

Vereenvoudigde aanbestedingsprocedure voor sociale en andere specifieke diensten



Wanneer u sociale en andere specifieke diensten (SAS-diensten) boven de drempel van 750.000 aanbesteedt, kunt u naast één van de reguliere Europese aanbestedingsprocedures ook kiezen voor een vereenvoudigde (grotendeels door uzelf ingerichte) aanbestedingsprocedure voor sociale en andere specifieke diensten (SAS-procedure). Deze handreiking van de inmiddels opgeheven PIANOO-vakgroep Sociaal Domein beschrijft waarmee u als aanbestedende dienst rekening dient te houden bij de toepassing en inrichting van deze SAS-procedure.

Binnen deze procedure bent u - anders dan onder het oude 2B-regime - verplicht een (voor)aankondiging van uw opdracht te publiceren. U dient daarnaast een aankondiging van gunning te publiceren. De SAS-procedure biedt veel ruimte om de procedure naar eigen inzicht in te richten. Zo is er veel ruimte voor dialoog met de markt, bent u niet gehouden aan de Europese standaardtermijnen en de regels over gunningscriteria en bent u niet verplicht geschiktheidseisen te stellen of uitsluitingsgronden toe te passen.

Inhoud

1. Sociale en andere specifieke diensten
2. Instrumenten inkopen van SAS-diensten
3. Aanbestedingsprocedures bij SAS-diensten
4. Kader SAS
5. Regels inrichting SAS-procedure
6. Procedurestappen SAS-procedure
7. Aanbestedingspraktijk
8. Conclusie

1. Wat zijn sociale en andere specifieke diensten?

De nieuwe aanbestedingsrichtlijnen kennen niet langer een 2B-regime. De meeste voormalige 2B-diensten zijn onder richtlijn 2014/24/EU (hierna: de Richtlijn) geïdentificeerd als sociale en andere specifieke diensten (hierna: SAS-diensten). Sociale en andere specifieke diensten zijn bijvoorbeeld diensten op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, administratiediensten voor onderwijs en enkele juridische diensten. Wmo-hulpmiddelen en andere leveringen zijn geen SAS-diensten. Een volledige opsomming van SAS-diensten vindt u in bijlage XIV van de Richtlijn.

De richtlijn biedt voor het aanbesteden van deze diensten de mogelijkheid om te kiezen voor een (ten opzichte van de reguliere aanbestedingsprocedures) vereenvoudigde procedure. Deze nieuwe procedure laat meer ruimte voor eigen invulling dan de reguliere aanbestedingsprocedures.

Meer informatie:

Richtlijn 2014/24/EU

Overzicht CPV-codes sociale en andere specifieke diensten

Vereenvoudigde aanbestedingsprocedure voor sociale en andere specifieke diensten

2. Instrumenten inkopen van SAS-dienst

Wanneer u SAS-diensten door één of meer aanbieders wilt laten uitvoeren (uitbesteden), heeft u verschillende mogelijkheden. Afhankelijk van de voorwaarden waaronder u de dienst in de markt wilt zetten, kunt u gebruik maken van:

- Een (quasi)-inbesteding;
- Een Open House-procedure;
- Een subsidiestructuur;
- Een overheidsopdracht.

Indien sprake is van een overheidsopdracht, dient u deze opdracht aan te besteden.

Let op! Of u verplicht bent aan te besteden is afhankelijk van de vraag of sprake is van een overheidsopdracht. Wanneer een subsidieverstreking of een overeenkomst in het kader van een Open House-procedure de kenmerken heeft van een overheidsopdracht, dient u deze opdracht dus aan te besteden.

Relevante factoren bij keuze

Bij de vraag wat in uw geval het meest geschikte instrument is (aanbesteden, Open House of subsidie) kunnen verschillende factoren relevant zijn. Voorbeelden hiervan zijn:

- Is er ruimte in de markt voor meer aanbieders?
- Wilt u zelf de keuze voor een geschikte aanbieder maken of wilt u deze beslissing aan de cliënt overlaten?

