



Zonder emvi de beste aanbieders selecteren in het sociaal domein

Op 22 april 2021 is de ministerraad akkoord gegaan met het wetsvoorstel van minister Hugo de Jonge om aanbestedingsprocedures voor jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning eenvoudiger in te richten. Wat voor effect heeft deze voorgenomen wetswijziging op de wijze waarop aanbieders worden geselecteerd in het sociaal domein? En is deze voorgenomen wetswijziging ook noodzakelijk om het potentieel van het SAS-regime in het sociaal domein te benutten?

Zowel in de Jeugdwet (Jw) (artikel 2.11) als in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) (artikel 2.6.4) staat: 'indien de levering van een voorziening wordt aanbesteed, gunt het college de overheidsopdracht op grond van de naar zijn oordeel economisch meest voordelige inschrijving'. Deze bepaling maakt het voor gemeenten die een dienst binnen de Jw of Wmo willen aanbesteden niet mogelijk om een dergelijke overheidsopdracht op een andere manier te gunnen dan op basis van de economisch meest voordelige inschrijving (emvi) . Artikel 2.11, derde lid, van de Jw en artikel 2.6.4, derde lid, van de Wmo bekrachtigen dit nog eens door te vermelden dat in afwijking van artikel 2.114, tweede lid, van de Aanbestedingswet 2012 het college niet enkel op grond van het criterium laagste prijs kan gunnen.

Achtergrond

Met artikel 2.11 in de Jw en artikel 2.6.4 in de Wmo hanteert de Nederlandse wetgever een strenger juridisch kader dan door de Europese wetgever aangereikt met richtlijn 2014/24/EU. De Nederlandse wetgever heeft hiermee de ruimte om volledig gebruik te maken van het lichtere regime beperkt. In de richtlijn 2014/24/EU staan namelijk bijzondere voorschriften voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor sociale of andere specifieke diensten, zoals dienstverlening die valt onder de Jw en Wmo. Dit betekent dat niet alle artikelen uit de Aw 2012 van toepassing zijn maar uitsluitend regels over (voor)aankondiging, technische specificaties en verslaglegging en bekendmaking (zo blijkt uit artikel 2.39 lid 2 Aw 2012). Artikel 2.11 in de Jw en artikel 2.6.4 in de Wmo maken dat de mogelijkheden van het SAS-regime voor overheidsopdrachten die vallen binnen de Jw en Wmo niet volledig benut kunnen worden.

Met de voorgenomen wetwijziging in de Jw en Wmo wordt gemeenten de mogelijkheid geboden om binnen de Jw en Wmo de ruimte binnen het SAS-regime volledig te benutten: Het is dan niet langer verplicht om opdrachten te gunnen op basis van emvi. En dus komen nieuwe mogelijkheden voor de gunning van opdrachten beschikbaar voor opdrachten binnen de Jw en Wmo. Bijvoorbeeld de mogelijkheid om te gunnen op kenmerken van de aanbieder, in plaats van het beoordelen van plannen en te gunnen op de aanbieder .

SAS-regime

Binnen het SAS-regime is er meer ruimte om een aanbestedingsprocedure naar eigen inzicht vorm te geven dan bij reguliere aanbestedingsprocedures het geval is. Vanzelfsprekend dienen de aanbestedingsbeginselen (gelijkheid, non-discriminatie, transparantie en proportionaliteit) gerespecteerd te worden, evenals Gids Proportionaliteit. Bij de toepassing van de Gids Proportionaliteit geldt het principe “pas toe of leg uit.”

In het SAS-regime blijft het verplicht om de procedure aan te kondigen, technische specificaties op te stellen, een Eigen Verklaring (UEA) op te vragen en verslaglegging en bekendmaking te organiseren als gemeente. De vrijheid van het SAS-regime richt zich met name op de termijnen, uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, selectiecriteria en gunningscriteria. Belangrijk: het

algemene uitgangspunt dat in beginsel op beste prijs-kwaliteitverhouding wordt gegund, geldt niet in dit regime. Bovendien biedt de vereenvoudigde procedure veel ruimte om uitsluitingsgronden en gunningscriteria naar eigen inzicht vorm te geven. Gunningscriteria mogen lijken op selectiecriteria en betrekking hebben op de aanbieder in plaats van op de aanbidding, waarmee ze zeer administratief luv kunnen zijn, doordat aanbieders geen uitgebreide aanbiedingen met plannen hoeven in te dienen. Ook biedt het SAS-regime meer ruimte voor dialoog met bijvoorbeeld aanbieders en cliëntenraden. Een gemeente kan in afstemming met verschillende aanbieders tijdens de procedure tot de best passende randvoorwaarden voor de dienstverlening komen, bijvoorbeeld met behulp van marktconsultaties of onderhandelingsronden in de procedure.

De wetwijziging verruimt de mogelijkheden rondom de wijze van gunning van opdrachten binnen de Jw en de Wmo. Terwijl in de bestaande praktijk de ruime mogelijkheden die het SAS-regime biedt voor inrichting van de procedure nog niet altijd volledig benut worden. Vooruitlopend op de voorgenomen wetwijziging is vanuit het Programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein gewerkt aan een handreiking om invulling te geven aan het SAS-regime in het sociaal domein zonder emvi. Dit heeft geleid tot een handreiking met vier verschillende varianten van procedures. Doel van de handreiking is onder meer het bieden van handvatten aan gemeenten om een SAS-procedure te doorlopen op een manier die het beste aansluit op hun behoeften.

