



# AANBESTEDEN WMO 2015 EN JEUGDWET

EEN HANDREIKING

JANUARI 2018



# INHOUDSOPGAVE



Inleiding	4	4. Drie marktinstrumenten: aanbesteden, subsidie, Open House ('hoe')	27
Samenvatting	7	4.1 Aanbesteden	27
Leeswijzer	14	4.2 Subsidie	27
DEEL A ONTWERP: HOE GEEFT U UW MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING EN JEUGDHULPVOORZIENINGEN VORM?	16	4.3 Een verschil subsidie en overheidsopdracht: wederzijds afdwingbare verplichting	29
1. Wettelijk kader	17	4.4 Open House	31
1.1 Toegang maatschappelijke ondersteuning	17	5. Afwegingskader: kenmerken beleidskader in relatie tot marktinstrumenten	33
1.2 Toegang jeugdhulp	17	6. Conclusie Deel A	36
1.3 Minimumeisen voorzieningen	18	DEEL B UITVOERING: ALS UW VOORKEURS-INSTRUMENT AANBESTEDEN IS, HOE RICHT U DAN UW AANBESTEDINGSPROCEDURE IN?	38
1.4 Conclusie	20	7. Voorbereiding inkoopopdracht	39
2. Gemeentelijk beleidskader	21	7.1 Opstellen (sub)gunningscriteria	46
2.1 Doelstelling – Waarom?	21	7.2 Opstellen uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en selectiecriteria	48
2.2 Ontwerp – Wat?	21	7.3 Specificaties	50
2.3 Uitvoering – Hoe?	22	7.4 Kiezen aanbestedingsprocedure	51
2.4 Conclusie	23		
3. Welke instrumenten hebben gemeenten om hun voorzieningen uit te (laten) voeren ('hoe')	25		
3.1 Inbesteden	25		
3.2 Quasi-inbesteden	25		
3.3 Betrekken van de markt	26		



# INHOUDSOPGAVE



<b>8. Communicatie met de markt</b>	<b>52</b>	<b>11. Afwegingskader: aanbestedingsprocedure</b>	<b>76</b>
8.1 Marktverkenning of marktconsultatie	52	<b>12. Valkuilen en tips</b>	<b>80</b>
8.2 Dialoog tijdens de aanbestedingsprocedure	53	<b>Colofon</b>	<b>82</b>
8.3 De markt (vrijblijvend) informeren	54	<b>Bijlage 1 – Begrippenlijst</b>	<b>83</b>
8.4 Klachten over teveel verschillende informatiebronnen	55	<b>Eindnoten</b>	<b>85</b>
<b>9 Aanbesteden in het sociaal domein</b>	<b>56</b>		
9.1 Inleiding	56		
9.2 Werken, leveringen en diensten	58		
9.3 Sociale en andere specifieke diensten	58		
9.4 Drempelbedragen	59		
9.5 Het reguliere regime en het 'vereenvoudigde' regime	59		
9.6 Overzicht procedures	61		
<b>10. Aanbestedingsprocedures</b>	<b>63</b>		
10.1 Inleiding	63		
10.2 Aanbestedingsbeginselen	63		
10.3 De Gids Proportionaliteit	65		
10.4 Procedure voor sociale en andere specifieke diensten	65		
10.5 Mededelingsprocedure met onderhandeling	67		
10.6 Europees openbare procedure	68		
10.7 Concurrentiegericht dialoog	69		
10.8 Dynamisch aankoopstelsel	71		
10.9 Innovatiepartnerschap	72		
10.10 Bestuurlijk aanbesteden	74		



# INLEIDING



**Met name door gemeenten zijn belangrijke vragen gesteld over het onderwerp ‘aanbesteden binnen het sociaal domein’. Wanneer is er sprake van een verplichting om aan te besteden? Is het onvermijdelijk dat langdurige cliënt-hulpverlener relaties worden doorbroken? Hoe kan worden voorkomen dat sociale wijkteams uit elkaar worden gerukt als gevolg van een aanbestedingsprocedure? Hoe kan flexibiliteit worden gecreëerd, als op voorhand niet duidelijk is wat de precieze omvang van de zorg- of ondersteuningsbehoefte zal zijn? Hoe wordt continuïteit van zorg gewaarborgd? Hoe kunnen prestaties uit het verleden worden meegenomen in de beoordeling van inschrijvers? Is het mogelijk om in gesprek te gaan met potentiële hulpverleners? Op welke wijze kan innovatie worden bevorderd?**

**Doel van deze handreiking is inzichtelijk te maken hoe de gemeente formele samenwerkingsrelaties met aanbieders kan vormgeven onder de Aanbestedingswet 2012 (hierna: Aw.2012) en wat de gemeente, in dit kader, wel en niet kan én mag onder de Wmo 2015 en de Jeugdwet.**

Deze handreiking bestaat uit twee delen. In **deel A** worden het wettelijk kader (de WMO 2015 en de Jeugdwet) en het gemeentelijk beleidskader uiteengezet en de verschillende marktinstrumenten toegelicht (aanbesteden, subsidie of Open House). De afwegingen in het beleidskader zijn richtinggevend voor het te kiezen markt-instrument. De gemeente kan bepaalde activiteiten ook zelf uit (laten) voeren door te kiezen voor (quasi-) inbesteden. Afhankelijk van de

door de gemeente vastgestelde beleidswensen, is strikt genomen niet altijd sprake van een keuze uit de drie marktinstrumenten. Zodra een subsidie of Open House kwalificeert als overheidsopdracht, is de Aw.2012 van toepassing en moet de opdracht (alsnog) worden aanbesteed. Beleid en uitvoering moeten daarom goed op elkaar worden afgestemd.

In **deel B** staat het onderwerp ‘aanbesteden binnen het sociaal domein’ centraal. Dit onderwerp is – binnen het sociaal domein – relatief nieuw voor gemeenten. Sinds 1 juli 2016 bevat de Aw.2012 een nieuw ‘vereenvoudigd’ aanbestedingsregime voor sociale en andere specifieke diensten, waaronder opdrachten voor gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening. U heeft voor een bepaalde categorie opdrachten de mogelijkheid om deze ‘vereenvoudigde’ procedure toe te passen of te kiezen voor een reguliere aanbestedingsprocedure. In deel B wordt het ‘vereenvoudigd’ regime beknopt toegelicht. Ter inspiratie worden enkele wettelijke procedures onder het reguliere aanbestedingsregime beknopt toegelicht die ook binnen het sociaal domein zouden kunnen worden toegepast.

Er worden verschillende suggesties aangereikt en voorbeelden gegeven voor lastige situaties. Niet voor alle vragen is een kant en klare oplossing te geven, daarvoor is het sociaal domein te kleurrijk en veelzijdig, maar de handreiking biedt wel duidelijkheid over wat wel en wat niet mogelijk is onder de huidige zorg- en aanbestedingswet- en regelgeving.

De handreiking is niet geschreven als ‘spoorboekje’, op basis waarvan exact is vast te stellen wanneer de trein vertrekt vanaf een bepaald spoor.



Wel wordt beschreven welke mogelijkheden gemeenten hebben om afspraken met aanbieders te maken: het verstrekken van een subsidie, het verstrekken van een overheidsopdracht of het contracteren via Open House en wanneer welke variant gebruikt zou kunnen worden.

De handreiking is in eerste instantie geschreven voor gemeenten en in het bijzonder voor:

- bestuurders;
- de (zorg)beleidsmedewerker;
- de inkoper en/of aanbestedingsspecialist;
- (meer zijdelings) de subsidie-medewerker.

Ook voor aanbieders is kennisname van deze handreiking van belang. De handreiking geeft aanbieders een duidelijk beeld op welke wijze gemeenten afwegingen kunnen gaan maken en welke stappen in het aanbestedingsproces gezet kunnen worden. Dankzij deze handreiking beschikken ook zij over dezelfde informatie als gemeenten. Dit vergemakkelijkt het gesprek met gemeenten en zal leiden tot een beter inzicht over en weer in het hoe en waarom van elkaars standpunten in dit soort complexe aanbestedingstrajecten. Gemeenten kunnen, net als alle andere aanbestedende diensten, inkoopvragen voorleggen aan het Vragenloket van PIANOo. Veel gestelde vragen worden ook uitgelicht op de website. Binnen het sociaal domein kunnen ook aanbieders zich, met algemene inkoopvraagstukken, tot PIANOo wenden voor ondersteuning.

## Deze handreiking geeft antwoord op de volgende vragen:

### Deel A

- Wat is het wettelijk kader – voor zover relevant voor deze handreiking – van de Wmo 2015 en Jeugdwet?
- Welke belangrijke beleidsmatige afwegingen kunt u als gemeente maken en wat betekent dit voor de keuze van uw aanpak ((quasi-) inbesteden, aanbesteden, subsidie of Open House)?
- Welke marktinstrumenten staan u als gemeente ter beschikking bij het betrekken van de markt (aangeboden, subsidie, Open House)?

### Deel B

- Als u er als gemeente voor kiest om een overheidsopdracht te verstrekken en dus (verplicht) moet aanbesteden, waar moet u dan rekening mee houden bij het inrichten van uw aanbestedingsproces (onder andere ten aanzien van continuïteit en flexibiliteit van zorg en ondersteuning)?
- Hoe communiceert u met de markt?
- Welk aanbestedingsregime is van toepassing in het sociaal domein?
- Wat zijn de eigenschappen van de verschillende aanbestedingsprocedures en welke afwegingen kunnen worden gemaakt?



### Deze handreiking behandelt niet:

- De uitvoeringstaken van gemeenten onder de Jeugdwet ten aanzien van jeugdbescherming en -reclassering (gecertificeerde instellingen). Voor een meer uitgebreide analyse van aanbesteden in de specifieke context van de jeugdbescherming en jeugdreclassering verwijzen we naar de separate rapportage: 'Optimale beschikbaarheid van de jeugdbescherming en jeugdreclassering' (Rebelgroup).
- De uitvoeringstaken van gemeenten uit hoofde van de Participatiewet.
- De gedetailleerde kenmerken van (quasi-) inbesteden, subsidie en Open House.
- Hoe gemeenten een subsidieverordening instellen, een Open House vormgeven, of een (quasi-) inbesteding uitwerken. In deel B wordt uitsluitend ingegaan op de wijze waarop gemeenten een overheidsopdracht aan één of meerdere aanbieders kunnen gunnen, rekening houdend met de regels uit de Aw.2012.

U treft in deze handreiking een samenvatting, een leeswijzer, deel A, deel B en een begrippenlijst aan. Op de website van PIANOo vindt u in aanvulling op deze handreiking ook een Metrokaart Inkoop Sociaal domein, met daarin veel gestelde vragen en de antwoorden hierop. Hierin worden aanvullende elementen behandeld die buiten het toepassingsbereik van deze handreiking vallen. Gemeenten (en ook aanbieders) kunnen een vraag die niet in de metrokaart staat mailen naar het Vragenloket van PIANOo: [info@pianoo.nl](mailto:info@pianoo.nl).



# SAMENVATTING



## Deel A ontwerp: Hoe geeft u uw maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulpvoorzieningen vorm?

- Inwoners met een ondersteuningsbehoefte en/of zorgvraag zijn afhankelijk van de voorzieningen die gemeenten op basis van de Wmo 2015 en Jeugdwet organiseren. De gemeente heeft als taak om te borgen dat er voldoende kwalitatief hoogwaardige en toegankelijke voorzieningen zijn voor inwoners met een verzoek om maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) of inwoners die een beroep doen op jeugdhulp (Jeugdwet).
- In zowel de Wmo 2015 als de Jeugdwet wordt een onderscheid gemaakt tussen algemene voorzieningen die voor iedereen toegankelijk zijn en maatwerk/jeugdhulpvoorzieningen op basis van een individuele beschikking.
- De voorzieningen uit de Wmo 2015 en Jeugdwet moeten aan een aantal minimeisen voldoen op het gebied van kwaliteit, continuïteit en prijs.
- Uit de Wmo 2015 en de Jeugdwet volgt dat de gemeente periodiek een (beleids)plan en een gemeentelijke verordening vaststelt. Het beleidsplan bevat de beleidsvoornemens op hoofdlijnen om besluiten te kunnen nemen en handelingen te verrichten. In de gemeentelijke verordening worden de regels vastgesteld die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het beleidsplan.
- Het beleidskader het (beleids)plan en de gemeentelijke verordening (gezamenlijk) bevat naast de wettelijk verplichte elementen, een aantal richtinggevende overwegingen ten aanzien van de centrale doelstellingen ('waarom'), het ontwerp van de voorziening ('wat') en degene die de voorziening uitvoert: de eigen gemeentelijke organisatie dan wel een aan de gemeente gelieerde entiteit of een derde (aanbieder) ('wie').
- Indien uitvoering van de voorziening door de gemeente zelf dan wel door een aan de gemeente gelieerde entiteit geschiedt, kan de gemeente kiezen voor (quasi-) inbesteden.
- Indien uitvoering van de voorziening door derden geschiedt, zijn de beleidsmatige afwegingen met betrekking tot: publiek/privaat, ruime toetredingsmogelijkheden/keuzevrijheid, sturing, eigen initiatief/initiatief bij de aanbieder, afdwingbaarheid van de levering van de prestatie, exclusiviteit/selectiviteit, mate van concurrentiestelling en de langdurige relatie met aanbieders, relevant.
- De gemeente kan kiezen voor drie marktinstrumenten om afspraken met aanbieders te maken:
  - aanbesteden van een overheidsopdracht;
  - subsidiëren; of
  - open House.
- Een belangrijke boodschap van deze handreiking is dat u als gemeente een weloverwogen keuze kunt maken om deze marktinstrumenten op basis van de randvoorwaarden die u als gemeente stelt in te zetten. Als de gemeente voornemens is om een overheidsopdracht te verstrekken, dan is de gemeente verplicht om de Aw.2012 na te leven en dus aan te besteden.



- De gemeente heeft zelf de mogelijkheid om een keuze te maken uit de instrumenten die worden toegepast om invulling te geven aan de Wmo 2015 en de Jeugdwet.
- Het staat de gemeente vrij om activiteiten zelf of gezamenlijk met andere gemeenten uit te voeren en dus het instrument (quasi-) inbesteden toe te passen.
- De gemeente kan er ook voor kiezen om een subsidie te verstrekken.
- Als de gemeente ervoor kiest om een overheidsopdracht te verstrekken, dan is de gemeente verplicht om de Aw.2012 na te leven en dus aan te besteden.

- De afwegingen in uw beleidskader zijn richtinggevend voor het kiezen van het meest geschikte instrument. In [Hoofdstuk 5](#) treft u een beknopte toelichting aan op het schematisch overzicht hieronder. Het schema kunt u zelf invullen als hulpmiddel bij het maken van keuzes in uw gemeente. Hieronder is als suggestie ingevuld hoe geschikt elk instrument is per genoemd kenmerk. De gegeven ranking is voor discussie vatbaar en dient slechts ter inspiratie.



