



Naam Krista Boersma
Functie onderzoeker en adviseur
bij PPRC en inkoopadviseur bij
SWO De Wolden Hoogeveen



Naam Willemien Hoogenraad
Functie onderzoeker en adviseur
Organisatie PPRC



Naam Niels Uenk
Functie directeur en onderzoeker
Organisatie PPRC

GUNNEN ZONDER OFFERTES IN HET SOCIAAL DOMEIN

Gemeentes kunnen sinds 2022 zorg aanbesteden zonder offertes of gunningscriteria. Onderzoekers Niels Uenk, Krista Boersma en Willemien Hoogenraad wilden de toegevoegde waarde daarvan weten en namen deze aanbestedingen onder de loep.

Al sinds de decentralisatie van Wmo- en jeugdzorgtaken is er discussie over de nadelige effecten van het aanbesteden van Wmo- en jeugdzorg. De kritiek richt zich onder andere op de hoge administratieve lasten van de gemeentelijke aanbestedingen. Ook blijkt dat offertes van zorgaanbieders er op papier goed uit kunnen zien, maar dat de werkelijkheid hier niet altijd bij aansluit. Goede inschrijvers zijn niet altijd goede zorgaanbieders en omgekeerd. Gemeenten blijven zoeken naar passende procedures voor zorg binnen de grenzen van de Aanbestedingswet. Zowel bij gemeenten als bij zorgaanbieders is behoefte aan aanbestedingen met meer oog voor de onderlinge relatie en

dialogo, meer nadruk op bewezen kwaliteit en minder nadruk op offertes.

SAS-diensten

Wmo-ondersteuning en jeugdzorg valt in de Aanbestedingswet onder de uitzonderingscategorie Sociale en Andere Specifieke diensten (SAS), waarvoor gemeenten ook de aanbestedingsprocedure voor SAS-diensten mogen gebruiken. Met deze SAS-procedure was onderhandelen én gunnen zonder offertes en gunningscriteria al lang mogelijk. Bepalingen in Wmo 2015 en Jeugdwet die gemeenten verplichtten om te gunnen op Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) stonden deze mogelijkheid lang in de weg. Het schrappen van deze plicht medio 2022 maakte de weg vrij voor de zogenoemde 'SAS-zonder-EMVI'-aanbesteding.

7 stappen

Gemeenten zijn dus bij toepassing van de SAS-procedure niet verplicht om offertes op te vragen en met gunningscriteria contracten te gunnen. Zij mogen ook door middel van selectiecriteria geschikte partijen selecteren en met hen onderhandelen om afspraken te maken over de invulling van de





opdracht. Wel zijn altijd de beginselen van transparantie, gelijkheid en proportionaliteit van toepassing. Om gemeenten op weg te helpen met het opstellen van aanbestedingsprocedures zonder offertes en gunningscriteria, publiceerde VWS al in 2021 een handreiking. Die beschrijft vier mogelijke SAS-zonder-EMVI-procedures/-varianten (SAS 1 tot en met 4) aan de hand van zeven stappen (zie onderaan de pagina). Niet elke stap is onderdeel van elke voorgestelde SAS-zonder-EMVI-procedure.

Eenvoudige variant

Het meest eenvoudig is variant SAS-1: deze begint met een (voor)aankondiging op TenderNed. Vervolgens toetst de gemeente de geïnteresseerde zorgaanbieders aan minimumeisen, gunt de contracten en doet de afkondiging van de procedure op TenderNed. Deze stappen zijn onderdeel van elke variant. In deze eerste variant contracteert de gemeente dus alle kwalificerende zorgaanbieders, wat we ook kennen van de populaire 'open house'-inkoop.

Selectie van aanbieders

De tweede variant (SAS-2) voegt hier na stap 2 een selectie van aanbieders op basis van selectiecriteria aan toe. Dan contracteert de gemeente een beperkt aantal meest geschikte zorgaanbieders, wel nog steeds met standaardvoorwaarden. Variant SAS-3 voegt aan de stappen van SAS-2 na het selecteren een dialoog- of onderhandelingsfase toe. De gemeente onderhandelt dan met de geselecteerde zorgaanbieders (een-op-een) over de uitvoeringsvoorwaarden. De gemeente contracteert alle aanbieders waarmee de onderhandelingen succesvol worden afgerond.