3. Aanbestedingsprocedures bij SAS-diensten

Wanneer u ervoor kiest SAS-diensten als een overheidsopdracht in de markt te zetten én de waarde van de opdracht overstijgt het drempelbedrag van € 750.000,- exclusief BTW, bent u verplicht deze Europees aan te besteden. Deze drempel voor sociale en andere specifieke diensten is hoger dan de drempel voor reguliere diensten, omdat de Europese wetgever ervan uitgaat dat bij SAS-diensten (gelet op de aard van deze diensten) pas bij een hogere opdrachtwaarde sprake is van een grensoverschrijdend belang (zie ook overweging 114 van de Richtlijn).

Indien u uw SAS-dienst Europees dient aan te besteden, kunt u kiezen uit verschillende aanbestedingsprocedures. Naast de reguliere Europese aanbestedingsprocedures (zoals de mededingingsprocedure met onderhandeling, de concurrentiegericht dialogische procedure of de openbare procedure) kunt u voor SAS-diensten ook kiezen voor een vereenvoudigde - grotendeels door uzelf vorm te geven - SAS-procedure. Voor diensten betreffende gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening (zoals bedoeld in bijlage XIV van de Richtlijn) bent u in beginsel gehouden deze SAS-procedure toe te passen (artikel 2.38, lid 2 Aanbestedingswet 2012). Indien u hiervan wenst af te wijken, dient u dit te motiveren. Uiteraard dient uw procedurekeuze altijd gebaseerd te zijn op objectieve gronden (artikel 1.4 Aanbestedingswet 2012).

Wanneer u ervoor kiest uw SAS-diensten niet aan te besteden via een SAS-procedure, maar via één van de reguliere procedures, dient u zich aan de regels voor die betreffende procedure te houden.

Let op: Onderhands aanbesteden van SAS-diensten boven de drempel is evenals voor andere bovendrempelige opdrachten (maar anders dan onder het voormalige 2B-regime) niet toegestaan. U dient in geval van bovendrempelige SAS-diensten te kiezen voor één van de Europese

4. Kader SAS

De wet schrijft voor een SAS-procedure slechts een aantal verplichte procedurestappen voor, waardoor u bij de inrichting van deze procedure meer vrijheid heeft dan bij gebruik van één van de reguliere procedures. Welke vrijheid u precies heeft, wordt in de volgende hoofdstukken nader beschreven.

5. Aan welke regels u zich wel én niet dient te houden bij het inrichten en uitvoeren van een SAS-procedure;
6. Welke procedurestappen uw SAS-procedure in ieder geval moet bevatten; en
7. Op welke concrete punten dit kader u meer vrijheid biedt dan de reguliere aanbestedingsprocedures.

Vereenvoudigde aanbestedingsprocedure voor sociale en andere specifieke diensten

5. Regels bij de inrichting van een SAS-procedure

Een SAS-procedure biedt u meer ruimte dan reguliere aanbestedingsprocedures om de procedure naar eigen inzicht vorm te geven. De ruimte is echter niet onbeperkt; u dient zich wel te houden aan een aantal (algemene) regels.

Aanbestedingsbeginselen

Ten eerste dient u bij de inrichting en de uitvoering van een SAS-procedure rekening te houden met de aanbestedingsbeginselen (gelijkheid, non-discriminatie, transparantie, proportionaliteit). Deze zijn immers op alle aanbestedingsprocedures van toepassing.

Gids Proportionaliteit

Ten tweede is de Gids Proportionaliteit (hierna: de Gids) van toepassing (artikel 1.7 sub a jo. 1.10, lid 4 Aanbestedingswet 2012). Het aanbesteden van SAS-diensten via een SAS-procedure wordt in de Gids niet expliciet benoemd of nader uitgewerkt. Wanneer de algemene voorschriften uit de Gids onverenigbaar zijn met het bijzondere karakter (en de verhoogde drempelwaarde) van deze procedure, kan dat een gerechtvaardigde reden zijn om af te wijken van de Gids.