KENMERKEN	AANBESTEDEN	SUBSIDIE	OPEN HOUSE
Publiek of privaat	Privaat	Publiek	Privaat
Ruime keuzevrijheid en ruime toetredingsmogelijkheden	√ Afhankelijk van de gekozen aanbestedingsprocedure.	√ √	√ √
Sturing	√ √	√	√
Eigen initiatief als gemeente	√ √	x	√ √
Afdwingbaarheid prestaties (zoals een leverplicht)	√ √	x	√ √
Exclusiviteit en selectiviteit	√ √ Vrije keuze uit alle toetreders.	√ Toetreding indien aan subsidievoorwaarden voldaan.	x Geen invloed op selectie toetreders; geen exclusiviteit.
Concurrentiestelling	√ √	√ In het geval van een schaarse subsidie zal rekening moeten worden gehouden met de mededingingsruimte.	√
Langdurige relatie met aanbieders	√ √	√ √	√ √





## Deel B uitvoering: Als uw voorkeursinstrument aanbesteden is, hoe richt u dan uw aanbestedingsprocedure in?

- Als u als gemeente het voornemen heeft om een overheidsopdracht te verstrekken, bent u verplicht om de Aw.2012 na te leven. Een goede voorbereiding van de aanbesteding van een overheidsopdracht is belangrijk. Tijdens deze voorbereiding inventariseert u wat er ingekocht wordt en op welke wijze (doelstellingen, prestatie, samenwerking, beschikbaar budget, contractomvang, contractlooptijd, timing van (deel)contracten en de contractvorm). Door van te voren goed na te denken over deze onderwerpen kunt u sturen op aspecten zoals continuïteit van zorg en flexibiliteit. Vervolgens kan de juiste aanbestedingsprocedure worden ingericht. Binnen het sociaal domein is in sommige situaties veel behoefte aan continuïteit. In deze handreiking worden suggesties aangereikt om zo veel mogelijk continuïteit van zorg en continuïteit van dienstverlening (relatie hulpverlener en cliënt) te borgen.
- Concrete eisen en wensen (die voortvloeien uit uw beleidsdoelen) kunt u tot uitlating laten komen in de aanbesteding door gebruik te maken van gunningscriteria, uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, selectiecriteria, specificaties en de juiste aanbestedingsprocedure. Door eisen en wensen te borgen in de aanbestedingstukken kunt u bewerkstelligen dat u een aanbieder de opdracht gunt die juist op uw wensen een betere invulling heeft dan een andere aanbieder.
- Zowel voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure als tijdens de procedure bestaan er verschillende mogelijkheden om in gesprek te gaan met potentiële aanbieders. Voorafgaand aan de procedure kunt u bijvoorbeeld denken aan een marktverkenning en/of marktconsultatie. Tevens kunt u kiezen voor aanbestedingsprocedures die dialooggrondes met aanbieders toestaan, zoals de

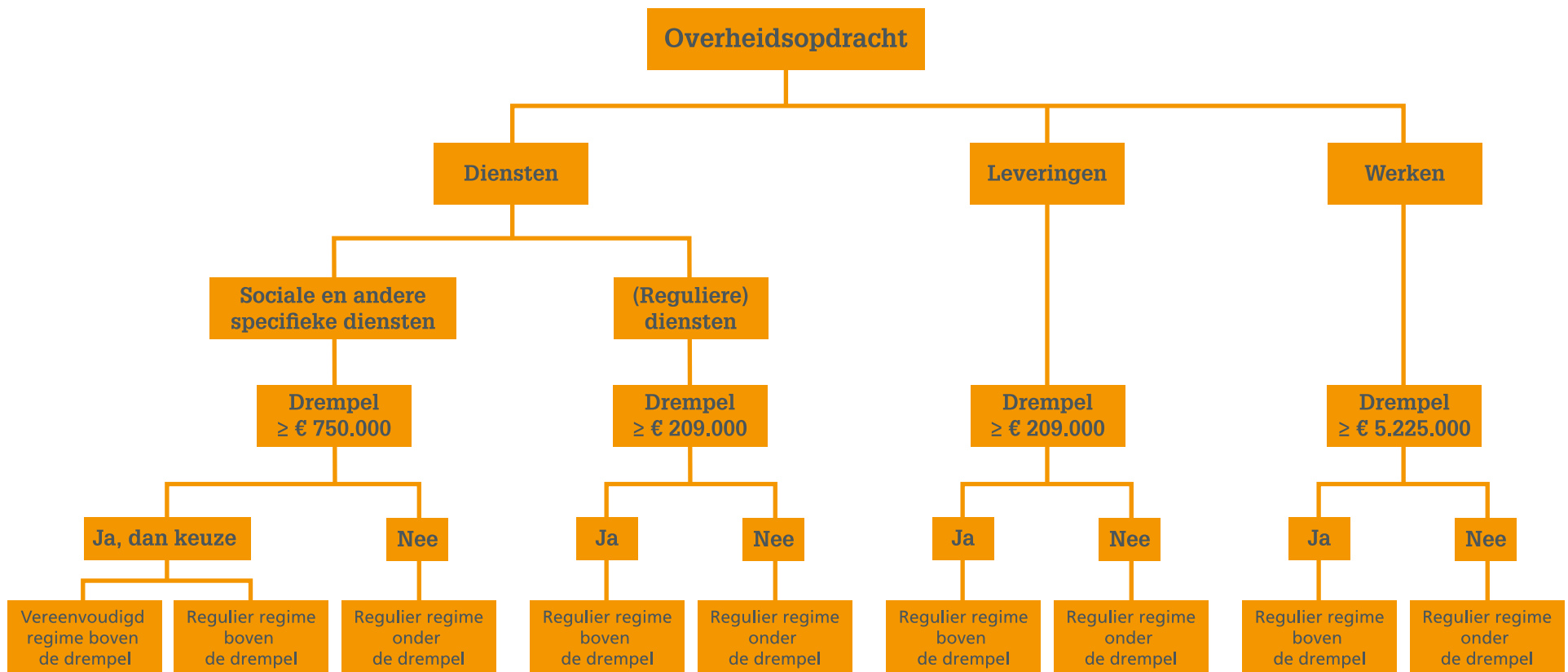
concurrentiegerichte dialoog en het innovatiepartnerschap. Van gemeenten mag ook worden verwacht dat zij betrokken partijen in hun gemeente actief en vooraf informeren, denk daarbij aan (regio)bijeenkomsten voor aanbieders of een duidelijke (centrale) website met informatie.

- In de Aw.2012 wordt een onderscheid gemaakt tussen de volgende categorieën overheidsopdrachten:
  - opdrachten voor werken;
  - opdrachten voor leveringen;
  - opdrachten voor diensten.
- Sinds 1 juli 2016 is in de Aw.2012 een 'vereenvoudigd' aanbestedingsregime gecreëerd voor een nieuwe (sub) categorie diensten: sociale en andere specifieke diensten (artikel 2.38 lid 1 Aw.2012), waar gemeenten in bepaalde gevallen voor kunnen kiezen. Gemeenten kunnen ook besluiten om een regulier aanbestedingsregime te volgen voor opdrachten voor deze diensten. Als u voor het 'vereenvoudigde' regime kiest, dan zijn bepaalde delen van de Aw.2012 niet van toepassing en heeft u meer vrijheden bij de inrichting van de procedure.
- De Aw.2012 is opgedeeld in twee (voor deze handreiking relevante) delen: in deel 1 staan de algemene aanbestedingsbeginselen beschreven en de nationale aanbestedingsprocedures en in deel 2 staan de Europese aanbestedingsprocedures beschreven met de bijbehorende wettelijke kaders.
- De keuze voor een aanbestedingsprocedure wordt mede bepaald door de hoogte van de (geraamde) opdrachtwaarde. Op Europees niveau zijn bepaalde drempelbedragen vastgesteld. Indien uw overheidsopdracht een waarde heeft onder de Europese drempel



dan past u een van de voorgeschreven nationale procedures toe uit deel 1 van de Aw.2012, de Gids Proportionaliteit en (indien beschikbaar) uw eigen inkoopbeleid. Indien uw opdracht een waarde heeft gelijk aan of hoger dan de Europese drempel dan zijn zowel deel 1 (inclusief de Gids Proportionaliteit) als deel 2 van de Aw.2012 van toepassing (voor het 'vereenvoudigde' regime is maar een deel van deel 2 van toepassing).

- In het onderstaand figuur is schematisch weergegeven welke verschillende categorieën overheidsopdrachten kunnen worden onderscheiden en welke Europese Drempelwaarden per categorie van toepassing zijn.





- De Aw.2012 schrijft niet één verplichte aanbestedingsprocedure voor het sociaal domein. U heeft de mogelijkheid om te kiezen uit diverse procedures, die in deze handreiking beknopt toegelicht worden. De mogelijkheid om te kiezen uit verschillende procedures maakt dat u de procedure kunt kiezen die past bij uw behoefte, bijvoorbeeld ten aanzien van de mate van flexibiliteit, continuïteit en de hoeveelheid administratieve lasten. De aanpak moet proportioneel zijn en het aantal (potentiële) partijen dat bij een bepaalde procedure wordt betrokken moet in verhouding staan tot het aantal dat nodig is.
- Gemeenten hebben te maken met zowel grote institutionele aanbieders als met een grote groep professionals, die als zelfstandige zonder personeel (hierna: ZZP'er) hun diensten aanbieden, zoals bijvoorbeeld psychotherapeuten. Het contracteren van deze twee verschillende groepen aanbieders vergt in beide gevallen een specifieke aanpak.
- Gemeenten hebben te maken met situaties waarin de toegang tot voorzieningen via derden geschiedt. In dat geval is het lastig om de behoefte op voorhand te bepalen. Om deze reden is met name in dit soort situaties behoefte aan voldoende flexibiliteit ten aanzien van de afname.
- In [Hoofdstuk 10](#) en [Hoofdstuk 11](#) worden onder andere de hierna genoemde en vetgemaakt wettelijke aanbestedingsprocedures beknopt toegelicht:
- **De procedure voor sociale en andere specifieke diensten** biedt als voordeel dat, wanneer aan de wettelijk voorgeschreven vereisten wordt voldaan, de gemeenten de vrijheid hebben om

de procedure naar eigen inzicht in te richten en daar desgewenst bijvoorbeeld elementen uit andere wettelijke aanbestedingsprocedures aan toe te voegen. Er is slechts een (beperkt) aantal paragrafen uit deel 2 van de Aw.2012 van toepassing. Deel 1 van de Aw.2012 en de Gids Proportionaliteit gelden onverkort.

- **De mededingingsprocedure met onderhandelingen** is een wettelijke procedure die slechts in een gelimiteerd aantal situaties kan worden toegepast. Het voordeel van deze procedure is, dat wanneer het mogelijk is om deze procedure uit te werken, het is toegestaan om met de inschrijvers te onderhandelen over hun eerste en daaropvolgende inschrijvingen. Alleen ten aanzien van de definitieve inschrijving kan niet worden onderhandeld. De onderhandelingen zijn relevant om de inhoud van de inschrijving te verbeteren, met dien verstande dat niet kan worden onderhandeld over de gunningscriteria en de minimumeisen.
- Sinds 1 juli 2016 is de mogelijkheid om een **concurrentiegericht dialoog** toe te passen verruimd. Deze procedure heeft als voordeel dat er gelegenheid is om tijdens de procedure met aanbieders te communiceren en de dialoog aan te gaan. Deze procedure werd in het verleden vrijwel uitsluitend toegepast voor grote, complexe infrastructurele of ICT-projecten, maar is ook voor het sociaal domein in veel gevallen geschikt om tot een goede oplossing te komen.
- Vanaf 1 juli 2016 is ook het **dynamisch aankoopstelsel** in de Aw.2012 opgenomen, waarbij is vastgelegd dat deze procedure volledig elektronisch dient te worden ingericht, waardoor deze procedure minder geschikt lijkt te zijn wanneer sollicitatiegesprekken met mogelijke kandidaten wenselijk zijn.

- De Aw.2012 bevat sinds 1 juli 2016 ook de mogelijkheid om een Innovatiepartnerschap aan te gaan. Via een innovatiepartnerschap kunnen gemeenten samen met de wetenschap en mogelijke aanbieders de procedure van het innovatiepartnerschap toepassen voor een overheidsopdracht die is gericht op de ontwikkeling en aanschaf van een innovatief product of werk of een innovatieve dienst welke niet reeds op de markt beschikbaar is binnen het sociaal domein.
- U treft in het op één na laatste hoofdstuk nog een afwegingskader aan met de kenmerken van de wettelijke aanbestedingsprocedures, waarin per procedure is aangegeven voor welke situaties deze geschikt is. Het laatste hoofdstuk bevat nog enkele valkuilen en tips.
- Een weloverwogen keuze voor de juiste aanbestedingsprocedure levert duidelijkheid en maatwerk op. Zo kan de administratieve lastendruk voor betrokken partijen (gemeenten, aanbieders en cliënten) zoveel mogelijk worden gereduceerd. Het is belangrijk om de juiste procedure toe te passen, waarbij het middel geschikt moet zijn om het doel te bereiken.

## Beantwoording kernvragen

### **Wanneer aanbesteden**

*Wanneer is er sprake van een verplichting om aan te besteden (Hoofdstuk 4)?*

Alleen als u als gemeente voornemens bent om in het kader van een voorziening een overheidsopdracht te verstrekken in de zin van de Aw.2012, bent u verplicht om de Aw.2012 na te leven en aan te besteden.

### **Flexibiliteit**

*Hoe kan flexibiliteit worden gecreëerd, als op voorhand niet duidelijk is wat de precieze omvang van de zorg- of ondersteuningsbehoefte zal zijn (Hoofdstuk 7)?*

Er zijn diverse mogelijkheden om flexibiliteit te creëren. Een van de mogelijkheden is om een raamovereenkomst te sluiten met één of meerdere aanbieders. Een raamovereenkomst kent géén afnamegarantie. Gedurende de looptijd kan dan van geval tot geval op basis van behoefte een (of meerdere verschillende) nadere opdracht(en) worden verstrekt, die dan niet opnieuw hoeft (of behoeven) te worden aanbesteed. Op deze wijze kan gedurende de looptijd van een raamovereenkomst optimale flexibiliteit worden geborgd. In Hoofdstuk 10 worden diverse aanbestedingsprocedures beschreven die kunnen worden gebruikt als niet op voorhand duidelijk is wat de precieze omvang van de zorg- of ondersteuningsbehoefte zal zijn.

### **Continuïteit**

*Hoe wordt continuïteit van zorg gewaarborgd (Hoofdstuk 7)?*

Als de continuïteit van zorg een belangrijk beleidsdoel is, dan kunt u dit op verschillende manieren borgen in de inrichting van uw aanbesteding:

- Bij de gunningscriteria kunt u punten toekennen aan een plan van aanpak waarin de aanbieder aangeeft op welke wijze de continuïteit van de dienstverlening van cliënten geborgd wordt. Hierin kan een aanbieder ook gewezen worden op de optie om personeel over te nemen om continuïteit van de bestaande relatie – dus hulpverlener en cliënt – zo optimaal mogelijk te borgen. Het plan wordt vervolgens door experts beoordeeld en gescoord.
- Bij een procedure met voorselectie kiest u door het toepassen van selectiecriteria uit de aanbieders, die aan de geschiktheidseisen voldoen, de meest geschikte aanbieders die aan de gunning mee mogen doen. U zou in uw geschiktheidseisen kunnen opnemen



dat u referenties zou willen zien over een bepaalde periode, waarmee de (historische) stabiliteit van een aanbieder aangetoond wordt.

- In uw eisen en (eventueel) wensen kunt u aspecten opnemen die de continuïteit borgen.
- U kunt een transitiejaar inbouwen waarbij het nieuwe contract alvast ingaat en bestaat naast de oude constructie (contract of subsidie). Daarnaast kunt u in uw contract opnemen hoe er moet worden omgegaan met de continuïteit van zorg of dienstverlening na beëindiging van de overeenkomst.
- In de looptijd van uw contract kunt u kiezen voor een langere contractduur om de toekomstige continuïteit te waarborgen.

*Is het onvermijdelijk om langdurige cliënt-hulpverlener relaties open te breken ([Hoofdstuk 7](#))? Hoe kan worden voorkomen dat sociale wijkteams uit elkaar worden gerukt als gevolg van een aanbestedingsprocedure ([Hoofdstuk 7](#))?*

Als continuïteit in de relatie cliënt-hulpverlener belangrijk is, zijn artikel 2.6.5 Wmo 2015 en artikel 2.13 Jeugdwet relevant. In deze wetsartikelen staat dat de nieuwe aanbieder verplicht is om met de vorige aanbieder van de aanbesteding in overleg te treden over de overname van het betrokken personeel van de oude aanbieder c.q. de verliezer en moet zich zoveel mogelijk inspannen de bestaande relaties tussen hulpverlener en inwoner voort te zetten. Op gemeenten rust in dit kader een inspanningsverbintenis, zij moeten er actief op toezien dat dit overleg tussen de oude en nieuwe aanbieders daadwerkelijk plaatsvindt.

### **Prestaties uit het verleden**

*Hoe kunnen prestaties uit het verleden worden meegenomen in de beoordeling van inschrijvers ([Hoofdstuk 7.2](#))?*

Via uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen kunt u prestaties uit het verleden mee laten wegen bij de beoordeling van inschrijvingen. U kunt niet uw persoonlijke ervaringen bij de afweging betrekken.

### **Communicatie**

*Is het mogelijk om in gesprek te gaan met potentiële hulpverleners ([Hoofdstuk 8](#))?*

Het is verstandig om voorafgaand aan een aanbesteding goed marktonderzoek te doen en waar nodig communicatie met de markt te zoeken. Een goede aanbestedingsvoorbereiding kan veel interactie bevatten met de markt. Ook geven sommige aanbestedingsprocedures vrijheid om gedurende de procedure met elkaar (vraag en aanbod) dialoog te voeren, zoals de mededingingsprocedure met onderhandeling, de concurrentiegerichte dialoog en het innovatiepartnerschap. In [hoofdstuk 8](#) wordt beschreven wat de mogelijkheden zijn.