Ontwerpfase

In de meest uitgebreide variant, SAS-4, leiden alle beschreven stappen tot een contract met een of meer zorgaanbieders voor een ontwerpfase. Hierin werken gemeenten en gecontracteerde zorgaanbieder(s) de opdracht en wijze van uitvoering samen verder uit. De SAS-4-procedure past als de opdracht en/of uitvoering dermate onzeker of innovatief zijn, dat deze op voorhand niet te specificeren

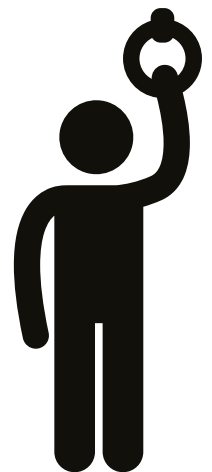
is. In elk van de vier varianten ontbreekt de stap waarbij een zorgaanbieder een offerte opstelt en de gemeente deze beoordeelt aan de hand van gunningscriteria.

“Goede inschrijvers zijn niet altijd goede zorgaanbieders en omgekeerd”

Ons onderzoek was gericht op de nieuwe elementen in deze aanbestedingen. Daarom hebben we SAS-1-procedures niet meegenomen. Voor het onderzoek zijn uit de PPRC Monitor gemeentelijke zorginkoop 2023 (het overzicht van alle gemeentelijke zorginkoop) alle aanbestedingen geselecteerd die overeenkomen met de stappen van SAS-2 tot en met SAS-4. Voor deze aanbestedingen volgde een uitvoerige analyse van de inkoopdocumenten. Daarna zijn zeven gemeenten en inkoopregio's geselecteerd voor interviews over hun eerste ervaringen: van een zelfstandig inkoopende plattelandsgemeente die SAS-zonder-EMVI voor Wmo-ondersteuning heeft ingezet, tot een grootstedelijke jeugdhulpregio voor de inkoop van regionale jeugdhulp. Interviews zijn afgenomen met betrokken inkoopadviseurs en contractmanagers.

Selectiecriteria versus gunningscriteria

Voor het onderzoek is het onderscheid tussen selectiecriteria versus gunningscriteria van belang. Het bepaalt of in een aanbesteding sprake is van gunnen op EMVI of niet. In het onderzoek is gekeken naar de feitelijke inhoud van beschreven criteria. Hierbij bleek het voor te komen dat gemeenten bepaalde criteria presenteren als selectiecriteria, terwijl het in feite gunningscriteria betrof. Selectiecriteria gaan over de aanbieder zelf (de inschrijver), bijvoorbeeld over prestaties van de aanbieder uit het verleden. Gunningscriteria gaan over de uitvoering van de opdracht (de inschrijving) en kijken



FIGUUR: 7 STAPPEN IN SAS-ZONDER-EMVI-PROCEDURES



Bron: bewerking van figuur 1 uit de Handreiking SAS-zonder-EMVI, VWS 2021.



naar hoe een inschrijver de opdracht wil gaan uitvoeren. Aanbestedingen waarbij in feite toch sprake is van gunningscriteria bleken wel leerzaam voor dit onderzoek. In de rapportage noemen we die ‘quasi SAS-zonder-EMVI’.

Voor elke gangbare zorgvorm

In totaal zijn er 22 aanbestedingen aangetroffen voor nieuwe contracten per 2021, 2022 en 2023 die voldeden aan de criteria van een SAS-zonder-EMVI-procedure (2, 3 of 4). Het grootste gedeelte betreft de varianten SAS-3 (73%)

en SAS-4 (14%). In 87% van deze procedures is gebruikgemaakt van een dialooffase. Ook opvallend is dat de eerste SAS-zonder-EMVI-aanbestedingen al plaatsvonden vóórdat de Wmo en Jeugdwet gunnen zonder offertes toestonden. Sinds de wetwijzigingen in 2022 zijn steeds meer nieuwe overeenkom-

“Heb het lef om dingen anders te doen dan eerder gebruikelijk was”

sten aanbesteed zonder offertes. Waar in 2021 slechts 4% van alle zorginkoop met SAS-zonder-EMVI-procedure werd aanbesteed, was dat 18% van alle aanbestedingen voor 2022 en 20% van alle aanbestedingen voor Wmo en Jeugdhulp voor 2023. Deze nieuwe vorm van aanbesteden is inmiddels voor nagenoeg elke gangbare zorgvorm gehanteerd. Uit de analyse valt verder op dat gemeenten

de nieuwe procedures met dialooffase vaak inzetten als ze overstapt naar een nieuwe bekostigingsvorm van de zorg.