Aanbestedingswet 2012

Ten derde dient u zich te houden aan de Aanbestedingswet 2012, met uitzondering van een aantal onderdelen van hoofdstuk 2.3 (zie artikel 2.6a jo. 2.39, lid 2 Aanbestedingswet 2012).

Wél van toepassing uit hoofdstuk 2.3: de regels die expliciet zijn genoemd in artikel 2.39, lid 2 Aanbestedingswet 2012. In het paarse kader staan de vereiste én niet-vereiste regels opgenomen.

Afgezien van de uitgezonderde bepalingen van hoofdstuk 2.3 is de Aanbestedingswet 2012 dus van toepassing. Dat betekent dat u bijvoorbeeld rekening dient te houden met de algemene regels over clusteren en het beperken van administratieve lasten voor inschrijvers (deel 1 Aanbestedingswet 2012) en met de regels over de raamovereenkomst en de DAS, het elektronische systeem voor aanbesteden (TenderNed) en de wezenlijke wijziging (deel 2 Aanbestedingswet 2012).

Vereiste regels:

- Informatie-uitwisseling via elektronische middelen
- (Voor)aankondiging
- Technische specificaties
- Eigen verklaring (UEA) (indien uitsluitingsgronden of geschiktheidseisen worden gesteld)
- Verslaglegging en bekendmaking

Niet-vereiste regels

Niet van toepassing uit hoofdstuk 2.3: de overige regels. Dat betekent dat u zich niet hoeft te houden aan de regels betreffende:

- Termijnen voor (voor)aankondiging (paragraaf 2.3.2.3 Aanbestedingswet 2012)
- Uitsluitingsgronden
- Geschiktheidseisen
- Selectiecriteria
- Gunningscriteria

6. Procedurestappen SAS-procedure

De regelgeving vult niet in hoe een SAS-procedure er concreet uit dient te zien. De Richtlijn bepaalt slechts dat u verplicht bent een (voor)aankondiging van de opdracht en een aankondiging van gunning te publiceren (dit laatste mag eventueel per kwartaal). De Europese wetgever heeft zo ruimte willen laten voor verschillen tussen lidstaten ten aanzien van de wijze waarop een dienstverlener wordt gekozen, wegens het belang van de culturele context en het gevoelige karakter van SAS-diensten (zie ook overweging 114 van de Richtlijn). Ook de Aanbestedingswet 2012 bevat slechts een beperkt aantal voorschriften over de concrete invulling van de procedure, te weten de artikelen 2.38 en 2.39.

Op grond van artikel 2.39, lid 1 Aanbestedingswet 2012 dient uw procedure in ieder geval de volgende procedurestappen te bevatten:

Vereenvoudigde aanbestedingsprocedure voor sociale en andere specifieke diensten

6. Procedurestappen SAS-procedure

1. U maakt een vooraankondiging of aankondiging van de opdracht bekend

In de aankondiging of vooraankondiging benoemt u de hoofdkenmerken van de gunningsprocedure. Het gaat dan onder meer om het voorwerp van de opdracht, de waarde van de opdracht, de keuze voor een SAS-procedure, een beschrijving van de wijze waarop u deze heeft ingericht en objectieve regels en criteria voor deelname.

Wanneer u ervoor kiest enkel een vooraankondiging te plaatsen, dient deze in ieder geval te vermelden: het soort diensten waarop de opdracht betrekking heeft, dat de opdracht wordt gegund zonder verdere voorafgaande bekendmaking en dat ondernemers hun belangstelling schriftelijk kenbaar moeten maken (zie artikel 2.58a Aanbestedingswet 2012). Op de (voor)aankondiging zijn verder de algemene regels voor (voor)aankondigingen van toepassing (zie artikel 2.39 lid 2 Aanbestedingswet 2012).