### **Innovatie**

*Op welke wijze kan innovatie worden bevorderd ([Hoofdstuk 7](#)/[Hoofdstuk 10](#))?*

Er zijn verschillende mogelijkheden om innovatie te bevorderen, bijvoorbeeld via een concurrentiegerichte dialoog of via een innovatiepartnerschap. Deze laatste procedure is bij uitstek geschikt voor het uitzetten van een open vraag zonder dat duidelijk is wat de richting van de oplossing zou kunnen zijn. Zie hiervoor verder [Hoofdstuk 10](#). Daarnaast is het ook mogelijk om in iedere andere aanbestedingsprocedure innovatieve wensen of eisen te verwerken in bijvoorbeeld de selectie- of gunningscriteria ([Hoofdstuk 7](#)).



# LEESWIJZER



## Deel A

In [Hoofdstuk 1](#) wordt het wettelijk kader van de (voor zover relevant voor deze handreiking): Wmo 2015 en de Jeugdwet beknopt uiteengezet. [Hoofdstuk 2](#) beschrijft de ingrediënten van een overkoepelend (beleids)plan en bijbehorende gemeentelijke verordening (het gemeentelijk beleidskader). In [Hoofdstuk 3](#) wordt beschreven hoe u de benodigde voorzieningen kunt vormgeven: zelf of met behulp van een externe aanbieder en welke instrumenten u kunt hanteren om externe aanbieders te betrekken: aanbesteden van een overheidsopdracht, subsidie of Open House. Vervolgens worden in [Hoofdstuk 4](#) de eigenschappen van deze verschillende instrumenten weergegeven. [Hoofdstuk 5](#) wordt afgesloten met een afwegingskader voor het te kiezen instrument en in [Hoofdstuk 6](#) volgt een conclusie ten aanzien van Deel A.

## Deel B

In [Hoofdstuk 7](#) staat de voorbereiding van de inkoopprocedure centraal. In [Hoofdstuk 8](#) wordt weergegeven op welke wijze de markt kan worden betrokken in verschillende stadia van een aanbestedingstraject. In [Hoofdstuk 9](#) wordt het aanbestedingsrechtelijk kader voor het sociaal domein geschetst. In [Hoofdstuk 10](#) worden de verschillende aanbestedingsprocedures besproken die relevant zijn voor het sociaal domein. In [Hoofdstuk 11](#) treft u een afwegingskader aan voor de te kiezen aanbestedingsprocedure. De handreiking wordt afgesloten met een overzicht van tips en valkuilen [Hoofdstuk 12](#). Tot slot is er een begrippenlijst toegevoegd.

Begrippen die in de begrippenlijst worden toegelicht, zijn de eerste keer met een link opgenomen in de tekst.





# DEEL A ONTWERP: HOE GEEFT U UW MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING EN JEUGDHULPVOORZIENINGEN VORM?



## Inleiding Deel A

Sinds 2015 zijn de taken uit de Wmo 2015 en de Jeugdwet gedecentraliseerd naar de gemeenten. Inwoners met een hulpvraag zijn binnen uw gemeente afhankelijk van de Voorzieningen uit de Wmo 2015 en Jeugdwet. Deze groep inwoners kan gebruik maken van verschillende voorzieningen die voortvloeien uit deze wetten. U bent als gemeente verantwoordelijk voor het vormgeven van deze voorzieningen, met als kerndoel: het realiseren van een inclusieve samenleving, waarin alle inwoners op gelijke voet kunnen participeren en ondersteuning, hulp en zorg dichterbij de inwoners worden georganiseerd en waarbij rekening wordt gehouden met hun eigen mogelijkheden.

In dit onderdeel van de handreiking staat de wijze waarop u uw voorzieningen vormgeeft centraal. U doet dit door een aantal gerichte (beleids)keuzes te maken over:

- de centrale doelstellingen op het gebied van Maatschappelijke ondersteuning en Jeugdhulp ('waarom');
- het ontwerp van uw voorzieningen ('wat'); en
- de wijze van uitvoering van de voorziening ('wie'): laat u de uitvoering door derden verrichten of houdt u de levering van de voorziening bij uzelf.

Deze keuzes hebben invloed op het door u in te zetten markt-instrument ('hoe'): (quasi-) inbesteden, aanbesteden, Subsidie of Open House. Bij het vormgeven van uw voorzieningen moet tevens rekening worden gehouden met de minimumeisen uit de wet op het gebied van de kwaliteit, continuïteit en de prijs van de voorziening.





# 1. WETTELIJK KADER



U moet als gemeente zorgen dat er voldoende kwalitatief hoogwaardige en toegankelijke voorzieningen zijn voor inwoners met behoefte aan maatschappelijke ondersteuning<sup>1</sup> (Wmo 2015) of jeugdhulp<sup>2</sup> (Jeugdwet).

Zowel de Wmo 2015 als de Jeugdwet maken hierbij een onderscheid tussen *algemene voorzieningen* die voor iedereen toegankelijk zijn en *maatwerk- en/of jeugdhulpvoorzieningen* op basis van een individuele beoordeling toegankelijk worden gemaakt.

## 1.1 Toegang maatschappelijke ondersteuning

Schematisch weergegeven geschiedt de toegang tot een algemene- dan wel maatwerkvoorzieningen (zorg in natura) op de volgende wijze:



## Opdracht gemeente: resultaatverplichting

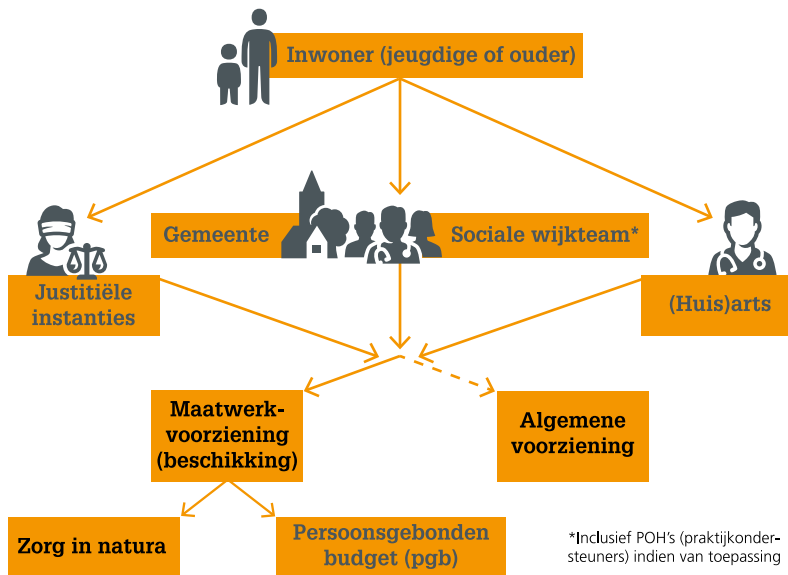
In de praktijk geldt dat inwoners met een ondersteuningsbehoefte de gemeente kunnen verzoeken om (maatschappelijke) ondersteuning. Afhankelijk van de aard van hun problematiek en het beleid van de betreffende gemeente, zal een dergelijk verzoek al dan niet worden ingewilligd. Gemeenten hebben de taak gekregen om vast te stellen welk beleid er wordt gevoerd op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning. De gemeente stelt een plan vast met het te voeren beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning en stelt bij verordening de regels die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het plan. In de gemeentelijke (beleids)plannen en verordeningen wordt vastgelegd welke algemene- en maatwerkvoorzieningen beschikbaar worden gesteld en onder welke voorwaarden inwoners hiervoor in aanmerking komen. Doel is immers om bij het verstrekken van een maatwerkvoorziening ook daadwerkelijk maatwerk te bieden.<sup>3</sup>

Als het gemeentelijk (beleids)plan en de gemeentelijke verordening een bepaalde voorziening mogelijk maken en de gemeente heeft vastgesteld dat de betreffende inwoner behoefte heeft aan ondersteuning, dan wordt een verzoek tot ondersteuning ingewilligd en maakt de inwoner aanspraak op deze voorziening.

## 1.2 Toegang jeugdhulp

Toegang tot jeugdhulp geschiedt via de gemeente, justitiële instanties<sup>4</sup> of de (huis)arts. Waar in deze handreiking wordt gesproken over '(huis)arts' wordt hiermee de huisarts, de medisch specialist en/of de jeugdarts bedoeld. Deze handreiking richt zich op de vrij toegankelijke en niet-vrij toegankelijke jeugdhulp (zorg in natura) en preventieve voorzieningen die door de gemeenten worden gefinancierd.

Schematisch weergegeven ziet dit er als volgt uit:



### Opdracht gemeente: jeugdhulpplicht

Op grond van artikel 2.3 Jeugdwet hebben gemeenten een jeugdhulpplicht. Dit houdt in dat gemeenten een jeugdhulpvoorziening **moeten** treffen indien vaststaat dat de inwoner (een jeugdige of zijn ouders) deze nodig heeft. Zodra de gemeente of een andere daartoe bevoegde partij (zoals de (huis)arts) heeft vastgesteld dat een individuele voorziening noodzakelijk is, kan een jeugdige of kunnen zijn ouders hieraan rechten ontlelen. Op gemeenten rust dan de jeugdhulpplicht om deze jeugdhulp te leveren.

## 1.3 Minimumeisen voorzieningen

Hieronder worden de belangrijkste elementen uit de Wmo 2015 en Jeugdwet aangestipt, die een rol spelen bij het ontwerp van de voorzieningen.

### 1.3.1 Kwaliteit

Een voorziening is van *goede kwaliteit* indien zij:

- veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht wordt verstrekt;
- wordt afgestemd op de reële behoefte van de inwoner en op andere vormen van zorg of hulp die de inwoner ontvangt;
- wordt verstrekt in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaard<sup>5</sup>; en
- wordt verstrekt met respect voor en inachtneming van de rechten van de cliënt.

De aanbieder moet ervoor zorgen dat hij op een correcte wijze, conform bovenstaande definitie, invulling geeft aan de voorziening en dat de continuïteit van zorg voldoende geborgd is.<sup>6</sup>

Voor de voorzieningen uit de Wmo 2015 geldt daarnaast dat de gemeente integraal verantwoordelijk blijft voor het voortdurend zorg dragen voor en handhaven van de kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning.<sup>7</sup>

Voor jeugdhulp is daarnaast van belang dat de gemeente zich ervan verzekert dat de betreffende aanbieder in staat is te voldoen aan de norm van de verantwoorde werktoedeling, die er kort gezegd op neer komt dat waar nodig geregistreerde professionals ingezet worden.<sup>8</sup>



Dat heeft ook effect op de te hanteren tarieven. Bij afspraken over uurtarieven zal rekening gehouden moeten worden met de inzet van de juiste professionals.

De gemeente zal bij het sluiten van overeenkomsten c.q. het subsidiëren van aanbieders zorgvuldig moeten toetsen of gewaarborgd is dat de aanbieders aan de wettelijke (en eventueel gemeentelijke) kwaliteitseisen (blijven) voldoen. Daarnaast zullen aanbieders op hun beurt moeten voldoen aan het veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht verstrekken van voorzieningen, afgestemd op de behoefte van de inwoner en in overeenstemming met de op hen rustende professionele standaard.

Bij de uitvoering geldt tevens dat gemeenten rekening moeten houden met onder andere de behoeften en persoonskenmerken van inwoners, hun geloofs- en/of levensovertuigingen en culturele achtergrond<sup>9</sup>, zodat sprake is van 'passende zorg'<sup>10</sup> (Jeugdwet) dan wel 'maatwerk'<sup>11</sup> (Wmo 2015). Hierbij biedt een gemeente, voor zover mogelijk, keuzevrijheid.<sup>12</sup>

### 1.3.2 Continuïteit

Voor de continuïteit van zorg is een duurzame relatie tussen inwoner en hulpverlener van primair belang. Gemeenten moeten bij het vormgeven van hun voorzieningen voldoende waarborgen treffen ter continuïteit van de relatie tussen inwoner en hulpverlener.<sup>13</sup>

Gemeenten zijn wettelijk verplicht om bij het verlenen van een opdracht tot het leveren van een voorziening, rekening te houden met de mate waarin de aanbieder de continuïteit waarborgt. Gemeenten moeten er actief op toezien dat nieuwe aanbieders in overleg treden met oude aanbieders over het overnemen van personeel en over het zoveel mogelijk voortzetten van bestaande hulpverleningsrelaties en

dat de aanbieders zich inspinnen om die continuïteit daadwerkelijk vorm te geven.<sup>14</sup> Dit betekent dat in het geval van een wisseling van aanbieders, na de gunning van een (nieuwe) opdracht, de nieuwe aanbieder de vertrouwde hulpverleners die in dienst was/waren van de oude aanbieder een nieuw dienstverband of wellicht een aanstelling onder dezelfde arbeidsvoorwaarden kan aanbieden om de langdurige relatie tussen inwoner en hulpverlener niet te verstoren.<sup>15</sup> Deze situatie ('overgang van personeel') impliceert in de praktijk vaak complexe arbeidsrechtelijke dilemma's omdat vaak niet alle arbeidsvoorwaarden één-op-één kunnen worden overgenomen door de nieuwe aanbieder. De nieuwe aanbieder krijgt dan een aantal nieuwe medewerkers in dienst die een ander beloningspakket hebben dan de andere werknemers van die aanbieder. Het verdient aanbeveling om in dergelijke situaties arbeids- en pensioenspecialisten te betrekken.

### 1.3.3 Prijs

Ten aanzien van de prijs geldt dat gemeenten op grond van zowel de Wmo 2015<sup>16</sup> als de Jeugdwet<sup>17</sup>, bij verordening (nadere) regels moeten vaststellen ter waarborging van 'een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de voorziening', rekening houdend met de vereiste deskundigheid van het in te schakelen personeel en de toepasselijke arbeidsvoorwaarden.

Specifiek en uitsluitend voor de voorzieningen uit de Wmo 2015, is bovenstaand uitgangspunt uitgewerkt in artikel 5.4 lid 2 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.<sup>18</sup> De directe aanleiding voor een concretisering van het begrip Reële prijs in de Wmo 2015, waren de dalende vergoedingen voor huishoudelijke ondersteuning wat leidde tot negatieve gevolgen voor onder andere de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening.



In bovengenoemd artikel is vastgelegd dat de gemeente bij het vaststellen van de reële prijs rekening houdt met de wettelijke eisen aan de kwaliteit van de dienst, waaronder de deskundigheid van het personeel en de ingevolge artikel 2.6.5 Wmo 2015 geldende eisen inzake continuïteit van de hulpverlening (de verplichting tot overname van personeel van de vorige aanbieder). Daarnaast regelt het artikel dat een reële prijs is gebaseerd op de volgende verplichte kostprijs-elementen:

- kosten van de beroepskracht;
- redelijke overheadkosten;
- kosten voor niet productieve uren van de beroepskrachten als gevolg van verlof, ziekte, scholing, werkoverleg;
- reis- en opleidingskosten;
- indexatie van de reële prijs voor het leveren van een dienst,
- overige kosten als gevolg van door de gemeente gestelde verplichtingen voor aanbieders waaronder rapportageverplichtingen en administratieve verplichtingen.

De reële prijs geldt in beginsel als ondergrens ('minimumprijs') voor een inschrijving in een aanbestedingsprocedure en voor het aangaan van een overeenkomst met een aanbieder, tenzij de gemeente ervoor kiest deze prijs buiten beschouwing te laten. Dit is mogelijk zolang door de gemeente wordt geborgd dat de aan de inschrijving gekoppelde prijs is gebaseerd op de verplichte (kostprijs)elementen uit artikel 5.4 lid 2 en lid 3 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015. Inschrijvingen die niet uitgaan van een 'reële prijs', moeten direct terzijde worden gelegd.

#### 1.4 Conclusie

Uit het wettelijk kader volgt dat u als gemeente samengevat met vijf hoofdzaken rekening moet houden bij het vormgeven en inrichten van de voorzieningen uit hoofde van de Wmo 2015 en Jeugdwet:

1. Het garanderen van de aanwezigheid van een voldoende kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod op grond van de op gemeenten rustende resultaatverplichting (Wmo 2015) en jeugdhulpplicht (Jeugdwet).
2. Het waken voor de kwaliteit (conform de daarvoor geldende definitie van goede kwaliteit).
3. Het waarborgen van de continuïteit van de voorzieningen en de hulpverleningsrelatie.
4. Het hanteren van een prijs 'ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de voorziening' (Jeugdwet) en voor de voorzieningen uit de Wmo 2015 een 'reële prijs' op basis van artikel 5.4 van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.
5. Het rekenschap geven aan de individuele kenmerken en keuzevrijheid van de inwoner ('maatwerk' (Wmo 2015) ofwel 'passende zorg en ondersteuning' (Jeugdwet)).



