

**PPRC onderzoekt in opdracht van het Ketenbureau i-Sociaal Domein de stand van zaken met betrekking tot gemeentelijke zorginkoop. PPRC verzorgt deze ‘Monitor gemeentelijke Zorginkoop’ sinds 2018 elk jaar, waarbij het doel is om voor álle standaard voorzieningen Wmo en Jeugdhulp de contractering van álle gemeenten inzichtelijk te maken. Wij doen dit door de inkoopdocumenten en contracten te verzamelen, analyseren en rubriceren in een database. PPRC publiceert in het najaar van 2024 een reeks artikelen om de trends en ontwikkelingen inzichtelijk te maken.**

In deze editie staan we stil bij de verschillende inkoopprocedures die gemeenten gebruiken bij het inkopen van de ondersteuning die onder de Wmo en Jeugdhulp vallen.

### **Wettelijk kader procedures in het sociaal domein**

Net als andere overheden zijn gemeenten gebonden aan de Aanbestedingswet 2012 en de Europese richtlijn voor overheidsopdrachten als zij inkopen. Deze wetgeving schrijft specifieke procedures voor bij opdrachten boven een bepaalde drempelwaarde. Voor onder andere zorgdiensten geldt een hoger drempelbedrag (€ 750.000) en zijn er minder specifieke procedurele voorschriften. Gemeenten dienen de procedure voor Sociale en Andere Specifieke diensten (‘SAS-procedure’) te hanteren. Deze schrijft wel de gebruikelijke transparantie voor (publiceren op EU-niveau), maar heeft verder geen vastomlijnde procedurele stappen. Dit betekent dat bijvoorbeeld onderhandelen is toegestaan, terwijl dit voor reguliere contracten slechts in specifieke situaties mag. Tot 2016 gold er zelfs een algehele uitzondering op aanbesteden in het sociaal domein. In deze periode zijn diverse ‘bijzondere’ inkoopprocedures ontstaan en populair geworden. We benoemen de meest relevante in het kader hierna.

### **Open house als uitzondering**

De aanbestedingswetgeving ziet erop toe dat de competitie tussen marktpartijen om een contract eerlijk verloopt. Als er van deze competitie geen sprake is, zijn de regels ook niet allemaal van toepassing. Dit is aan de orde bij het zogenaamde open house. In deze niet-selectieve vorm van inkopen gunt de gemeente álle aanbieders die aan alle geschiktheidseisen en voorwaarden voldoen een contract. Er is dan geen rangschikking om de beste aanbieders te selecteren, en dus ontbreekt het competitieve element in de procedure. We spreken in die situatie dan ook niet van een aanbesteding, maar van een toelatingsprocedure. Deze niet-selectieve vorm van inkopen is vanaf 2015 heel populair onder gemeenten voor zorginkoop. De aanbestedingswet is niet van toepassing op deze procedures, tenzij de gemeente dit (bewust of onbewust) zelf van toepassing verklaart.

### **Verschillende procedures**

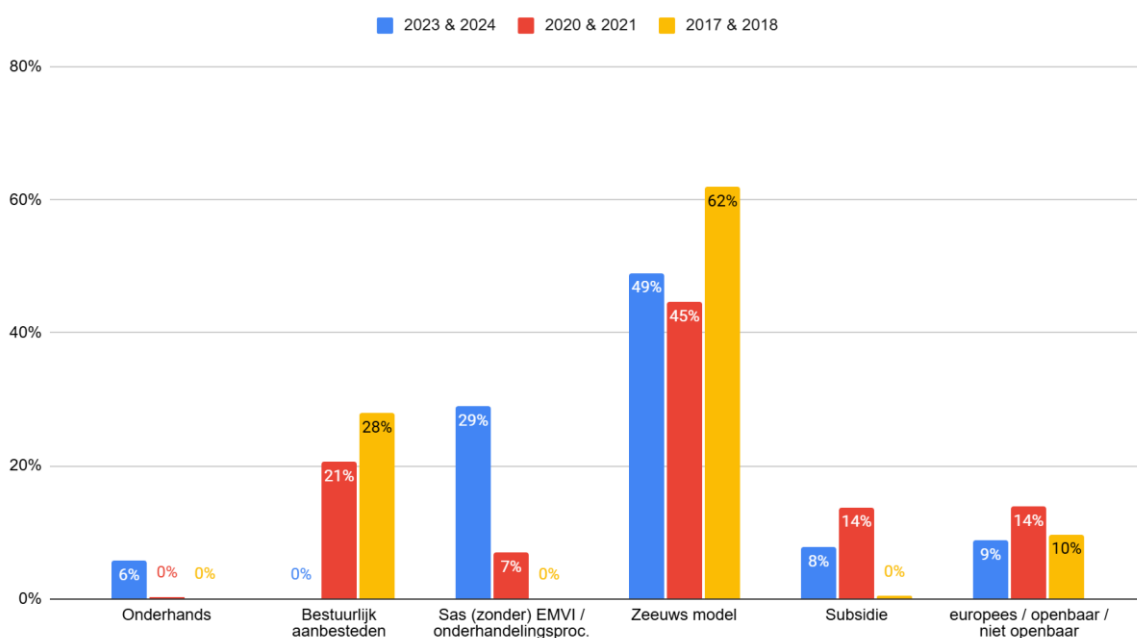
We onderscheiden de volgende type inkoopprocedures:

- **Onderhands:** de gemeente nodigt één of enkele aanbieders uit om een offerte uit te brengen, er is geen openbare publicatie van de opdracht. Deze selectieve procedure is enkel toegestaan onder de aanbestedingsdrempel.
- **Bestuurlijk aanbesteden:** bij deze niet-selectieve procedure (toepasbaar bij open house) organiseert de gemeente plenaire dialogen met aanbieders om samen de gehele overeenkomst vorm te geven en uit te werken. Bestuurlijk aanbesteden leidt tot een standaard overeenkomst voor alle te contracteren aanbieders, vaak met wijzigingsclausules.

- **Zeeuws model:** deze niet-selectieve procedure lijkt qua contractvorm op bestuurlijk aanbesteden, alleen ontbreekt de brede plenaire dialoofase. De gemeente stelt hier zelf alle contractvoorwaarden op. Ook Zeeuws model leidt tot een open house.
- **Subsidie:** onder deze categorie scharen wij alle procedures die gemeenten hanteren om subsidies te verstrekken: dit zijn subsidie-tenders maar ook begrotingssubsidies.
- **Europees openbaar en niet-openbaar:** bij deze procedure hanteert de gemeente de strikte procedurele vereisten van de openbare aanbesteding met hierbij de gunning op basis van de beoordeling van schriftelijke offertes middels gunningscriteria. Bij een niet-openbare procedure wordt deze gunningsfase voorafgegaan door een voorselectie (op basis van selectie-criteria).
- **Sas-zonder-EMVI procedures en onderhandelingsprocedures:** waar tot voor kort dialooggerichte procedures bijna altijd niet-selectief waren, is een nieuw type procedures in opkomst. Dit zijn procedures met onderhandelingen over het contract met een selectief karakter. We zien globaal twee vormen: (1) SAS-zonder-EMVI procedures waarbij de gemeente een voorselectie maakt van de meest geschikte aanbieders, waarmee zij één op één onderhandelen over contractvoorwaarden; (2) een procedure met onderhandelingen emt diverse aanbieders over hun offerte, waarna een 'best and final offer' mag worden ingediend welke beoordeeld wordt middels gunningscriteria. De aanbieders met beste offertes winnen.

De staafdiagrammen hieronder tonen de ontwikkelingen in inkoopprocedures voor Jeugdzorg en Wmo.