Uiteraard is een (voor)aankondiging niet vereist voor overheidsopdrachten voor SAS-diensten als bedoeld in bijlage XIV van de Richtlijn waarop de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging wordt toegepast (zie artikelen 2.58a, lid 3 en 2.62, lid 4 sub b Aanbestedingswet 2012).

2. U toetst of de inschrijvingen op de door u gestelde technische specificaties, eisen en normen

Anders dan binnen reguliere procedures hoeven er géén geschiktheidseisen en uitsluitingsgronden gesteld te worden. Daarnaast zijn ook de regels omtrent gunningscriteria en het mededelen van de gunningsbeslissing niet van toepassing. Hoewel de wet hier niet expliciet in voorziet, zullen deelnemende partijen (uit praktische overwegingen) toch op de hoogte moeten worden gesteld van de gunningsbeslissing. Het is aan te raden om hen daarbij ook een termijn te bieden om daartegen in bezwaar te komen (niet alleen omdat u rekening dient te houden met het gelijkheids- en het transparantiebeginsel; ook met het oog op doelmatigheid en efficiëntie is het wenselijk tijdig op de hoogte te zijn van eventuele bezwaren).

3. U maakt een proces-verbaal op van de opdrachtverlening

Hierop zijn de standaard regels van toepassing (artikelen 2.132 – 2.138 Aanbestedingswet 2012).

4. U sluit de overeenkomst

Evenals in reguliere procedures bent u op grond van het aanbestedingsrecht niet verplicht over te gaan tot sluiting van de overeenkomst. Wanneer u een procedure afbreekt, kan het in sommige gevallen redelijk zijn om de inschrijvers een vergoeding voor hun inspanningen te verlenen. Afhankelijk van het tijdstip waarop de procedure wordt afgebroken kan er zelfs een schadevergoedingsplicht ontstaan.

5. U maakt de aankondiging van de gegunde overheidsopdracht bekend

Het is toegestaan dit gebundeld per kwartaal te doen.

Procedurestappen samengevat

1. U maakt een vooraankondiging of aankondiging van de opdracht bekend
2. U toetst of de inschrijvingen op de door u gestelde technische specificaties, eisen en normen
3. U maakt een proces-verbaal op van de opdrachtverlening
4. U sluit de overeenkomst
5. U maakt de aankondiging van de gegunde overheidsopdracht bekend

7. Aanbestedingspraktijk

Wat betekent voorgaande voor uw aanbestedingspraktijk?

Overwegingen vooraf

- Indien u een SAS-dienst boven de drempelwaarde van 750.000 euro aan de markt wilt uitbesteden, dient u vooraf na te gaan welk van de beschikbare instrumenten het beste aansluit bij uw wensen (quasi-inbesteden, aanbesteden, subsidie of Open House).

Vereenvoudigde aanbestedingsprocedure voor sociale en andere specifieke diensten

7. Aanbestedingspraktijk

- Indien u gaat aanbesteden, kunt u gebruik maken van een SAS-procedure óf van een reguliere aanbestedingsprocedure (bijvoorbeeld de mededingingsprocedure met onderhandeling of de concurrentiegerichtte dialoog of de meer traditionele openbare of niet-openbare procedure).
- Indien u kiest voor een reguliere procedure, dient u zich ook aan de standaard regels voor die betreffende procedure te houden.
- Indien u kiest voor een SAS-procedure, schrijft de wet niet gedetailleerd voor hoe uw procedure eruit dient te zien. U heeft daardoor meer vrijheid om deze procedure naar eigen inzicht in te richten. Zorg er wel voor dat u in uw aanbestedingsstukken transparant communiceert over de wijze waarop u uw procedure heeft ingericht, zodat dit voor alle inschrijvers duidelijk is.

Welke ruimte biedt de vereenvoudigde SAS-procedure u concreet?