## 2. GEMEENTELIJK BELEIDSKADER



Uit zowel de Wmo 2015<sup>19</sup> als de Jeugdwet<sup>20</sup> volgt dat u periodiek een (beleids)plan en een gemeentelijke verordening (hierna gezamenlijk: Beleidskader) moet vaststellen over het te voeren beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp.

Het beleidsplan bevat de beleidsvoornemens op hoofdlijnen om besluiten te kunnen nemen en handelingen te verrichten. In de gemeentelijke verordening worden de regels vastgesteld die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het beleidsplan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de vraag op welke wijze en op basis van welke criteria wordt vastgesteld of een inwoner in aanmerking komt voor een voorziening.

De minimumeisen waaraan het beleidskader moet voldoen staan beschreven in de wet.<sup>21</sup>

Een volledig beleidskader beschouwt de wettelijk verplichte elementen vanuit de specifieke kenmerken van uw gemeente en vult zo nodig niet-verplichte elementen toe. Een goed beleidskader geeft daarmee tevens antwoord op belangrijke *inrichtingsvraagstukken* die de hoofdlijnen (de kapstok) voor de uitvoering vormen.

Beleidsmatige inrichtingsvraagstukken zijn onder andere: doelstellingen ('waarom'), ontwerp ('wat') en uitvoering ('hoe').

### 2.1 Doelstelling – Waarom?

Welke overkoepelende doelstellingen stelt de gemeente vast op het vlak van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp?

### 2.2 Ontwerp – Wat?

#### *Inhoud prestatie en doelgroep*

- Welke algemene voorzieningen biedt de gemeente? Hierbij gaat het om het aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek toegankelijk is en dat gericht is op maatschappelijke ondersteuning. Denk bijvoorbeeld aan een communicatie-app voor lichtverstandelijk beperkten, via welke app op laagdrempelige wijze hulpvragen kunnen worden gesteld, een buurthuis voor eenzame ouderen of een inloopspreekuur voor jongeren met sociale problematiek (vroegtijdige signalering, preventie).
- Welke maatwerk- of jeugdhulpvoorziening stelt de gemeente beschikbaar en onder welke (toelatings)voorwaarden?

#### *Doelstelling en resultaat*

- Welke resultaten wenst de gemeente met het beschikbaar stellen van de voorzieningen te bereiken (in lijn met de overkoepelende doelstellingen)?



**Budget**

- Beschikbaar budget?

**Looptijd**

- Hoe lang moet de voorziening beschikbaar zijn (tijdelijk < 1 jaar versus langdurige zorg en ondersteuning > 3 jaar)?

**Randvoorwaarden**

- Aan welke randvoorwaarden moeten de voorzieningen voldoen? Hierbij vormen de minimumeisen, zoals beschreven onder het wettelijk kader, op het gebied van kwaliteit, continuïteit en prijs het uitgangspunt (zie [Paragraaf 1.3](#)). Aanvullend kunnen nadere gemeentelijke kwaliteitseisen worden gesteld.

**2.3 Uitvoering – Hoe?**

- Welke voorzieningen worden in samenwerking met andere gemeenten vormgegeven? Voor schaarse, specialistische voorzieningen die niet in iedere gemeente aanwezig hoeven te zijn, maar die wel beschikbaar moeten zijn als de behoefte zich voordoet, ligt samenwerking met andere gemeenten voor de hand,
- Welke voorzieningen worden door de eigen gemeentelijke organisatie uitgevoerd dan wel door een aan de gemeente gelieerde entiteit?
- Welke voorzieningen dan wel de daaraan gekoppelde diensten of activiteiten worden door derden (aanbieders) uitgevoerd?

**Indien diensten of activiteiten door derden worden uitgevoerd**

- Voorkeur voor een publiek- (subsidie/beschikking) of privaatrechtelijk (aanbesteden, Open House) kader?
- Voorkeur voor keuzevrijheid en ruime toetredingsmogelijkheden (grote diversiteit aan aanbieders)?

- Sturing en de mate van bijsturen, beïnvloeding en regie?
- Eigen initiatief of initiatief bij de aanbieder?
- Harde afdwingbaarheid van de daadwerkelijke levering van de prestatie ('leverplicht')?
- Exclusiviteit en selectiviteit?
- Mate van concurrentiestelling?
- Langdurige relatie met aanbieder wenselijk?

**Voorzieningenclusters**

Bij bovenstaande overwegingen geldt dat per voorziening een andere afweging kan worden gemaakt. Er kan gekozen worden voor voorzieningenclusters door vergelijkbare voorzieningen (denk: algemeen ondersteunend, algemeen preventief en individueel toegankelijk) te bundelen en op dezelfde wijze vorm te geven. Voor andere voorzieningen kan een afzonderlijke aanpak gewenst zijn.

**Voorbeeld voorzieningencluster**

Denk bijvoorbeeld aan een cluster voor wijkgebonden (informele structuren en partners in de wijk), ambulante (ambulante kortdurende en langdurende zorg en ondersteuning) en residentiële diensten (verblijf).

**Maatwerk/passende zorg**

Bij het verstrekken van voorzieningen komt het op maatwerk en passende zorg aan. Gemeentelijke vrijheid is gewenst omdat de behoeften van inwoners per gemeente kunnen verschillen en de sociale en fysieke infrastructuur per gemeente afwijkt. Belangrijk is dat u als gemeente hiermee zoveel mogelijk rekening houdt. Is het beleidskader afgestemd op de wensen van inwoners respectievelijk de kenmerken van uw gemeente? Denk hierbij onder meer aan de



volgende variabelen die van invloed kunnen zijn op het gewenste beleid en bijbehorende inrichtingsvraagstukken:

- grootte en geografische ligging van de gemeente;
- gemeente specifieke (overkoepelende) doelen en wensen, denk bijvoorbeeld aan de centrale visie van de gemeente op het gebied van inkoop versus subsidie;
- samenstelling van de inwoners;
- heterogeniteit of homogeniteit van de inwoners;
- politieke keuzes;
- aanwezige kennis/capaciteiten binnen de gemeente zelf,
- aanbod van aanbieders binnen een straal van 15 kilometer van de gemeente,
- mate van (eigen) regievoering door de gemeente (scope van de rol van de gemeente als opdrachtgever). Voor meer informatie over (het vormgeven van) het gemeentelijk opdrachtgeverschap, wordt hier verwezen naar publicaties van het [Netwerk Directeuren Sociaal Domein \(NDSD\)](#)<sup>22</sup>, de Vereniging Nederlandse Gemeenten<sup>23</sup>, het [Nederlands Jeugdinstituut \(NJI\)](#)<sup>24</sup> en [Movisie](#).<sup>25</sup>



### Right to Challenge

Inwoners kunnen u als gemeente zo nodig bijsturen door gebruik te maken van hun 'right to challenge', dat staat voor 'het recht om uit te dagen'. De kern van deze aanpak is dat een groep (georganiseerde) inwoners van een gemeente taken van de gemeente kan overnemen als deze groep denkt dat het anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan. The right to challenge is vastgelegd in artikel 2.6.7 Wmo 2015. In het 'Kompas RIGHT TO CHALLENGE in Wmo'<sup>26</sup> is meer informatie te vinden. Er zijn ook diverse voorbeelden van de toepassing van dit recht terug te vinden op de [website van VNG](#).<sup>27</sup>



## 2.4 Conclusie

Het wettelijk kader, bestaande uit de Wmo 2015 en de Jeugdwet, geeft antwoord op de vraag wat u als gemeente *moet*. In het verlengde daarvan geeft een goed beleidskader richting aan keuzes die u als gemeente *mag* maken om voorzieningen op een passende wijze vorm te geven ('waarom', 'wat' en door 'wie'). Een volledig beleidskader is het fundament voor de implementatie ('hoe'), dat wil zeggen: het beleidskader geeft u als gemeente voldoende richting om een keuze te kunnen maken uit de manieren waarop u de voorzieningen zelf ((quasi-) inbesteden) en/of met behulp van de aanbieders vormgeeft (aanbesteden, subsidie, of Open House). De verschillende mogelijkheden om de markt te betrekken, worden in [Hoofdstuk 4](#) beschreven.




**CENTRALE DOELSTELLINGEN OP HET GEBIED VAN MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING EN JEUGDHULP ('WAAROM')**

Ontwerp voorziening ('wat')	Uitvoering voorziening ('wie')	Bijbehorend instrument ('hoe')
Belangrijke elementen zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>• inhoud (prestatie) en doelgroep (voor welke inwoners beschikbaar onder welke (toelatings) voorwaarden);</li> <li>• doelstelling en resultaat;</li> <li>• beschikbare budget;</li> <li>• verwachte duur (&lt; 1 jaar versus &gt; 3 jaar);</li> <li>• randvoorwaarden (wettelijke minimumeisen, eventueel aangevuld met gemeentespecifieke (kwaliteits)eisen).</li> </ul>	Uitvoering door gemeente: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Door de eigen gemeentelijke organisatie?</li> <li>• Door een aan de gemeente gelieerde entiteit?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inbesteden</li> <li>• Quasi-inbesteden.</li> </ul>
	Uitvoering door derden (aanbieders): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorkeur voor een publiek- (subsidie/beschikking) of privaatrechtelijk (aanbesteden, open house/overeenkomst) kader?</li> <li>• Voorkeur voor keuzevrijheid en ruime toetredingsmogelijkheden (grote diversiteit aan aanbieders)?</li> <li>• Sturing en de mate van bijsturen, beïnvloeding en regie?</li> <li>• Eigen initiatief of initiatief bij de aanbieder?</li> <li>• Harde afdwingbaarheid van de daadwerkelijke levering van de prestatie ('leverplicht')?</li> <li>• Exclusiviteit en selectiviteit?</li> <li>• Mate van concurrentiestelling?</li> <li>• Langdurige relatie met aanbieder wenselijk?</li> </ul>	Marktinstrumenten: <ul style="list-style-type: none"> <li>• aanbesteden;</li> <li>• subsidie;</li> <li>• open house.</li> </ul>





## 3. WELKE INSTRUMENTEN HEBBEN GEMEENTEN OM HUN VOORZIENINGEN UIT TE (LATEN) VOEREN ('HOE')



U heeft een (combinatie van een) aantal instrumenten tot uw beschikking om aanbieders te betrekken bij het vormgeven van uw voorzieningen. Als gemeente kiest u allereerst tussen het zelf uitvoeren van de benodigde activiteiten en het uitbesteden daarvan aan aanbieders. Wenst u bepaalde activiteiten in eigen beheer uit te (laten) voeren, dan kan gekozen worden voor inbesteden. De diensten worden in dat geval uitgevoerd vanuit de eigen gemeentelijke organisatie (inbesteden) of door een gelieerde publieke organisatie (quasi-inbesteden). Hieronder treft u een toelichting aan op inbesteden en quasi-Inbesteden.

### 3.1 Inbesteden

De gemeente kan er voor kiezen om bepaalde activiteiten door eigen medewerkers te laten verrichten of door (externe) aanbieders. Wanneer de gemeente ervoor kiest om bepaalde activiteiten door eigen medewerkers uit te (laten) voeren, dan kunnen deze activiteiten worden vormgegeven doordat er een interne opdracht wordt neergelegd bij de eigen gemeentelijke organisatie. In dat geval spreken we van inbesteden.



### Voorbeeld inbesteden

Wijkteams kunnen bijvoorbeeld door de gemeente worden vormgegeven door ambtenaren of medewerkers van de gemeente zelf, zonder dat een beroep wordt gedaan op (i) externe aanbieders of (ii) individuele (beroeps)professionals die als ZZP'er werkzaam zijn. Als de gemeente dus zelf voorziet in de uitvoering van activiteiten door wijkteams die bestaan uit ambtenaren of medewerkers die bij de gemeente in dienst zijn, is sprake van inbesteden.

### 3.2 Quasi-inbesteden

De gemeente kan er ook voor kiezen om bepaalde activiteiten zelfstandig of gezamenlijk met andere gemeenten onder te brengen in een aparte entiteit met rechtspersoonlijkheid in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) (bijvoorbeeld een openbaar lichaam of een bedrijfsuitvoeringsorganisatie) of een stichting of vennootschap (besloten of naamloze vennootschap). Zodoende kunnen bepaalde activiteiten meer centraal en op afstand worden gezet van de gemeentelijke organisatie, hoewel deze aparte entiteit dan nog steeds uitdrukkelijk onder de (directe) invloedssfeer van de gemeente blijft opereren.



De relatie tussen de gemeente en de aparte entiteit met rechtspersoonlijkheid dient dan wel te voldoen aan de volgende drie cumulatieve (!) voorwaarden:

1. de gemeente dient toezicht op deze entiteit te houden alsof het een eigen dienst van de gemeente betreft;
2. de entiteit dient het merendeel van de activiteiten (>80%) te verrichten ten behoeve van de gemeente;
3. er mag geen sprake zijn van privaat kapitaal.

In dergelijke situaties spreken we van quasi-inbesteden.



### Voorbeeld quasi-inbesteden

Het is voor gemeenten mogelijk om via een openbaar lichaam of een bedrijfsuitvoeringsorganisatie in de zin van de Wgr. bepaalde activiteiten te bundelen en in samenwerking met andere gemeenten vorm te geven. Als de betreffende entiteit meer dan 80% van de activiteiten ten behoeve van de toezichthoudende gemeente verricht en er géén sprake is van privaat kapitaal kunnen gemeenten rechtstreeks opdrachten laten uitvoeren door deze entiteit zonder dat er een aanbestedingsprocedure behoeft te worden gevolgd. In dat geval is sprake van quasi-inbesteden of 'geïnstitutionaliseerde' samenwerking in de zin van artikel 2.24 a. en artikel 2.24.b Aw.2012.

Voor een nadere uitwerking van deze drie strikte voorwaarden verwijzen wij u graag naar de [Visie Inbesteden](#)<sup>28</sup> van de PIANOo-vakgroep Aanbestedingsrecht op de website van PIANOo. Voor een nadere toelichting op de Wgr verwijzen wij u naar de [Handreiking voor toepassing van de Wgr](#) van de VNG en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.<sup>29</sup>

### 3.3 Betrekken van de markt

In veel gevallen zult u echter afhankelijk zijn van de (gespecialiseerde) diensten van aanbieders. In dat geval zult u de markt betrekken bij het uitvoeren van uw voorzieningen. Hierbij kunt u drie marktinstrumenten toepassen, te weten:

- aanbesteden: de voorziening wordt als [Overheidsopdracht](#) aanbesteed;
- subsidie: de voorziening wordt gesubsidieerd;
- open House: de voorziening wordt ingericht op grond van een open toelatingsprocedure voor alle geïnteresseerde aanbieders.

De wijze waarop u de verhouding met de aanbieder(s) wenst vorm te geven is bepalend voor de toepasselijkheid van een van de bovengenoemde instrumenten. Hierbij is relevant of al dan niet sprake is van een overheidsopdracht. Het begrip overheidsopdracht wordt hierna uitgelegd in [Hoofdstuk 4](#).

Indien sprake is van een overheidsopdracht<sup>30</sup>, bent u verplicht de betreffende voorziening aan te besteden. De Aw.2012 is dan van toepassing. Afhankelijk van uw gemeente specifieke wensen ten aanzien van het ontwerp ('wat') en de uitvoering ('wie'), zal een van bovenstaande marktinstrumenten van toepassing zijn.

In de volgende hoofdstukken worden de marktinstrumenten verder toegelicht. In [Hoofdstuk 5](#) wordt afgesloten met een afwegingskader.



## 4. DRIE MARKTINSTRUMENTEN: AANBESTEDEN, SUBSIDIE, OPEN HOUSE ('HOE')



### 4.1 Aanbesteden

#### KERNVRAAG: WANNEER IS ER SPRAKE VAN EEN VERPLICHTING OM AAN TE BESTEDEN?

Alleen als u als gemeente voornemens bent om in het kader van een voorziening een overheidsopdracht te verstrekken in de zin van de Aw.2012, bent u verplicht om de Aw.2012 na te leven en de opdracht aan te besteden. Daarnaast kan uit uw beleidskader voortvloeien dat overheidsopdrachten zullen moeten worden verstrekt, omdat u bijvoorbeeld contractuele afspraken wilt maken en juridische afdwingbaarheid van de daadwerkelijke prestatie (via de civiele rechter) wenselijk acht.