Selectie op aanbieder

De ruime mogelijkheden van het SAS-regime hebben onder andere betrekking op het selecteren van aanbieders. Het schrappen van de emvi-verplichting maakt het mogelijk voor gemeenten om een SAS-procedure zo in te richten dat gegund kan worden op kenmerken van de aanbieder. De gewenste kwaliteit van de dienstverlening wordt vastgelegd in passende kwaliteitseisen waar aanbieders aan moeten voldoen. Uitgangspunt van de wetwijziging is om de administratieve lasten van zowel gemeenten als aanbieders in een aanbesteding terug te dringen.

Rekening houdend met de verplichtingen die gelden binnen het SAS-regime, zijn in de handreiking SAS zonder emvi vier mogelijke SAS-varianten uitgewerkt, variërend van een zeer lichte vorm (alleen selectie op basis van minimumeisen) tot een meer uitgebreide vorm (fasegewijs nader contracteren):

SAS-variant 1	<i>Een eenvoudige (basis)procedure, geschikt voor een zorglandschap met weinig aanbieders en weinig noodzaak voor maatwerk en vernieuwing (gunning op basis van uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen).</i>
SAS-variant 2	<i>Een procedure waarbij gegund wordt op basis van kenmerken van de aanbieder als nadere selectiecriteria</i>
SAS-variant 3	<i>Een procedure gericht op de dialoog tussen gemeenten en aanbieders, om vooraf vastgestelde voorwaarden samen met aanbieders af te stemmen.</i>
SAS-variant 4	<i>Een procedure gericht op het gezamenlijk uitwerken van het contract. Geschikt voor situaties waar de oplossing nog niet bekend is en het gewenste resultaat wel.</i>

Met de verschillende SAS-varianten is tijdens pilots ervaring opgedaan in de praktijk. De (leer)effecten van deze pilots worden meegenomen in de handreiking SAS zonder emvi en gepubliceerd op de Vindplaats Inkoop Sociaal Domein .

Conclusie

De handreiking SAS zonder emvi en de verschillende pilots laten zien dat binnen het SAS-regime veel mogelijkheden bestaan om tot een passende procedure te komen voor het aanbesteden van dienstverlening in de Jw en Wmo. Met het schrappen van de emvi-verplichting in de Jw en Wmo wordt het bovendien mogelijk om te gunnen op basis van kenmerken van de aanbieder. Dit maakt het mogelijk om een nog administratief luwere SAS-procedure in te richten, bovenop de bestaande mogelijkheden. Aandachtspunt bij het gunnen op aanbieder is om de dienstverlening aan de voorkant nauwkeurig te specificeren en sterker in te zetten op contractmanagement en de relatie met aanbieders gedurende de contractperiode. Er wordt immers geen plan ingediend waarbij de aanbieder concreet maakt hoe hij de dienstverlening gaat invullen en waarop gestuurd kan worden.

Tegelijk is de meest administratief luwe procedure niet altijd de best passende procedure. Afhankelijk van het soort dienstverlening en het landschap van aanbieders kan er ook gekozen worden voor een meer uitgebreide procedure binnen het SAS-regime. Hiervoor geldt dat het SAS-regime, óók met de huidige regels (en dus met een emvi-verplichting voor het aanbesteden van dienstverlening in de Jw en Wmo), voldoende ruimte biedt om hiervoor een passende procedure in te richten (dus gunning op aanbieder). De voorgenomen wetwijziging is voor dit type opdrachten niet strikt noodzakelijk om het potentieel van het SAS-regime te benutten.



Frank Heuts MSc

Senior consultant bij Significant Synergy

Frank.heuts@significant.nl



Nino Lopulalan L.L.M.

Senior consultant bij Significant Synergy

Nino.lopulalan@significant.nl

Referenties

1. Het wetsvoorstel Wet maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015 (Kamerstukken II 2020/21, 35816, nr. 2) is ingediend door minister Hugo de Jonge van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).
2. Ten behoeve van de leesbaarheid van het artikel spreken we over gemeenten. Waar wij verwijzen naar gemeenten, bedoelen wij tevens de verschillende samenwerkingsverbanden waar gemeenten aan deelnemen in het sociaal domein.
3. Sinds 1 juli 2016 is economisch meest voordelige inschrijving de verzamelnaam voor de methodieken beste prijs-kwaliteitverhouding, laagste prijs en laagste (levenscyclus)kosten. Wat we nu kennen als de beste prijs-kwaliteitverhouding, heette voorheen economisch meest voordelige inschrijving. De begripwijziging is echter niet aangepast in de sociale wetgeving (Jw en Wmo), waardoor we in dit artikel blijven verwijzen naar economisch meest voordelige inschrijving (zijnde de beste prijs-kwaliteitverhouding).
4. Gunnen op laagste prijs is binnen de Jw en Wmo niet toegestaan, ook niet na de voorgenomen wetswijziging. In bijvoorbeeld de AMvB Reële prijs Wmo 2015 zijn regels opgenomen voor het vaststellen van reële tarieven.
5. In het Programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein werken gemeenten, aanbieders en het Rijk samen aan het verbeteren van het inkoopproces in het sociaal domein. Het programma maakt onderdeel uit van het ministerie van VWS.
6. De handreiking SAS zonder emvi, van het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein, waar wij in opdracht van het ministerie van VWS aan hebben bijgedragen, wordt na de zomer 2021 gepubliceerd op de Vindplaats Inkoop Sociaal Domein.
7. De Vindplaats Inkoop Sociaal Domein (www.inkoop sociaaldomein.nl) biedt aanbieders en gemeenten informatie om het inkoop- dan wel verkoopproces in het sociaal domein te verbeteren ten behoeve van de cliënt. De Vindplaats komt voort uit het ondersteuningsprogramma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein van het ministerie van VWS.