- U hoeft geen geschiktheidseisen, uitsluitingsgronden en selectiecriteria te hanteren. Uiteraard kan het desondanks verstandig zijn ze wel op te nemen. Het is aan te raden daar goed over na te denken. Indien u wel geschiktheidseisen, uitsluitingsgronden of selectiecriteria hanteert, bent u verplicht het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA) te gebruiken
- U hoeft zich niet te houden aan de regels over gunningscriteria (paragraaf 2.3.8.4 Aanbestedingswet 2012). U heeft daardoor meer vrijheid ten aanzien van de wijze waarop u de inschrijvingen beoordeelt en de inhoud van uw eventuele gunningscriteria (uiteraard dient u bij aanvang van uw procedure altijd transparant te zijn over de wijze waarop u de inschrijvingen zult beoordelen en dient u deze beoordelingswijze te baseren op objectieve gronden).

– Dit lijkt u bijvoorbeeld meer ruimte te bieden om bijvoorbeeld de kwaliteit van de aangevoerde referenties (en de in dat kader opgedane ervaring) mee te wegen in uw gunningssystematiek. Let op: u dient daarbij rekening te houden met de aanbestedingsbeginselen en daarom partijen op transparante en gelijke wijze te behandelen en te beoordelen. Uw gunningscriteria moeten dus voor alle partijen gelijkelijk toe te passen zijn en mogen niet het (indirecte) effect hebben dat bepaalde partijen bij voorbaat meer of minder kans op de opdracht wordt geboden.

- Het algemene uitgangspunt dat in beginsel op beste-prijs-kwaliteit-verhouding (BPKV) dient te worden gegund geldt niet.
- Evenals binnen andere procedures is het verder mogelijk een vaste prijs te bepalen en enkel op basis van kwaliteitscriteria te gunnen.

- U hoeft zich niet te houden aan de standaard regels over de wijze waarop u uw gunningsbeslissing dient mee te delen (paragraaf 2.3.8.8 Aanbestedingswet 2012)). Uiteraard stelt u aanbidders wel op de hoogte van uw beslissing (transparantiebeginsel), maar u bent bijvoorbeeld niet verplicht de opschortende termijn (Alcateltermijn) van 20 dagen aan te houden (artikel 2.127 Aanbestedingswet 2012). Uiteraard kan het in sommige gevallen verstandig zijn dit wel te doen.
- U hoeft zich niet te houden aan de regels over termijnen voor (voor)aankondiging (paragraaf 2.3.2.3 Aanbestedingswet 2012). U bent dus in beginsel vrij deze termijnen te bepalen, mits deze proportioneel en redelijk zijn. U dient in dat kader onder meer rekening te houden met de complexiteit van de opdracht en de administratieve belasting die het doorlopen van de procedure met zich meebrengt voor potentiële inschrijvers.
- De aanbestedingsbeginselen zijn van toepassing.

Vereenvoudigde aanbestedingsprocedure voor sociale en andere specifieke diensten

Ruimte voor dialoog met de markt?

- U heeft uiteraard (evenals in andere aanbestedingsprocedures) de mogelijkheid een marktconsultatie te organiseren met aanbieders (waarbij u ook cliëntenraden kunt uitnodigen). Dit kan zinvol zijn om uw opdracht goed te kunnen vormgeven.
- U bent in dat geval vrij te bepalen welke vragen u in deze marktconsultatie stelt. U kunt bijvoorbeeld bespreken welke opdracht u voornemens bent in de markt te zetten, waarbij u de aanbieders om input vraagt. Op deze manier kunt u bijvoorbeeld samen met de markt komen tot innovatieve en meer integrale oplossingen, maar u kunt ook nagaan of de randvoorwaarden die u wilt stellen voldoende realistisch zijn. De marktconsultatie is vormvrij. Wel dient u ervoor te zorgen dat de marktconsultatie geen (kennis)voorsprong oplevert voor één of meer marktpartijen. U kunt dit bijvoorbeeld doen door een verslag van de consultatie te maken dat u bij uw aanbestedingsstukken voegt.
- Tijdens uw SAS-procedure kunt u onderhandelingsronden invoegen. Let wel: U dient bij aanvang van uw procedure duidelijk te zijn over de wijze waarop u deze heeft ingericht. Ook hierover dient u dus vooraf een keuze te maken.