#### Overheidsopdracht

Een overheidsopdracht wordt gedefinieerd als:

- een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel;
- die is gesloten tussen één of meer dienstverleners en één of meer aanbestedende diensten;
- die betrekking heeft op Werken, Leveringen of Diensten.<sup>31</sup>

Een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel houdt in dat er voor de voorziening die door de aanbieder wordt uitgevoerd, een op geld waardeerbare tegenprestatie wordt geleverd door de gemeente. Er is met andere woorden sprake van een *rechtstreeks economisch belang*. Daarnaast vormt de afdwingbaarheid van de overeenkomst een belangrijk element om vast te stellen of sprake is van een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel. Het gaat hierbij om de mogelijkheid om als gemeente het niet nakomen van de verplichtingen uit de overeenkomst in rechte af te kunnen dwingen.

### 4.2 Subsidie

U kunt er ook voor kiezen om een subsidie in de zin van titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te verstrekken.

Uw beleidskader bepaalt of subsidie het meest geschikte instrument is om uitvoering te geven aan uw voorziening.

Een subsidie is:

- een aanspraak op financiële middelen;
- verstrekt door een bestuursorgaan;
- met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager;
- anders dan als betaling van aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.<sup>32</sup>

Door middel van een subsidie kunt u op basis van een subsidieverordening éézijdig een bedrag ter beschikking stellen aan een aanbieder (subsidieaanvrager) om invulling te geven aan gevraagde voorzieningen.

Aan een subsidie kunt u subsidievoorwaarden verbinden. Als de subsidieregeling eenmaal van kracht is, zal de gemeente iedere subsidieaanvrager die aan de voorwaarden voldoet moeten toelaten tot de regeling. Het is daarbij wel mogelijk om in de subsidieregeling selectiecriteria op te nemen of om bijvoorbeeld een rangschikking in volgorde aan te brengen of aan te geven dat aanvragen worden behandeld totdat het beschikbare budget op is. Bij een subsidie kan geen leveringsplicht worden overeengekomen. Indien u dat wel zou doen, zou de subsidie alsnog kwalificeren als een overheidsopdracht



en dient deze te worden aanbesteed. Als de subsidieontvanger de overeengekomen prestatie niet levert, dan kan de gemeente de verleende subsidie lager of op nihil vaststellen en de betaalde voorschotten terugvorderen.



### Voorbeeld subsidie

Een goed voorbeeld van een situatie die zich leent om via een subsidie te stimuleren is het beschikbaar houden van opvang (winteropvang, crisisopvang etc.) voor kwetsbare inwoners en het stimuleren van wijkinitiatieven (denk aan een wijkbus initiatief, bedacht door en (deels) uitgevoerd met de inzet van vrijwilligers). Deze voorzieningen zijn voor alle inwoners die tot de doelgroep horen toegankelijk; er vindt geen persoonsgebonden afrekening plaats. Vaak vormt de reeds bestaande infrastructuur (vastgoed en historische relaties met aanbieders) een rol bij de vraag of het wenselijk is om een subsidie als instrument toe te passen voor dit soort situaties.

Op termijn kan nagedacht worden om ook deze voorzieningen in te kopen en de beschikbaarheid als dienst uit te vragen aan de markt. In de praktijk komt in dit soort gevallen nu nog vooral subsidie voor.

#### 4.2.1 Subsidietende'

Belangrijk om te vermelden is dat u in het kader van subsidiëring ook rekening dient te houden met de mate van concurrentiestelling (de mededingingsruimte) op de markt. U moet als gemeente voldoende ruimte bieden aan potentiële subsidieaanvragers (aanbieders) die een subsidieverzoek indienen als er sprake is van een 'schaarse subsidie' ('schaarse rechten'). Dit vloeit voort uit het beginsel van gelijke behandeling en het daaruit voortvloeiende transparantiebeginsel.

U moet als gemeente voldoende transparant zijn over de wijze van verdeling, het aanvraagtijdvak en de relevante (subsidie)eisen en -criteria. Alle potentiële subsidieaanvragers moeten van deze informatie kennis kunnen nemen om zo gelijke kansen te bieden aan alle gegadigden. In de praktijk wordt in dit soort situaties vaak gekozen voor een subsidietender. In tegenstelling tot een reguliere aanbestedingsprocedure, kent de procedure van een subsidietender een minder verstrekkende publicatieverplichting en is de Gids Proportionaliteit niet van toepassing.

Wij volstaan hier met de opmerking dat ook in de context van een subsidieverlening sprake kan zijn van een plicht tot het creëren van voldoende mededingingsruimte en in het verlengde daarvan, een verplichting tot openbaarmaking.

#### 4.2.2 Staatssteun

Een belangrijk aandachtspunt is dat bij het verstrekken van subsidies de regels over (verboden) staatsteun van belang zijn. Het is verstandig om vooraf zorgvuldig vast te stellen dat er geen sprake is van verboden staatsteun wanneer een subsidie aan een bepaalde onderneming wordt verstrekt. Het voert te ver om in deze handreiking uitgebreid in te gaan op het onderwerp staatsteun.



Beknopt samengevat is er sprake van verboden staatssteun indien:

- de subsidie met staatsmiddelen wordt bekostigd;
- de subsidie ten goede komt aan een bepaalde onderneming (staatssteun vindt dus niet plaats bij subsidie aan inwoners);
- de subsidie die de onderneming ontvangt een voordeel oplevert (de onderneming had zonder de subsidie dit voordeel niet ontvangen);
- de subsidie de markt vervalst of dreigt te vervalsen; én
- de subsidie bovendien een ongunstige invloed heeft op het handelsverkeer tussen lidstaten.

### 4.3 Een verschil subsidie en overheidsopdracht: wederzijds afdwingbare verplichting

Een verschil tussen subsidie en een overheidsopdracht betreft de afdwingbaarheid van de levering van de prestatie (de plicht tot levering).

- Subsidie is een geschikt instrument om de uitvoering van activiteiten te *stimuleren*. Als het stimuleren van de uitvoering van bepaalde activiteiten – in tegenstelling tot het (in rechte) kunnen *afdwingen* van de daadwerkelijke levering daarvan – volstaat, dan kan gekozen worden voor een subsidie.
- Als u als gemeente de levering van zorg en ondersteuning (voorzieningen) in rechte wilt af kunnen dwingen, anders dan via financiële sturing achteraf (door de subsidie lager of op nihil vast te stellen), dan kunt u niet kiezen voor aanbesteden.

Een overheidsopdracht roept immers een wederzijds afdwingbare verplichting in het leven. Bij het verlenen van een subsidie wordt 'slechts' een eenzijdige subsidiebeschikking afgegeven. De subsidieontvanger krijgt een voorlopige aanspraak op financiële middelen. Verricht de subsidieontvanger de subsidie activiteit niet, dan kan de gemeente de subsidie lager of op nihil vaststellen en de betaalde voorschotten

terugvorderen. De prestatie zelf (de levering) kan niet bij de rechter worden afgedwongen.



U moet als gemeente vaststellen in hoeverre u de juridische afdwingbaarheid van de feitelijke levering van een voorziening noodzakelijk acht. In sommige gevallen kan de leverplicht reeds worden afgeleid uit de wet. Dit is bijvoorbeeld het geval bij jeugdbescherming en jeugdreclassering. Een gecertificeerde instelling ontvangt bijvoorbeeld een directe opdracht tot levering van de rechter om een bepaalde maatregel (prestatie) uit te voeren. In dat geval kan subsidie nog steeds een geschikt instrument zijn; immers via de rechter wordt bewerkstelligd dat de maatregel (de prestatie) wordt geleverd.

Ter vergelijking: bij hulp bij het huishouden is geen sprake van tussenkomst van derden die zo nodig de levering van de prestatie kunnen afdwingen. Indien u als gemeente een plicht tot levering wilt bewerkstelligen om te kunnen garanderen dat een op ondersteuning aangewezen inwoner de huishoudelijke hulp ook daadwerkelijk ontvangt, is subsidie uitgesloten.

#### 4.3.1 Subsidiebeschikking met uitvoeringsovereenkomst – mogelijk zolang er geen wederzijds afdwingbare verplichting ontstaat

Het is voor een gemeente ook mogelijk om op grond van de Awb een uitvoeringsovereenkomst aan de subsidieverlening te verbinden. In deze uitvoeringsovereenkomst kunnen verplichtingen worden opgenomen voor de subsidieontvanger.<sup>33</sup> De subsidieontvanger moet op grond van deze overeenkomst een concrete (tegen)prestatie leveren voor de te ontvangen subsidie. Deze verplichtingen dienen beperkt te blijven tot de wijze waarop zorg en/of ondersteuning worden uitge-



voerd en de wijze waarop het daarmee te dienen doel (bijvoorbeeld hulp bij het huishouden) wordt verwezenlijkt. Een verplichting voor de subsidieontvanger om de zorg en/of ondersteuning daadwerkelijk te leveren (een leverplicht), valt hier in ieder geval niet onder. In dat geval krijgt de subsidie (alsnog) het karakter van een overheidsopdracht omdat dan sprake is van een wederzijds afdwingbare verplichting, zie ook hierboven. Ook uit andere documentatie (bijvoorbeeld beleidsdocumenten) kan blijken dat er sprake is van een wederzijds afdwingbare verplichting. U zult hier alert op moeten zijn.<sup>34</sup>



Indien in een uitvoeringsovereenkomst bij een subsidie wederzijds afdwingbare verplichtingen worden opgenomen, kan (alsnog) sprake zijn van een overheidsopdracht die moet worden aanbesteed.

#### 4.3.2 Kwalificatie subsidie of overheidsopdracht

Bij voorzieningen op het gebied van de Wmo 2015 en de Jeugdwet speelt de vraag wanneer er sprake is van een subsidie of overheidsopdracht. Dit onderscheid is van belang omdat op het moment dat een subsidie tevens als overheidsopdracht kwalificeert de Aw.2012 van toepassing wordt en de opdracht dient te worden aanbesteed. Of er sprake is van een subsidie of overheidsopdracht is niet afhankelijk van de naamgeving van het instrument, maar of het instrument voldoet aan een van de twee begripsomschrijvingen.

### Definitie

OVERHEIDSOPDRACHT	SUBSIDIE
Schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel,	Aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt.
tussen een of meer dienstverleners en een of meer aanbestedende diensten gesloten,	Met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager,
die betrekking heeft op de uitvoering van werken, de levering van producten of het verlenen van diensten.	anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

De vraag of aan de kenmerken van één van de twee begripsomschrijvingen wordt voldaan, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Belangrijke vragen hierbij zijn:

- Hoe is het verband tussen betaling en prestatie?
- Van wie is het initiatief uitgegaan?
- Welk belang wordt gediend (primair het algemeen belang of primair het economisch belang van de gemeente)? Wat is het doel van de activiteit?
- Is er sprake van commerciële activiteiten (winst, kostprijs, onderneming, concurrentie)?<sup>35</sup>
- Zijn er derden bij het project betrokken?

Uit recente rechtspraak volgt dat de vragen 'welk belang wordt gediend' (het doel van de vergoeding) en 'is er sprake van commerciële activiteiten (de hoogte van de vergoeding)' de belangrijkste elementen zijn om vast te stellen of sprake is van een subsidie of overheidsopdracht.<sup>36</sup>



Voor een nadere uiteenzetting van de verschillen tussen een subsidie en een overheidsopdracht verwijzen wij u graag naar het 'Schematisch overzicht met verschillen tussen overeenkomst (na opdracht) en subsidie' en de vijf vragen bij het achterhalen van verschillen tussen subsidie en overheidsopdracht, zoals terug te vinden in de Visie Subsidie of overheidsopdracht op de website van PIANOo<sup>37</sup>.

#### 4.4 Open House

Naast subsidie kwalificeert ook Open House niet als een overheidsopdracht. In tegenstelling tot subsidie is Open House een privaatrechtelijk instrument. Zo kan bij Open House onder andere privaatrechtelijk nakoming worden gevorderd.

In 2016 heeft het Europese Hof van Justitie (hierna: Hof) een belangrijke uitspraak gewezen die bekend staat onder de naam Falk-arrest.<sup>38</sup> Het Hof heeft in het Falk-arrest vastgesteld dat het mogelijk is om te kiezen voor een wijze van contracteren die niet kwalificeert als overheidsopdracht in de zin van de Europese aanbestedingsrichtlijn(en), maar waarbij wel sprake is van een aankoopstelsel voor goederen op basis van een toelatingsprocedure. Het Hof bepaalt verder dat voor zover het voorwerp van een procedure voor toelating tot een systeem van afspraken een zeker grensoverschrijdend belang vertoont, deze procedure moet worden gevoerd en georganiseerd in overeenstemming met de beginselen van non-discriminatie en gelijkheid van behandeling van aanbieders en met het daaruit voortvloeiende transparantiebeginsel. De casus uit het Falk-arrest had betrekking op het sluiten van kortingsovereenkomsten met ondernemingen die een geneesmiddel met een specifiek werkzame stof op de markt zetten.



**Open House** is een systeem van afspraken waarmee bijvoorbeeld een gemeente goederen op de markt koopt door tijdens de gehele looptijd van dat systeem overeenkomsten te sluiten met iedere aanbieder die zich ertoe verbindt om de betrokken goederen te leveren tegen vooraf vastgestelde voorwaarden, waarbij de gemeente geen selectie onder de belangstellende aanbieders maakt en hen toestaat tot dat systeem toe te treden tijdens de gehele looptijd ervan. Het is de inwoner (of in geval van kindbeschermingsmaatregelen de rechter) die de keuze maakt voor een aanbieder. Open House is géén aanbestedingsprocedure. Op het moment dat de gemeente de keuze voor een aanbieder maakt of deze keuze beïnvloed is het niet mogelijk om Open House toe te passen.

Een Open House procedure zal moeten worden ingericht conform onderstaande voorwaarden om te voorkomen dat de betreffende voorziening kwalificeert als een overheidsopdracht:

- Als gemeente dient u een openbare vooraankondiging te doen.
- Tijdens de gehele looptijd van het systeem dient u overeenkomsten te sluiten met iedere aanbieder die zich ertoe verbindt om de betrokken goederen te leveren tegen vooraf vastgestelde voorwaarden (u kunt aan de toetreding wel prijs- en kwaliteitsvoorwaarden stellen).
- U maakt geen selectie onder de belangstellende aanbieders en staat hen toe tot dat systeem toe te treden tijdens de gehele looptijd ervan.
- U sluit een schriftelijke overeenkomst met elke aanbieder die voldoet aan en akkoord gaat met de voorwaarden. Individuele opdrachten verleent de gemeente op basis van die overeenkomst nadat een ander dan de gemeente de betreffende aanbieder



uitkiest om een voorziening aan te bieden (meestal de inwoner of cliënt en soms de rechter).

Vanwege de specifieke casuïstiek van het Falk-arrest kan Open House niet zomaar (in iedere vorm en in ieder geval) worden toegepast in het sociaal domein. Van geval tot geval dient door de gemeente een beoordeling te worden gemaakt van alle feiten en omstandigheden.

### **Kwalificatie Open House of overheidsopdracht**

Het onderscheid tussen Open House en een overheidsopdracht is dat bij een overheidsopdracht sprake is van een overeenkomst tussen één of meer dienstverleners aan wie *exclusief* een opdracht wordt gegund. Bij Open House is hiervan geen sprake. Bij Open House krijgen alle dienstverleners, die aan de door de gemeente gestelde voorwaarden voldoen, het recht om de opdracht uit te voeren in volledige onderlinge concurrentie. Hierbij is van belang dat de gemeente geen selectie maakt uit de belangstellende aanbieders.



Indien geen voorwaarden aan selectiviteit en exclusiviteit van aanbieders worden gesteld, dat wil zeggen dat u als gemeente niet zelf een keuze maakt uit de gegadigden (de aanbieders) voor de betreffende opdrachtverlening door de gemeente, kunt u kiezen voor Open House.





## 5. AFWEGINGSKADER: KENMERKEN BELEIDSKADER IN RELATIE TOT MARKTINSTRUMENTEN



De in **Hoofdstuk 2** genoemde afwegingen in uw beleidskader zijn richtinggevend voor het kiezen van het meest geschikte instrument. Voor uw gemak is er een kort schematisch overzicht bijgevoegd aan het einde van dit hoofdstuk. Deze dient u uiteraard zelf in te vullen als hulpmiddel voor de keuze in uw gemeente. Hieronder is reeds een voorschot gedaan hoe geschikt elk instrument is per genoemd kenmerk.