Voordelen

De geïnterviewde gemeenten zijn het erover eens dat het toepassen van SAS-zonder-EMVI-procedures in diverse situaties zinvol kan zijn. Bijvoorbeeld wanneer gemeenten het zorglandschap flink anders willen inrichten of willen overstappen naar een nieuwe bekostigingsvorm. Ook zijn de SAS-zonder-EMVI-procedures met dialooffase nuttig als gemeenten de relatie met

zorgaanbieders centraal willen stellen. Dat komt van pas in deze tijd waarin veel gemeenten op zoek zijn naar partnerschapsrelaties met zorgaanbieders. Betrokken inkoopadviseurs ervaren het intensieve contact in een dialoof fase als een beter vertrekpunt voor het nieuwe contract vergelijken met de traditionele schriftelijke aanbestedingsprocedure.

Aandachtspunten

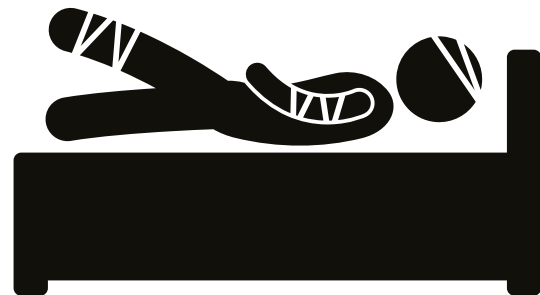
Er zijn echter ook aandachtspunten bij het doorlopen van een SAS-zonder-EMVI-procedure.

Het opstellen van selectiecriteria kan een grote uitdaging zijn, omdat die toch echt anders zijn dan gunningscriteria. Het niet juist toepassen van selectiecriteria kan tot onrechtmatigheden leiden. Daarom is een goede juridische check hierbij zeer wenselijk. Ook moeten gemeenten beseffen dat het uitvoeren van een SAS-zonder-EMVI-procedure veel inspanning en tijd kost voor zowel gemeenten als zorgaanbieders, zeker wanneer een dialoof fase deel van de procedure is.

Tips

Gemeenten gaven verschillende tips voor succesvolle SAS-zonder-EMVI-procedures:

- Kies bewust voor een SAS-zonder-EMVI-procedure (of juist niet) en stel realistische doelen waar de gemeente achterstaat. Uitvoering van een procedure is geen doel op zich.
- Zorg dat de kaders van de opdracht voldoende geformuleerd zijn als een dialoof fase gehanteerd wordt.
- Neem voor, tijdens en na de aanbesteding de tijd voor de dialoof en wees eerlijk en open.
- Heb vertrouwen en het lef om dingen op een andere manier te doen dan gebruikelijk was.
- Betrek juridische expertise bij risicovolle onderdelen van de aanbesteding zoals de te hanteren selectiecriteria en beoordeling daarvan, of wat men kan bespreken in de dialoof fase.



Conclusie

Uit de interviews blijkt dat de SAS-zonder-EMVI-procedures een toegevoegde waarde hebben ten opzichte van gunnen op basis van offertes en gunningscriteria wanneer 1) de gemeente de zorgopdrachten opnieuw vormgeeft, 2) de gemeente wil inzetten op een goede relatie met zorgaanbieders, en 3) om voorbij de ‘papieren werkelijkheid’ van goede tekstschrijvers te kunnen kijken. Dit heeft ook een prijs: de voorbereiding en uitvoering is complexer en neemt voor alle betrokkenen meer tijd in beslag. Het bedenken van goede selectiecriteria is niet triviaal. Kortom, het is een nuttig nieuw instrument in de toolkit van de inkoop in het sociaal domein. ●