Cliëntenervaringen meenemen in uw inkoopproces

Een belangrijke groep stakeholders in het sociaal domein zijn de cliënten die uiteindelijk gebruik zullen maken van de door u ingekochte voorziening. U kunt cliëntenervaringen op verschillende manieren meenemen in uw inkoopproces. Voorbeelden hiervan zijn:

- U kunt een consultatie organiseren voor (aanbieders en) cliëntenraden voorafgaande aan uw aanbesteding. De daar verkregen informatie kunt u vervolgens meenemen bij het opstellen van uw aanbestedingsdocumenten.

- Wanneer u zorgkwaliteitscriteria hanteert in uw gunningsmethodiek kunt ervoor kiezen een onafhankelijke afgevaardigde van een cliëntenraad te betrekken bij de beoordeling van dit gunningscriterium.
- Ook kunt u ervoor kiezen om tijdens de uitvoering van de opdracht regelmatig cliëntenevaluaties te vergaren, die u meeneemt in uw contractmanagement. Uiteraard is het aan te raden reeds in uw aanbesteding aan te geven hoe u dit in de contractfase wilt organiseren en wat u in dat kader verwacht van uw aanbieder(s). Ook hierover kunt u uiteraard aanbieders en cliëntenraden vragen (vooraf) met u mee te denken.

8. Conclusie

Wanneer u ervoor kiest om een SAS-procedure te gebruiken voor het aanbesteden van SAS-diensten heeft u veel vrijheid bij het inrichten van de procedure. Wel dient u te voldoen aan enkele randvoorwaarden die in de wet zijn genoemd. Daarnaast dient u rekening te houden met de aanbestedingsbeginselen en de Gids Proportionaliteit. U kunt de procedure verder naar eigen wens inrichten, waarbij ook ruimte kan worden gecreëerd voor dialoog met de markt tijdens de procedure. Geef in uw aanbestedingsstukken duidelijk aan hoe u uw SAS-procedure heeft ingericht, zodat dit voor alle inschrijvers duidelijk is. Let op met het daarbij benoemen van andere procedures. Wanneer u spreekt over een mededingingsprocedure met onderhandeling of een concurrentiegericht dialoog wekt u de indruk die procedure toe te passen en wordt u geacht alle voorschriften zoals opgenomen in de wet ten aanzien van deze procedures te volgen.

Vereenvoudigde aanbestedingsprocedure voor sociale en andere specifieke diensten

Programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein

Deze factsheet is gemaakt in opdracht van het Programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein. Inkoop en aanbesteden kunnen bijdragen aan het versnellen van de transformatie naar goede jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning voor de cliënt.

Inkoop is een belangrijk middel bij het uitvoeren van deze transformatie, omdat het de manier is van gemeenten om hun aanbod van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning te organiseren.

Om het inkoopproces te verbeteren, werken gemeenten, aanbieders en het Rijk samen in het ondersteunings-programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein.

Meer informatie: www.inkoopsociaaldomein.nl.



Pianoo

Deze factsheet is gemaakt door PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft als taak het inkopen en aanbesteden bij alle overheden te professionaliseren. Met oog voor rechtmatigheid én doelmatigheid. Professionele inkoop draagt bij aan het beleid van de organisatie en biedt value for tax payers' money.

PIANOo brengt experts op inkoop- en aanbestedingsgebied bij elkaar, bundelt kennis en ervaring en geeft advies en praktische tips. Verder stimuleert het expertisecentrum de dialoog tussen opdrachtgevers bij de overheid en het bedrijfsleven. PIANOo werkt voor en met een netwerk van ruim 3.500 inkopers en aanbesteders.

Meer informatie: www.pianoo.nl