### Publiek of privaat

Bij het vormgeven van uw voorzieningen koopt u bepaalde activiteiten in. Hierbij kunt u in beginsel kiezen tussen (quasi-)inbesteden of subsidiëren binnen het publiekrechtelijk kader en inkopen (een opdracht verlenen) binnen het privaatrechtelijk kader (aanbesteden of Open House).

### Ruime keuzevrijheid en ruime toetredingsmogelijkheden

U kiest de mate waarin u keuzevrijheid wil faciliteren. Ruime keuzevrijheid impliceert een ruime hoeveelheid aanbieders waaruit de cliënt zijn keuze maakt. Indien u dit wenselijk acht, bieden ruime toetredingsmogelijkheden hiervoor een uitkomst. Hiervoor is Open House het meest geschikt. Andersom geldt ook dat indien u juist wenst te sturen op het aantal aanbieders, het aanbestedingsinstrument geschikt kan zijn. Bijvoorbeeld om een versnipperd zorglandschap tegen te gaan. In dat geval is selectiviteit en exclusiviteit wenselijk.

### Sturing

Sturing ziet op de mate waarin u uitkomsten (vooraf, tussentijds en achteraf) kunt beïnvloeden en, waar nodig, kunt bijsturen (eigen regie). Veel sturing/zeggenschap is over het algemeen een indicatie dat er sprake is van een overheidsopdracht. Ingeval van subsidie is er over het algemeen minder sprake van sturing/zeggenschap, hoewel u ook bij een subsidiërelatie grip kunt houden op de uitvoering van de subsidie activiteiten. Dit kan door middel van heldere toetredingsvoorwaarden, tussentijdse monitoring en evaluatie en hieraan gekoppelde voorwaarden, al dan niet gecombineerd met een uitvoeringsovereenkomst (hetgeen afhankelijk van de inhoud van die uitvoeringsovereenkomst met zich mee kan brengen dat de subsidie alsnog zal moeten worden aanbesteed). De sturingsmogelijkheden bij een subsidie zijn vastgelegd in artikelen 4:37-4:39 Awb. Bij Open House gelden in beginsel gelijke sturingsmogelijkheden. Echter kunt u niet sturen op wie toetreedt tot Open House (de gemeente selecteert niet) of wie de voorziening (exclusief) levert.

### Eigen initiatief

U stelt vast of u het initiatief bij uzelf houdt, door uw behoefte te stellen en de aanbieder hierop te laten reageren (aanbesteden/Open House), of bij de aanbieder legt, die moet bewijzen aan uw behoefte te voldoen (subsidie).



### Afdwingbaarheid prestaties

U kiest of u afdwingbaarheid van de afspraken met aanbieders noodzakelijk acht, en zo ja, op welke wijze: door nakoming te vorderen (privaatrecht) of door middel van een lagere subsidie of nihil vaststelling (publiekrecht).

Indien u wenst dat de activiteiten ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en de mogelijkheid wil hebben een aanbieder te dwingen de overeengekomen prestatie te leveren, geldt in de regel dat (snel) sprake zal zijn van een overheidsopdracht welke moet worden aanbesteed.

Het daadwerkelijk kunnen afdwingen van de uitvoering van bepaalde activiteiten is van belang indien sprake is van een wettelijke plicht tot levering. Deze wettelijke plicht ontstaat wanneer de inwoner een afdwingbaar recht op zorg en/of ondersteuning is toegekend door de gemeente, (huis)arts of door een justitiële organisatie.

### Exclusiviteit en selectiviteit

Wenst u, in tegenstelling tot ruime keuzevrijheid en ruime toetredingsmogelijkheden juist meer te sturen op kwaliteit, dan kunnen exclusieve en selectieve afspraken met een (beperkter) aantal aanbieders een uitkomst bieden. Toepassing van Open House is dan uitgesloten.

### Concurrentiestelling

U kiest of u concurrentie tussen aanbieders wil stimuleren om een goede prijs voor kwalitatief goede zorg af te kunnen spreken. De mate van concurrentie tussen aanbieders, kan bepalend zijn voor het gezond functioneren van de markt zodat u goede en betaalbare voorzieningen kunt aanbieden.

Indien in de praktijk veelal een vaste marktprijs wordt gehanteerd voor een bepaalde activiteit, is concurrentiestelling minder relevant. Ditzelfde geldt wanneer naast de wettelijke kwaliteitsstandaarden (kwaliteit, continuïteit en veiligheid) in beperkte mate aanvullende kwaliteitscompetenties door de gemeente worden gevraagd.

### Langdurige relatie aanbieders

U bepaalt in hoeverre een langdurige relatie met aanbieders de voorkeur heeft. Gesteld zou kunnen worden dat het subsidie instrument hiervoor het meest geschikt is, omdat u bij het verstrekken van subsidie in beginsel niet aan bepaalde termijnen bent gebonden. U kunt een langjarig subsidieprogramma inrichten of jaarlijks eenvoudig opnieuw subsidie verstrekken aan dezelfde aanvrager. U kunt echter ook kiezen voor een meerjarige overheidsopdracht met een lange looptijd of verleningsoptie. Gemeenten hebben contractvrijheid en kunnen langdurige contracten sluiten zolang de mededinging (markt) niet onevenredig wordt belemmerd. Belangrijke boodschap van deze handreiking is dat in beginsel met ieder instrument een langdurige relatie kan worden opgebouwd indien het gekozen instrument op juiste wijze wordt ingericht.

De afwegingen in uw beleidskader zijn richtinggevend voor het kiezen van het meest geschikte instrument. In [Hoofdstuk 5](#) treft u een beknopte toelichting aan op het schematisch overzicht hieronder. Het schema kunt u zelf invullen als hulpmiddel bij het maken van keuzes in uw gemeente. Hieronder is als suggestie ingevuld hoe geschikt elk instrument is per genoemd kenmerk. Hierover kan het gesprek worden aangegaan. Het schema dient slechts ter inspiratie en verdere gedachte vorming.





KENMERKEN	AANBESTEDEN	SUBSIDIE	OPEN HOUSE
<b>Publiek of privaat</b>	<b>Privaat</b>	<b>Publiek</b>	<b>Privaat</b>
Ruime keuzevrijheid en ruime toetredingsmogelijkheden	√ Afhankelijk van de gekozen aanbestedingsprocedure.	√ √	√ √
Sturing	√ √	√	√
Eigen initiatief als gemeente	√ √	x	√ √
Afdwingbaarheid prestaties (zoals een leverplicht)	√ √	x	√ √
Exclusiviteit en selectiviteit	√ √ Vrije keuze uit alle toetreders.	√ Toetreding indien aan subsidievoorwaarden voldaan.	x Geen invloed op selectie toetreders; geen exclusiviteit.
Concurrentiestelling	√ √	√ In het geval van een 'schaarse subsidie' zal rekening moeten worden gehouden met de mededingingsruimte.	√
Langdurige relatie met aanbieders	√ √	√ √	√ √



## 6. CONCLUSIE DEEL A



Uit het beleidskader volgt dat u als gemeente een eigen (beleids)plan vaststelt en belangrijke strategische keuzes maakt ten aanzien van de wijze waarop u doelstellingen realiseert. De wijze waarop concreet uitvoering wordt gegeven aan het (beleids)plan wordt vastgelegd in de gemeentelijke verordening. Het (beleids)plan en de gemeentelijke verordening vormen gezamenlijk het vertrekpunt voor de aanpak op gemeentelijk niveau ten aanzien van de vraag welke voorzieningen worden aangeboden ('wat'), wie deze voorzieningen uitvoert en in het verlengde daarvan, welk instrument (verplicht) van toepassing is:

- (quasi-)inbesteden;
- aanbesteden;
- subsidie; of
- open House.

De toepasselijkheid van een van deze instrumenten is het sluitstuk van een proces van beleidsontwikkeling: u moet zich eerst afvragen wat u wilt realiseren en met welke aanbieders hiervoor op welke wijze moet worden samengewerkt, of juist niet ((quasi-) inbesteden). Met het verstrekken van een overheidsopdracht (aangeboden), het verlenen van subsidie of het inrichten van Open House, worden de beleidskeuzes (slechts) vertaald naar geformaliseerde samenwerkingsrelaties met aanbieders. Hierbij is het van belang dat op het moment dat uw overheidsuitgave kwalificeert als overheidsopdracht, u geen keuze (meer) heeft uit bovenstaande instrumenten, maar verplicht dient aan te besteden volgens de Aw.2012. Een tip is daarom om ontwerp en uitvoering vroegtijdig aan elkaar te koppelen omdat bepaalde beleidskeuzes mogelijk beïnvloed worden door inkoopbeleid. Betrek inkoop daarom al tijdens het vormgeven van het beleidskader.



### Voorbeeld keuze subsidiëren of aanbesteden

Er ligt in het kader van de Jeugdwet een belangrijk accent op preventie. Ter illustratie, een voorbeeld van de keuze die door de gemeente in dit kader wordt gemaakt tussen (i) subsidiëren of (ii) het aanbesteden van een overheidsopdracht.

(i) De gemeente kan er voor kiezen om instellingen met een bepaald programma te **subsidiëren** en op die manier bijvoorbeeld te stimuleren dat regel-overschrijdend gedrag bij kinderen wordt voorkomen of verminderd.

(ii) De gemeente kan er ook voor kiezen om bepaalde taakspellen in te kopen, die bedoeld zijn om te voorkomen dat kinderen regel-overschrijdend gedrag gaan vertonen. Deze programma's kunnen via een toepasselijke aanbestedingsprocedure (afhankelijk van bijvoorbeeld de waarde daarvan) worden ingekocht.





### Voorbeelden hoe sociale wijkteam kunnen worden vormgegeven

Een voorbeeld van de wijze waarop gemeenten hun sociale wijkteams (deels) kunnen vormgeven in het kader van de Wmo 2015 en de Jeugdwet.

- De gemeente kan wijkteams (deels) bemensen door eigen ambtenaren of medewerkers van de gemeente (inbesteden).
- De gemeente kan (in aanvulling op het vorige instrument) de administratieve afwikkeling ten behoeve van de wijkteams samen met andere gemeenten onderbrengen in een aparte gemeenschappelijke regeling (GR). De betrokken gemeenten kunnen dan – wanneer aan strikte voorwaarden wordt voldaan – aan die GR opdrachten verstrekken zonder dat een aanbestedingsprocedure hoeft te worden gevolgd (quasi-inbesteden).
- De gemeente kan bepaalde activiteiten ten behoeve van wijkteams en de inrichting daarvan stimuleren via een subsidie (subsidiëren).

- De gemeente kan – alleen of samen met andere gemeenten – (een of meerdere) aanbieders contracteren en een overheidsopdracht verstrekken. In dat geval zal de opdracht via een aanbestedingsprocedure moeten worden uitgevraagd. Te denken valt bijvoorbeeld aan een overkoepelende raamovereenkomsten met diverse aanbieders. Als deze raamovereenkomst via een aanbestedingsprocedure in de markt wordt gezet is het mogelijk om vervolgens via nadere overeenkomsten onder die raamovereenkomst losse opdrachten te verstrekken zonder dat daarvoor dan van geval tot geval weer een nieuwe aanbestedingsprocedure hoeft te worden gevolgd (aanbesteden van een overheidsopdracht).

In onderdeel B van deze handreiking wordt ingegaan op aanbesteden binnen het sociaal domein en in het bijzonder de vraag: als u een overheidsopdracht wilt verstrekken, hoe richt u dan uw aanbestedingsprocedure in?



# DEEL B UITVOERING: ALS UW VOORKEURS-INSTRUMENT AANBESTEDEN IS, HOE RICHT U DAN UW AANBESTEDINGSPROCEDURE IN?



## Inleiding Deel B

In Deel A van deze handreiking is beschreven welke verantwoordelijkheden u als gemeente heeft en hoe u uw beleid ten aanzien van het sociaal domein kunt vormgeven. De belangrijkste instrumenten die kunnen worden ingezet om uitvoering aan dit beleid te geven zijn op hoofdlijnen geschetst en er is een kader geschetst om de juiste afweging te maken tussen deze instrumenten. Vervolgens is het aan de gemeente om aan de slag te gaan met de implementatie van het eigen beleid en de gekozen instrumenten toe te passen.

Op het moment dat de gemeente voornemens is om ten aanzien van een bepaalde voorziening een overheidsopdracht te verstrekken<sup>39</sup>, is de aanbestedingsregelgeving<sup>40</sup> van toepassing. Deze 'spelregels' zijn opgesteld om het vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal tussen EU-lidstaten te bevorderen en een optimale marktwerking te bereiken.

In Deel B van deze handreiking wordt uitsluitend aandacht besteed aan het instrument aanbesteden. In dit deel worden eerst, in dit Hoofdstuk 7, de stappen beschreven die u bij een voorbereiding van een aanbesteding doorloopt. Vervolgens wordt inzicht gegeven in de mogelijkheden om de markt te betrekken bij uw aanbesteding. Daarnaast wordt het aanbestedingsrechtelijk kader geschetst voor het sociaal domein en worden verschillende aanbestedingsprocedures uiteengezet aan de hand van voorbeelden uit het sociaal domein.



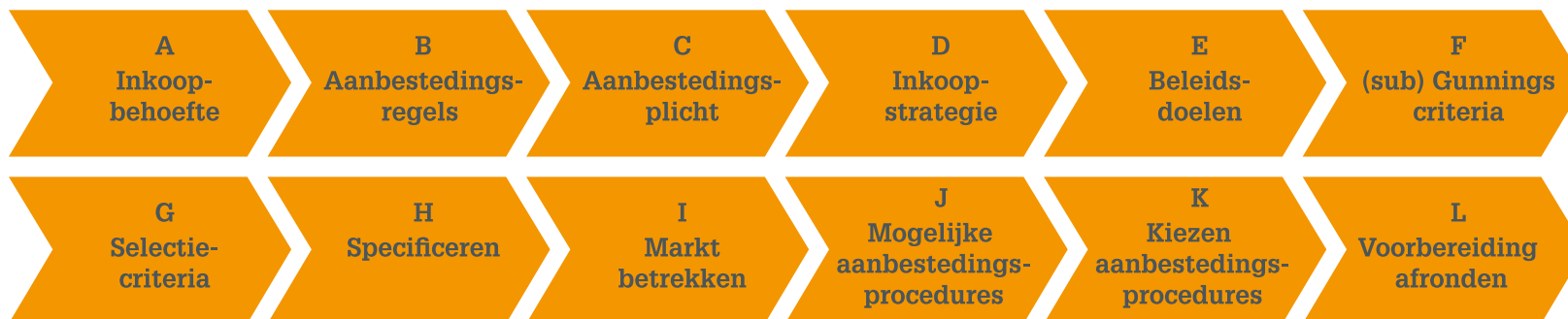
## 7. VOORBEREIDING INKOOPOPDRACHT



In de voorbereiding op de inkoopopdracht wordt geïnventariseerd wat er ingekocht wordt en op welke wijze (o.a. procedure, percelen, te hanteren geschiktheidseisen, selectie- en gunningcriteria, specifieke voorwaarden, inkoopbeleidsdoelen). Een risico-inschatting hoort hier ook bij.<sup>41</sup> Een goede voorbereiding levert tijdwinst op in het verdere traject en kan voorkomen dat u tijdens de aanbesteding belangrijke wijzigingen moet doorvoeren die een rectificatie betekenen of zelfs

het afbreken van de aanbesteding. Behoeftestellers, inkopers, gebruikers, financiële medewerkers en (aanbestedings) juristen kunnen vanuit hun eigen expertise in deze fase een bijdrage leveren.

Bij het voorbereiden van uw inkoopopdracht doorloopt u doorgaans de onderstaande stappen.



Voor een nadere omschrijving van deze stappen verwijzen wij u naar de beschrijving van het [Inkoopproces](#) op de website van PIANOo. Hier wordt u per stap begeleid in het vormgeven van uw inkoopopdracht. In dit hoofdstuk lichten wij enkele belangrijke vragen toe die u als gemeente dient te beantwoorden tijdens de voorbereiding van uw inkoopopdracht. Vervolgens lichten wij enkele stappen uit het bovenstaande schema toe aan de hand van voorbeelden uit het sociaal domein. In dit hoofdstuk behandelen wij de onderstaande onderwerpen.

