opgedeeld in verschillende categorieën, waardoor de specifieke aandachtspunten per gemeente zichtbaar worden. Vervolgens kunnen de deelnemers met elkaar in gesprek gaan en met elkaar tot een standpunt en/of een werkwijze komen. Het scoren wijst verder voor zich: hoe meer plusjes er gescoord zijn, hoe meer een SAS-zonder-EMVI procedure passend lijkt (en omgekeerd).

De tabel is bedoeld als een hulpmiddel om intern het gesprek aan te gaan of het gebruiken van een SAS-zonder-EMVI procedure zinvol is. Het komen tot een keuze kan ook op heel andere wijze tot stand komen.

Onderwerp: Zorginhoudelijke en organisatorische doelen	-	+/-	+	Wat betekent dit voor de organisatie van de hulp en/of ondersteuning?
Zorglandschap veranderen				
Aangaan van 'hechte' relatie met aanbieders				
Overgang naar ander financieringssysteem				
Zorgvormen doorontwikkelen				
Behoefte om samen met aanbieders opdracht invulling te geven				

Onderwerp: Vormgeving procedure	-	+/-	+	Wat betekent dit voor de organisatie van de hulp en/of ondersteuning?
Behoefte aan dialoog met aanbieders				
Behoefte aan gunnen zonder offertes / plan van aanpak				
Behoefte aan selecteren op basis van competenties en prestaties van aanbieders in het verleden				
Een mogelijk (zeer) intensief traject is geen bezwaar en staat in verhouding tot doelstellingen				

Onderwerp: Randvoorwaarden /aanbestedingsteam	-	+/-	+	Wat betekent dit voor de organisatie van de hulp en/of ondersteuning?
Beschikbaarheid kennis over SAS-zonder-EMVI				
Beschikbare capaciteit (potentieel) aanbestedingsteam en betrokkenen				
Mogelijkheid tot juridische ondersteuning				
Er is voldoende voorbereidingstijd				
Bereidheid van en draagvlak in de organisatie om iets nieuws te willen doen				
Is de opdracht voldoende uitgewerkt en zijn kaders voldoende helder				