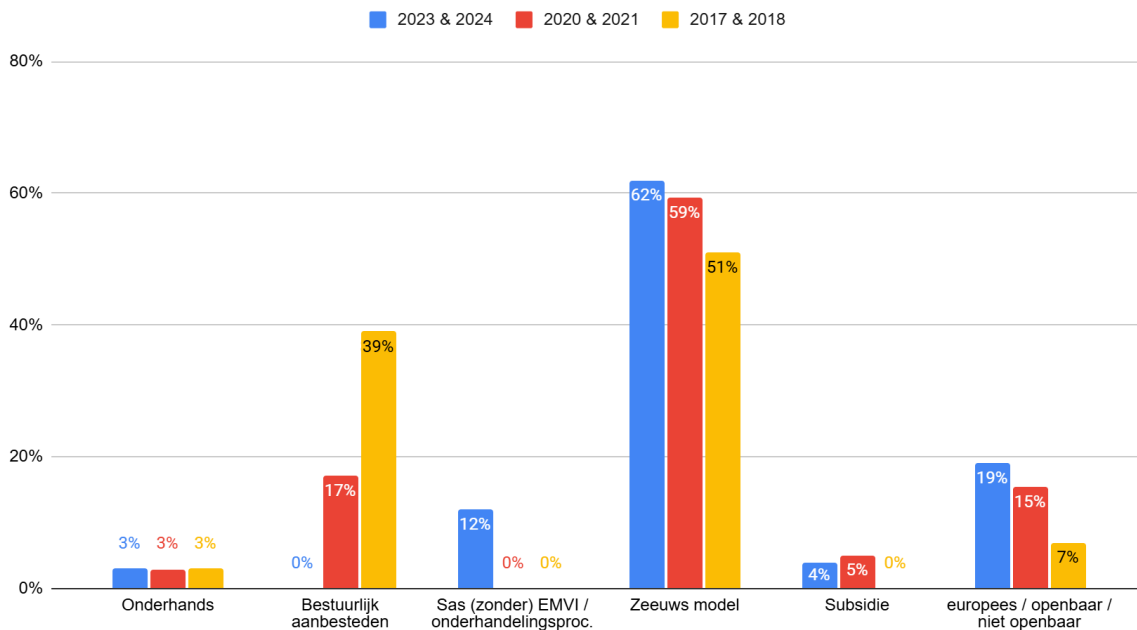
Inkoopprocedures in de Jeugdzorg



Figuur 1 Inkoopprocedures in de Jeugdzorg

\* SAS Zonder Emvi met GC / Onderhandelingsprocedures sociaal domein / Onderhandelingsprocedures sociaal domein

## Inkoopprocedures in de Wmo



*Figuur 2 Inkoopprocedures in de Wmo*

### Trends in de inkoopprocedures

In de bovenstaande grafieken zien we enkele interessante ontwikkelingen. De meest opvallende afname in gebruikte inkoopprocedures betreft het bestuurlijk aanbesteden. Deze procedure is een vorm van een toelatingsprocedure waarin veel ruimte is voor dialoog. Niet alleen tijdens de inkoopprocedure wordt de dialoog gevoerd, maar ook gedurende de uitvoering van het contract. Gedurende de vaak lange looptijd van het contract kunnen de gemaakte afspraken worden aangepast. Waar deze procedure na 2015 zeer populair was, zien we dat deze nauwelijks nog wordt toegepast voor nieuwe contracten. Er lopen overigens nog wel veel contracten die op deze wijze tot stand zijn gekomen.

Een andere opvallende trend is de toename van het aantal openbare en niet-openbare procedures, met name bij de Wmo. Gemeenten kopen Wmo en jeugdzorg weer steeds vaker selectief in. Een deel van de gemeente kiest hiervoor dan een 'traditionele' aanbestedingsvorm.

Een hele interessante ontwikkeling vanuit het inkoopvakgebied zijn de aanbestedingsprocedures met onderhandelingen. Vanaf 2020 ontstonden deze onderhandelingsprocedures toen hier ook landelijk onderzoeken naar zijn gestart. In 2021 publiceerde het ministerie van VWS de handreiking 'SAS-zonder-EMVI' waarin aanbestedingsprocedures worden beschreven voor gunning van contracten in het sociaal domein zonder toepassing van gunningscriteria. In diverse van deze procedures treedt de gemeente (eventueel na een eerste selectie) met gegadigde zorgaanbieders in onderhandeling over de contractvoorwaarden. Als de onderhandelingen slagen, gunt de gemeente het contract zonder een offerte te beoordelen. Andere vormen hanteren nog wel een offerte-traject, maar hierbij onderhandelen de gemeenten in diverse stadia over deze offertes. Aanbieders krijgen aanwijzingen om de offertes beter te laten aansluiten op de wens en behoefte van de gemeente. De gemeente

beoordeelt van alle aanbieders het ‘best and final offer’, waarbij dan wél een beoordeling op gunningscriteria wordt toegepast.

Duidelijk is dat gemeenten in toenemende mate selectief willen inkopen, maar nog steeds de behoefte hebben aan de dialoog in de inkoopprocedure. De SAS-zonder-EMVI en onderhandelingsprocedures voorzien in die behoeften.

#### SAS-zonder EMVI nader bekeken

Met de wetwijzigingen die in 2022 zijn doorgevoerd, zijn gemeenten niet langer verplicht om het EMVI-criterium toe te passen bij de inkoop van Wmo-ondersteuning of Jeugdhulp. Hierdoor kunnen gemeenten sindsdien gebruikmaken van vier SAS-zonder-EMVI-procedures, die wij ook bijhouden in de monitor. Hierboven beschreven wij de ‘dialooggerichte varianten’ van deze procedure – in de handreiking genummerd met SAS-zonder-EMVI 3 en 4.