Doelstelling & prestatie op hoofdlijnen	Ad.a
Samenwerking	Ad.b
Beschikbaar budget	Ad.c
Contractomvang	Ad.d
Contractlooptijd	Ad.e
Timing van (deel) contracten	Ad.f
Contractvorm	Ad.g
<b>(sub) gunningscriteria</b>	
Uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en selectiecriteria	7.1
Specificaties	7.2
Aanbestedingsprocedures (H8)	7.3
	7.4

## Ad. A Doelstelling & prestatie op hoofdlijnen

In deze voorbereidingsfase volstaat een inkoopbehoefte op hoofdlijnen. Op een later moment kan de beoogde opdracht nader (in detail) worden uitgewerkt. Belangrijke vragen die beantwoord moeten worden om de inkoopbehoefte vast te stellen zijn (niet limitatief): wat is de doelstelling en de benodigde prestatie op hoofdlijnen? Waar wil de gemeente op kunnen sturen? Voor welke periode wordt ingekocht; alleen voor het komend jaar of ook voor een langere periode?



### Uw doelstelling kan bijvoorbeeld zijn:

*“De gemeente heeft als ambitie om jeugdigen zo kansrijk, veilig en gezond mogelijk te laten opgroeien.”*

Hiervoor wil de gemeente voor de komende vier jaar lokale jeugdhulp inkopen, onderverdeeld in: ambulante hulp voor jeugd met een beperking, (ambulante) jeugd-ggz en dyslexie.

## Ad. B Samenwerking

Als gemeente dient u na te denken over samenwerking. Aan de ene kant kunt u denken aan samenwerking met andere publieke partijen om bijvoorbeeld gezamenlijk een aanbesteding te starten. Aan de andere kant dient u ook na te denken over hoe u de markt bij uw uitvraag wilt betrekken. Vragen die u hierbij kunt stellen zijn: wil de gemeente zelfstandig in een bepaalde behoefte voorzien of in samenwerking met andere gemeenten of aanbestedende diensten? Is samenwerking met andere gemeenten wenselijk, mogelijk of zelfs noodzakelijk? Wat is de samenstelling van de markt? Bestaat de aanbodkant alleen uit grote aanbieders of uit een grote groep ZZP'ers? Is het noodzakelijk om de markt in de voorbereiding te betrekken via informele gesprekken, een marktverkenning of marktconsultatie?





Zijn er al gesprekken met de markt geweest? (zie voor het onderwerp 'Betrekken Markt' verder [Hoofdstuk 8](#)).



### Zelfstandig of gezamenlijk?

U kunt er bijvoorbeeld voor kiezen om in samenwerking met gemeente X en Y lokale jeugdhulp in te kopen. Zo kunt u in een aanbestedingsprocedure voor alle drie de gemeenten de ambulante hulp voor jeugd met een beperking, (ambulante) jeugd-ggz en dyslexie inkopen.

Door als gemeenten gezamenlijk in te kopen kunt u schaalvoordelen realiseren en de kosten van de uitvoering van de aanbestedingsprocedure beperken. Bij het gezamenlijk inkopen dient u wel rekening te houden met de Europese aanbestedingsdrempel (hierover meer in [Hoofdstuk 9](#)). Het is niet toegestaan om opdrachten onnodig samen te voegen. In beginsel dienen bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf ook voldoende mogelijkheid te hebben om in te schrijven op opdrachten.

### ***Kunnen we als gemeente achteraf nog mee doen aan een aanbesteding?***

Het is voor gemeente A niet mogelijk om naderhand nog als opdrachtgever partij te worden bij een opdracht die via een aanbestedingsprocedure door een andere gemeente B is uitgevraagd. De namen van de gemeenten (de opdrachtgevers) moeten reeds in de stukken op [TenderNed](#) zijn opgenomen en kunnen niet naderhand nog aan contracten worden toegevoegd, dus nadat de aanbesteding al is doorlopen. Mogelijke gegadigde voor de opdracht moeten immers direct kunnen beoordelen waar ze aan toe zijn. Het is bovendien niet toegestaan om de scope van de opdracht gedurende de procedure wezenlijk te wijzigen.

Als op voorhand nog onduidelijk is welke gemeenten betrokken zullen zijn bij de uitvraag, is het te overwegen om toch alle mogelijk betrokken gemeenten te noemen als aanbestedende dienst(en) en daarbij aan te geven dat er géén sprake zal zijn van een afname verplichting door de betrokken gemeenten. Op deze manier kan de keuze om wel of geen concrete opdracht te verstrekken worden uitgesteld en later worden gemaakt, zonder dat er dan sprake is van een 'gepasseerd station'. Gemeenten kunnen onderling afspraken maken over de verdeling van de kosten voor de aanbestedingsprocedure.



## Ad. C Contractbudget

Wat is het beschikbare budget (contractbudget)? De opdrachtwaarde is relevant om vast te stellen of er een Europese aanbestedingsprocedure moet worden gevolgd of voor een niet-Europese procedure kan worden geselecteerd (hierover meer in [Hoofdstuk 9](#)). In veel gevallen is op voorhand niet exact duidelijk wat de hoogte van de te leveren prestatie zal zijn. Er zal toch een globale raming moeten worden gemaakt (exclusief BTW en inclusief mogelijke opties en verlengingen).



### Documenteer de raming van de opdrachtwaarde

Het verdient aanbeveling om de raming goed te documenteren en vast te leggen in het aanbestedingsdossier. Externe partijen kunnen de motivatie voor een bepaalde procedure opvragen en dan is de geraamde waarde van de opdracht relevant om vast te stellen of de juiste procedure is toegepast. Zo zal de accountant van de gemeente na afloop van het boekjaar aan de hand van de uitgaven (de 'spend-analyse') controleren of de juiste aanbestedingsprocedure is toegepast. U kunt er ook voor kiezen om een budgetplafond in de aankondiging op te nemen.

## Ad. D Contractomvang

Vervolgens is het van belang om de contractomvang vast te stellen. Hierbij kunt de volgende vragen stellen: wat is de reikwijdte van de voorziening die moet worden bewerkstelligd? Wat is het aantal partijen waarmee of waarvoor moet worden gecontracteerd? Is op voorhand duidelijk hoe groot de afname onder de opdracht zal worden of is dat wellicht nog onduidelijk? Heeft het zin om het contract onder te verdelen in deelcontracten? Het staat u als gemeente vrij om de juiste strategie te kiezen per in te kopen specifieke categorie.



### Voorbeelden contractomvang

U kunt er voor kiezen om bijvoorbeeld de categorie 'hoog-specialistische jeugdhulp' afzonderlijk in te kopen en uit te zonderen van de overkoepelende categorie 'inkoop jeugdhulp 2018'. U kunt ook een uitvraag in percelen onderverdelen.

U kunt per inkooppakket een andere strategie toe passen. U kunt bijvoorbeeld 'het leveren van LVB 4-5, Gesloten Jeugdhulp, crisisbedden, Ambulante SpoedHulp en terreingebonden Jeugd- & Opvoedhulp' combineren in één uitvraag, maar u kunt er ook voor kiezen om deze dienstverlening los van elkaar uit te vragen als dat zinvol is vanwege de eisen die u wilt kunnen stellen. U kunt er bijvoorbeeld voor kiezen om de totale opdracht voor jeugdhulp op te delen in drie percelen (drie deelopdrachten): ambulante hulp voor jeugd met een beperking, (ambulante) jeugd-ggz en dyslexie.



### Opdracht opdelen in percelen

Door een opdracht waarvoor bijvoorbeeld een specifiek specialisme nodig is in percelen op te delen kunnen er ook meer gespecialiseerde aanbieders op de deelopdrachten inschrijven. Ook maakt dit de opdracht toegankelijker voor kleinere aanbieders die niet in staat zijn om in te schrijven op een grote opdracht. Let wel, de totale opdrachtwaarde is bepalend voor de aanbestedingsprocedure (zie hiervoor hoofdstuk 11) en niet de opdrachtwaarde per perceel.

U koopt bijvoorbeeld als gemeente GGZ zorg in ter waarde van 900.000 euro en verdeelt deze opdracht in drie percelen, te weten: jeugd GGZ, geriatrische GGZ en reguliere GGZ, ieder perceel met een geraamde waarde van 300.000 euro.



### Ad. E Contractlooptijd

Ook dient u rekening te houden met de looptijd van de opdracht: wat is de looptijd van het contract? (een eenmalige kortdurende opdracht of een opdracht voor bepaalde tijd) Is er aanleiding om te werken met een eventuele optie tot verlenging? De continuïteit van de dienstverlening en het al dan niet beperken van een eerlijke mededinging op de markt spelen een rol bij het bepalen van de looptijd. Het is essentieel om een goede motivatie voor de looptijd van de opdracht op te nemen in de aanbestedingstukken.



#### Vraag uit de praktijk:

**“We moeten elke drie of vier jaar opnieuw aanbesteden, want dit schrijft de Aw.2012 voor.”**

Antwoord: Dit is onjuist.

In beginsel schrijft de Aw.2012 geen vaste maximum contractduur voor. De Aw.2012 bevat wel een aantal duidelijke uitgangspunten. U moet goed nadenken over de meest geschikte contractduur voor de voorziening die u gaat inkopen. Om bijvoorbeeld het continuïteitsbeginsel te kunnen borgen is het denkbaar dat u voor een langere contractduur wilt kiezen. U levert daar wel flexibiliteit voor in. U kunt een contract immers tussentijds niet wezenlijk wijzigen. Wenst u in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen dan ligt een kortere contractduur meer voor de hand. Voor Raamovereenkomsten geldt het uitgangspunt dat deze voor vier jaar worden gesloten, maar u heeft de mogelijkheid om hier gemotiveerd van af te wijken. Tot slot geldt in de praktijk dat budgetbepalingen veelal politiek worden ingegeven. De verplichtingen die worden aangegaan zijn dan in lijn met de vastgestelde budgetten waarbij de politieke cyclus wordt gevolgd. Indien budgetten voor bijvoorbeeld een ambtstermijn van vier jaar worden afgegeven, beïnvloedt de

politiek dus indirect de looptijd van het contract. Deze politieke looptijd hoeft niet de meest optimale looptijd te zijn vanuit de kenmerken van de voorziening en het beleidskader van de gemeente.

### Ad. F Timing van (deel)contracten

U dient tevens na te denken over het moment waarop u een bepaalde voorziening nodig heeft en wanneer u dus een aanbesteding dient te starten. Vragen die hierbij spelen zijn: waar dient rekening mee gehouden te worden qua timing van de (deel)contracten? Wat is de beoogde planning? Zijn er fatale data waar rekening mee dient te worden gehouden? Er kunnen zich situaties voordoen waarbij het nodig is om snel een voorziening in te kopen. De Aw.2012 bevat de mogelijkheid om onder strikte voorwaarden een versnelde procedure toe te passen<sup>42</sup>.



#### Voorbeelden timing van (deel)contracten

De benodigde inkoop van crisisbedden kan bijvoorbeeld globaal worden geraamd op basis van de bezetting gedurende voorgaande jaren, de cijfers van het Centraal Bureau voor Statistiek of demografische gegevens zodat jaarlijks in ieder geval een basis hoeveelheid crisisbedden beschikbaar is. Voor een dergelijke opdracht kan afhankelijk van de totale opdrachtwaarde een Europese aanbesteding van een raamovereenkomst worden uitgevraagd (ad. G).

Op het moment dat er sprake is van een urgente situatie waarin behoefte is aan (meer) crisisbedden én er wordt voldaan aan de voorwaarden van de versnelde procedure ex. Artikel 2.74 Aw.2012 dan kan er een versnelde procedure worden toegepast.



In het geval van een situatie waarin als gevolg van gebeurtenissen die door de aanbestedende dienst niet konden worden voorzien en niet aan de aanbestedende dienst zijn te wijten (bijvoorbeeld in geval van een overstroming) dan kan worden geopteerd voor een uitzondering van de verplichting tot aanbesteden ex. artikel 2.32 lid 1 sub c Aw.2012.

### Ad. G Contractvorm

Vervolgens dient u na te gaan welke contractvorm het best past bij het inkopen van uw voorziening. Verschillende vragen spelen hierbij een rol: welke contractvorm is wenselijk? Wordt er met één opdrachtnemer gecontracteerd of met drie of wellicht met nog meer opdrachtnemers? Wordt de opdracht in zijn geheel of in delen (percelen) uitgezet? Zijn er nog bepaalde randvoorwaarden ten aanzien van de contracten? Een veelgebruikte contractvorm is bijvoorbeeld de raamovereenkomst.

### KERNVRAAG: HOE KAN FLEXIBILITEIT WORDEN GECREËERD, ALS OP VOOR HAND NOG NIET DUIDELIJK IS WAT DE OMVANG OF DE BEHOEFTE ZAL ZIJN VOOR DE KOMENDE JAREN?

Het is mogelijk om een raamovereenkomst te sluiten met één of meerder aanbieders. Er hoeft géén afnamegarantie te worden verstrekt. Gedurende de looptijd kan dan van geval tot geval op basis van behoefte een (of meerdere verschillende) nadere opdracht(en) worden verstrekt, die dan niet opnieuw hoeft (of behoeven) te worden aanbesteed. Op deze wijze kan gedurende de looptijd van een raamovereenkomst optimale flexibiliteit worden geborgd.



#### Raamovereenkomsten

Een raamovereenkomst is een schriftelijke overeenkomst tussen één of meer aanbestedende diensten en één of meer ondernemers met als doel het plaatsen van een stroom van toekomstige opdrachten. U spreekt voor de looptijd van de overeenkomst een aantal voorwaarden af (zoals prijs, kwaliteit, hoeveelheid en levertijd) waaronder de opdrachten (nadere overeenkomsten) zullen worden gegund.

Gemeenten hebben soms behoefte om op korte termijn een opdracht te gunnen. Het doorlopen van een Europese aanbestedingsprocedure duurt dan te lang. Na het aanbesteden van een raamovereenkomst is het mogelijk om bij een concrete opdracht snel een eenvoudig offerte- en gunningstraject te doorlopen. Omdat u tijdens de aanbestedingsprocedure al een groot aantal voorwaarden bent overeengekomen waaronder toekomstige opdrachten gegund worden (zoals prijs, kwaliteit, hoeveelheid, leveringsvoorwaarden, aansprakelijkheid,



intellectuele eigendom en levertijd). Als een raamovereenkomst eenmaal Europees is aanbesteed, kunt u onder de daarin gestelde voorwaarden voor een bepaalde periode nadere opdrachten plaatsen. U hoeft deze nadere opdrachten dus niet opnieuw afzonderlijk aan te besteden.

Voor raamovereenkomsten geldt in beginsel een maximale looptijd van vier jaar (artikel 2.140 Aw.2012). Alleen in bijzondere omstandigheden kan een raamovereenkomst voor langer dan vier jaar worden aangegaan. Uitzonderingsgevallen moeten deugdelijk gemotiveerd zijn.

De maximale looptijd van een nadere opdracht onder de raamovereenkomst is niet voorgeschreven in de Aw.2012. Een nadere opdracht kan tot op de laatste dag van de looptijd van de raamovereenkomst worden gegund en kan dus de looptijd van de raamovereenkomst (ruim) overschrijden. Het is niet de bedoeling dat nadere overeenkomsten worden verlengd.

Het kenmerkende van een raamovereenkomst is dat er geen sprake is van een afnamegarantie. U bent dus niet verplicht iets af te nemen. Het is verstandig om voor alle duidelijkheid in de aanbestedingsdocumenten en de raamovereenkomst te vermelden dat u zich het recht voorbehoudt geen opdrachten onder de raamovereenkomst te verstrekken.

Er bestaan raamovereenkomsten met één opdrachtnemer en er zijn raamovereenkomsten met meerdere (bijvoorbeeld drie of zes) opdrachtnemers, die per losse opdracht nog via een mini-competitie moeten aangeven of ze mee willen dingen naar de opdracht

Raamovereenkomsten zijn bij uitstek geschikt voor het contracteren van bijvoorbeeld huishoudelijke hulp, omdat vooraf niet goed is in te schatten hoe groot het af te nemen aantal uren is en welke aanbieder capaciteit heeft. Via raamovereenkomsten met diverse aanbieders kan de gemeente borgen dat er op voorhand duidelijke contractuele afspraken worden gemaakt over de prijs en overige voorwaarden en er toch van geval tot geval snel geschakeld kan worden op basis van een (eenvoudige) nadere opdracht.

Het is bij een raamovereenkomst niet toegestaan dat nieuwe aanbieders tussentijds toetreden tot de raamovereenkomst. Wel is het mogelijk om een raamovereenkomst voor een korte duur te sluiten (bijvoorbeeld één jaar) en de raamovereenkomst vervolgens jaarlijks opnieuw in de markt te zetten zodat de overeenkomst met de bestaande aanbieders gewoon doorloopt en er toch nieuwe aanbieders kunnen toetreden.