Er staan in deze handreiking echter ook procedures zonder dialoog. De SAS-zonder-EMVI variant 1 is in feite een toelatingsprocedure en komt overeen met het **zeeuws model** of **bestuurlijk aanbesteden**. Voor de SAS-zonder-EMVI 2, 3 en 4 geldt dat gemeenten selecteren zonder offertes en gunningscriteria. Het gebruik van zuivere SAS-zonder-EMVI-procedures komt echter maar beperkt voor.

In de praktijk blijken bij deze ‘sas-zonder-emvi procedures’ veel zogenaamde selectiecriteria in feite gunningscriteria te zijn, omdat deze vaak betrekking hebben op de inhoudelijke invulling van de opdracht. Dit leidt tot een rangschikking op basis van de kwaliteit van die invulling, waardoor feitelijk niet langer sprake is van een ‘zonder-EMVI’-procedure. Om dit zo zuiver mogelijk te monitoren maken wij in de dataset onderscheid tussen feitelijke SAS-zonder-EMVI-procedures en SAS-zonder-EMVI-procedures met gunningscriteria.

#### Blik op de toekomst

Wij verwachten allereerst dat de selectieve procedures mét dialoog in populariteit blijven winnen. Dit zijn de onderhandelingsprocedures en de SAS-zonder-EMVI procedures met onderhandelingen over de contractvoorwaarden. Deze procedures passen bij de toenemende selectiviteit van de gemeentelijke zorginkoop én de wens om met elkaar in gesprek te gaan over de contractvoorwaarden.

Daarnaast verwachten we dat het Zeeuws model (de meest lichte toelatingsprocedure bij open house) onverminderd populair zal blijven. Veel gemeenten blijven een open house hanteren voor een deel van de Wmo-ondersteuning en jeugdhulp. Wel verwachten we dat de gemeentes bij deze procedure de objectieve drempel voor toelating hoog leggen, met als doel om de kwaliteit van de ondersteuning te stimuleren en het aantal gecontracteerde partijen te beperken.

Tenslotte verwachten we dat het aandeel ‘standaard’ aanbestedingen volgens openbare procedure en niet-openbare procedure niet verder gaat stijgen. Wij verwachten dat deze procedures vaak worden gekozen door gebrek aan kennis over de alternatieven. Als er meer bekendheid komt voor SAS-zonder-EMVI procedures, onderhandelingsprocedures en andere innovatieve sas-varianten – dan zullen deze naar verwachting het aandeel gaan afsnoepen van de reguliere aanbestedingen.

**Verantwoording:**

Deze rapportage maakt gebruik van data uit het monitoronderzoek gemeentelijke zorginkoop, uitgevoerd door PPRC in opdracht van het Ketenbureau i-Sociaal Domein. PPRC monitort voor deze opdracht hoe gemeenten de zorgvormen Jeugdzorg en Wmo inkopen. De monitor houdt tal van diverse aspecten bij, zoals de zorgvorm, bekostigingsvorm, contractvorm en de mate van selectiviteit. Deze rapportage is gebaseerd op de meest recente versie van de monitor, met data van meer dan 7.800 contracten van alle gemeenten in Nederland. Voor deze rapportage hebben wij ook de voorgaande monitorrapportages gebruikt om tot een zo volledig mogelijk beeld te komen. De startjaren van deze contracten lopen uiteen van 2015 tot 2024.

Alle percentages in deze rapportage zijn berekend als percentage van het kolomtotaal, gefilterd op startjaar. Om het best mogelijke inzicht te kunnen geven hebben wij enkele inkoopprocedures gegroepeerd of omgecodeerd. Dit doen wij voor de volgende procedures:

1. DAS procedures rapporteren wij onder bestuurlijk aanbesteden wegens een zeer vergelijkbare invulling van de procedure.
2. BVP nemen rapporteren wij onder Europees / openbaar / niet openbaar, deze groepering bevat aanbestedingsprocedures die óók buiten het sociaal domein veel gebruikt worden.
3. Alle subsidieprocedures hebben wij toegedeeld in de categorie subsidie.
4. SAS met GC / OH SD/ OH OH bevat SAS-zonder EMVI procedures die toch gebruik maken van gunningscriteria. Ook bevat deze groep de onderhandelingsprocedure open house en onderhandelingsprocedure Sociaal Domein, dit zien wij als de voorlopers van SAS-zonder EMVI.