### **KERNVRAAG: HOE KAN CONTINUÏTEIT VAN ZORG WORDEN GEBORGD?**

Als de continuïteit van zorg een belangrijk beleidsdoel is, dan kunt u dit op verschillende manieren borgen in de inrichting van uw aanbesteding:

- Bij de gunningscriteria kunt u punten toekennen aan een plan van aanpak waarin de aanbieder aangeeft op welke wijze de continuïteit van de zorg voor cliënten geborgd wordt. Hierin kan een aanbieder ook gewezen worden op de optie om personeel over te nemen om continuïteit van de bestaande relatie – tussen inwoner en hulpverlener – zo optimaal mogelijk te borgen. Het plan wordt vervolgens door experts beoordeeld en gescoord.



- Bij een procedure met voorselectie kiest u door het toepassen van selectiecriteria uit de aanbieders, die aan de geschiktheidseisen voldoen, de meest geschikte aanbieders die aan de gunning mee mogen doen. U zou in uw geschiktheidseisen kunnen opnemen dat u referenties zou willen zien over een bepaalde periode, waarmee de (historische) stabiliteit van een aanbieder aange-toond wordt.
- In uw eisen en (eventueel) wensen kunt u aspecten opnemen die de continuïteit borgen.
- U kunt een transitiejaar inbouwen waarbij het nieuwe contract alvast ingaat en bestaat naast de oude constructie (contract of subsidie).

In de looptijd van uw contract kunt u kiezen voor een langere contractduur om de toekomstige continuïteit te waarborgen. Zie voor een nadere uitwerking van continuïteit van dienstverlener ook de beantwoording van de kernvraag in [Paragraaf 7.3](#).

Bij het formuleren van de inkoopbehoefte en daarmee het beantwoorden van de bovenstaande vragen is het nuttig om dit te bezien vanuit de visie en wensen van de gemeente (zie Deel A). Waar wilt u op kunnen sturen? Het beleid van de gemeente kan als richtinggevend document worden gebruikt. Wilt u dat uw beleidsdoelen ook daadwerkelijk door aanbieders worden bewerkstelligd dan moet u deze doelstellingen concreet opnemen in uw aanbestedingsstukken. Een scherp beschreven inkoopbehoefte geeft houvast bij het verder inrichten van uw aanbestedingsproces in de volgende stappen. Als uw inkoopbehoefte op voorhand niet duidelijk is, bent u minder goed in staat om passende keuzes te maken die u helpen om op een efficiënte wijze een opdracht te verstrekken, althans een voorziening in te kopen. De vastgestelde inkoopbehoefte werkt u uit in uw inkoopstrategie. In uw inkoopstrategie neemt u onder andere de volgende hoofdstukken op: inkoopteam, inkoopplan en termijnen, strategie

(per inkooppakket) en percelen. Daarnaast vertaalt u uw (beleids)doelen (zie [Hoofdstuk 2](#)) ook door in gunningscriteria, selectiecriteria en specificaties ([Paragraaf 7.1](#) e.v.).

## 7.1 Opstellen (sub)gunningscriteria

Hieronder volgt eerst kort het onderscheid tussen selectiecriteria en gunningscriteria. De twee begrippen zullen later uitgebreid aan bod komen.



### Onderscheid selectiecriteria en gunningscriteria

Selectiecriteria zijn de objectieve criteria waarvan de aanbestedende dienst gebruik maakt om de aanbieder kwalitatief te selecteren. Met andere woorden het gaat om eisen die aan de aanbieder worden gesteld. Dit in tegenstelling tot de gunningscriteria, waar het gaat om eisen die aan de dienst (de voorziening) worden gesteld en waarop de dienst wordt beoordeeld. In de praktijk worden deze criteria nog al eens door elkaar gehaald.

Vaak zult u meerdere aanbieders vragen een aanbieding te doen voor uw inkoopopdracht. U moet vooraf aangeven op welke wijze u bepaalt wat voor u de beste inschrijving is. U heeft de keuze uit drie gunningscriteria: de beste prijs-kwaliteitverhouding (Beste PKV), de laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit of de laagste prijs. Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) is de overkoepelende term geworden voor de drie gunningscriteria. De Wmo 2015 en de Jeugdwet schrijven voor dat u niet enkel op grond van het criterium laagste prijs mag gunnen.<sup>43</sup>



Bij Beste PKV worden naast prijsaspecten ook kwaliteitsaspecten meegewogen. U legt deze aspecten – uw wensen – vast in de vorm van gunningscriteria. U heeft een grote vrijheid in de keuze van deze aspecten – mits de aspecten maar samenhangen met het voorwerp van de opdracht. Daarnaast heeft u ook een grote vrijheid in de waardering van deze aspecten. In de aanbestedingsdocumentatie dient u aan te geven welke weging u aan elk aspect hangt en hoe u dat in relatie tot de prijs weegt (bijvoorbeeld 30% weging van kwaliteitscriteria en 70% weging van prijs, waarbij de punten voor kwaliteit op een bepaalde manier worden verdeeld over de verschillende (sub)gunningscriteria).



Bij het gunnen op basis van de Beste PKV kunt u bijvoorbeeld de onderstaande drie gunningscriteria opnemen:

- G1 Visie en aanpak op de beleidsuitgangspunten (30%)
- G2 Gebiedsgericht werken en samenwerking met o.a. de toegang (35%)
- G3 Welbevinden bestaande cliënten en diversiteit van het aanbod (35%)

Uitleg over gebruik van (sub)gunningscriteria en de voor- en nadelen van het gebruik van kwalitatieve criteria staan beschreven op de website van PIANOo. Wat u zich in elk geval moet realiseren is dat de door u bepaalde beleidsdoelen alleen tot uiting komen als u daar op stuurt: door deze in de eisen op te nemen (zie specificeren hieronder) of op te nemen als gunningscriterium of als wens in het contract. Een wens kunt u enerzijds als gunningscriterium opnemen, dat maakt de kans groter dat u een partij de opdracht gunt die juist op uw wens een betere invulling heeft dan de andere partijen. Een wens kunt u anderzijds als prestatieprikkel in uw contract opnemen, waarbij een

betere prestatie op uw wens wordt beloond. Als u een wens als (sub)gunningscriterium heeft opgenomen, dient u vervolgens wel de beloofde invulling in de eisen in het contract op te nemen, zodat dit ook daadwerkelijk wordt nageleefd. Anders heeft u geen afdwing mogelijkheid, nadat de gunning heeft plaats gevonden.

In het sociaal domein zijn wij een aantal goede voorbeelden tegen gekomen van gunningscriteria gebruikt door aanbestedende diensten:

- Kennis en ervaring personeel (waarbij de inschrijver wordt gevraagd een beschrijving aan te leveren van de wijze waarop voldoende kennis, kunde en ervaring van personeel in de organisatie geborgd is om maatwerk per jeugdige en zijn / haar gezin te leveren, dat tegemoet komt aan de specifieke behoefte van de betreffende jeugdige en zijn / haar gezin).
- Begeleidings- en behandelmethoden (waarbij de inschrijver wordt gevraagd een beschrijving aan te leveren over de methoden die worden toegepast voor de begeleiding en/of behandeling van jeugdigen in de betreffende opdracht).
- Implementatie resultaatgerichte jeugdhulp (waarbij de inschrijver wordt gevraagd een beschrijving aan te leveren over de wijze waarop u de nieuwe methodiek van resultaatgerichte bekostiging in uw organisatie gaat vormgeven, om voor uzelf, de gemeente en jeugdigen succesvol te kunnen zijn).
- Samenwerking en integraal aanbod (waarbij de inschrijver wordt gevraagd een beschrijving aan te leveren van de wijze waarop zij samenwerken met andere actoren in het veld).
- Casus (waarbij een casus wordt voorgelegd en de inschrijver wordt gevraagd aan te geven hoe de situatie zou worden aangepakt).



Bij deze criteria heeft de gemeente onderliggende aspecten beschreven waar de inschrijver specifiek op in moet gaan per gunningscriterium. Later zal de ingediende offerte van de inschrijver die de opdracht gegund krijgt, worden opgenomen in de eisen van het contract. Door precies aan te geven op welke aspecten de inschrijver over een oplossing moet nadenken, kunt u sturen op de wijze waarop een voorziening wordt ingevuld. Per criterium dient u aan te geven hoe u te werk zal gaan voor wat betreft beoordeling en weging. Het meest gebruikelijke is om drie (sub)gunningscriteria te hanteren; het is aan te raden om niet meer dan vijf kwalitatieve gunningscriteria op te nemen.



Bij aanbestedingen binnen het sociaal domein komt het regelmatig voor dat de uiteindelijke keuze voor een aanbieder, door de cliënt zelf wordt gemaakt. De gemeente contracteert via (grote) raamovereenkomsten aanbieders die aan bepaalde (geschiktheids- en kwaliteitseisen) voldoen. De cliënt kiest vervolgens zelf een aanbieder uit. De gemeente kan in dat geval het beste kiezen voor Beste PKV als gunningscriterium en dit zorgvuldig te formuleren. Om vervolgens bepaalde situaties in een casus te laten uitwerken door de inschrijvers. Nadat de aanbieders zijn gecontracteerd door de gemeente, is het vervolgens de cliënt die op basis van eigen voorkeur uit de gecontracteerde partijen een aanbieder kiest op basis van eigen, persoonlijke voorkeur.

## 7.2 Opstellen uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en selectiecriteria

### KERNVRAAG: HOE KUNNEN PRESTATIES UIT HET VERLEDEN WORDEN MEEGENOMEN IN DE BEOORDELING?

Via uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen kunt u prestaties uit het verleden mee laten wegen bij de beoordeling van inschrijvingen. U kunt niet uw persoonlijke ervaringen bij de afweging betrekken.

### Uitsluitingsgronden en geschiktheidscriteria

Door het formuleren van uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen bepaalt u welke bedrijven geschikt zijn voor het uitvoeren van uw opdracht. Hierbij beoordeelt u de ervaring van partijen uit het verleden tot en met het heden.

Bij uitsluitingsgronden is de integriteit en toestand waar de aanbieder zich in bevindt van belang, hierbij is te denken aan een veroordeling voor bijvoorbeeld fraude, omkoping of het deelnemen aan een criminele organisatie. Ook is te denken aan een staat van faillissement, het schenden van milieu regelgeving of het niet voldoen aan de belastingplicht.

De geschiktheidseisen zien op de financiële en economische draagkracht en technische bekwaamheid van de aanbieder. In het sociaal domein is een logische technische geschiktheidseis: kennis en ervaring met doelgroep, problematieken en bijbehorende dienstverlening. Aan de hand van (een X-aantal) referentieopdrachten kan de aanbieder aantonen dat hij aan deze eisen voldoet. De uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen bepalen gezamenlijk de minimumeisen waaraan een aanbieder moet voldoen om überhaupt mee te doen met de (rest van de) aanbesteding.







### Voorbeelden geschiktheidseisen

Bij geschiktheidseisen kunt u denken aan:

- Ervaring met dienstverlening aan ten minste 600 cliënten op jaarbasis in het kader van een Wmo-contract schoonmaakondersteuning en ten minste 100 cliënten voor wat betreft begeleiding individueel en groep.
- Het bestrijken van een werkgebied/gemeente met minimaal 11.000 inwoners, in het kader van een Wmo-contract schoonmaakondersteuning en begeleiding.
- Het hebben van een voldoende beroeps- en bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering.

Let wel op: met uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen kunt u prestaties uit het verleden mee laten wegen. U kunt echter niet uw persoonlijke ervaringen bij de afweging betrekken.

### Selectiecriteria

Uit de inschrijvers die hebben voldaan aan de hierboven genoemde minimum eisen kunt u ook een voorselectie maken. Met deze inschrijvers gaat u dan de (rest van de) aanbesteding doorlopen. Bij een zogenoemde procedure met voorselectie kiest u door het toepassen van selectiecriteria de (voor u) meest geschikte aanbieders. Deze nodigt u uit om de uiteindelijke inschrijving te doen. De selectiecriteria worden vooraf bekend gemaakt en zijn uiteraard voor alle geïnteresseerden gelijk. De reden om een voorselectie te doen, is om efficiënt met uw tijd en aandacht om te gaan als ook met de tijd en aandacht van de aanbieders die het meeste kans maken de opdracht gegund te krijgen.



### Voorbeeld selectiecriteria

U heeft bijvoorbeeld in uw geschiktheidseisen de minimum eis opgenomen dat een aanbieder minimaal drie jaar ervaring heeft met schoonmaakondersteuning en dit ten minste voor 600 cliënten op jaar basis heeft verricht. U kunt er dan voor kiezen om in uw selectiecriteria aanbieders hoger te scoren die vijf jaar ervaring hebben en 800 cliënten per jaar hebben bediend.



Geschiktheidseisen aan de hand van referentieopdrachten kunnen onbedoeld innovatie in de weg staan. Innovatieve startups kunnen bijvoorbeeld meestal geen (drie) referenties laten zien van eerdere opdrachtgevers. Het stellen van deze eis sluit in dat geval deze jonge innovatie ondernemingen of ondernemers uit. Denk dus goed na bij het formuleren van geschiktheidseisen. De eisen zullen ook proportioneel moeten zijn en passen bij het karakter van de opdracht. Als u de uitvraag ook geschikt wilt maken voor een grote groep vrijgevestigde ZZP'ers in uw regio, dan moet u niet als eis stellen dat er goedkeurende jaarrekeningen over de afgelopen drie jaar moeten worden verstrekt. Het is uitdrukkelijk de bedoeling van de decentralisatie, dat gemeenten voorzieningen op lokaal niveau organiseren. Om deze reden is het logisch dat er door de gemeente eisen worden gesteld ten aanzien van de vereiste samenwerking op lokaal niveau en de aansluiting bij het netwerk van lokale (vrijwilligers) organisaties. Het is ook mogelijk om als eis te stellen dat de betreffende zorg of hulpverlener desgewenst binnen 15 minuten ter plekke kan zijn of bijvoorbeeld op maximaal 30 km afstand woont van de cliënt. Het is ook mogelijk om eisen te stellen aan de (gemêleerde) samenstelling van



het team van hulpverleners, waarbij één van de eisen kan zijn dat er ook Engelstalige hulpverleners of zowel mannelijke als vrouwelijke hulpverleners moeten kunnen worden ingeschakeld. Zolang er voldoende gegadigden (potentiële inschrijvers) zijn die aan dit profiel voldoen is het mogelijk om deze eis als geschiktheidseis op te nemen in de aanbestedingsdocumentatie.

### 7.3 Specificaties

Specificeren is het nader beschrijven en vastleggen van uw inkoopbehoefte in een vraagspecificatie. De eisen en wensen die u in uw vraagspecificatie opneemt, bepalen hoe en of de markt aan uw inkoopbehoefte kan voldoen. Bij het specificeren neemt u als aanbestedende dienst beslissingen, waarmee u de uitkomst van de procedure in hoge mate bepaalt. De markt zal u aanbieden waar u om hebt gevraagd. Vanwege het grote belang van de specificatie geldt voor het opstellen daarvan een flink aantal wettelijke eisen, met name om te zorgen dat deze transparant is, non-discriminatoir en niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

In deze stap specificereert u een aantal lagen dieper dan uw inkoopbehoefte, als ook een aantal stappen dieper dan uw geformuleerde beleidsdoelen. U legt niet alleen vast aan welke eisen de voorziening dient te voldoen (wat koop je in?), maar u kunt ook eisen opstellen rondom de wijze waarop de voorziening wordt uitgevoerd (hoe?), zoals eisen over eventueel te veroorzaken overlast, milieunormen, eisen aan de te betrekken werknemers of over te nemen personeel. U kunt ook een opdracht voorbehouden aan sociale werkplaatsen en aan ondernemers die maatschappelijke en professionele integratie van gehandicapten of kansarmen tot hoofddoel hebben, of de uitvoering ervan voorbehouden in het kader van programma's voor beschermde arbeid

(mits ten minste 30% van de werknemers van deze werkplaatsen, ondernemingen of programma's gehandicapte of kansarme werknemers zijn.<sup>44</sup> Daarnaast kunt u ook wensen specificeren die u heeft aan de voorziening of aan de werkwijze van de aanbieder. Een wens gaat samen met een prestatieprikkel in het contract om de wens af te dwingen, meestal door middel van een bonusmechanisme.



#### Voorbeeld specificaties

U stelt bijvoorbeeld kwaliteitseisen aan de dienstverlening voor huishoudelijk hulp:

- Ervaring met huishoudelijk hulp, goed om kunnen gaan met mensen, cliëntvriendelijkheid, beheersing van de Nederlandse taal en het kunnen stimuleren van zelfredzaamheid.
- Daarnaast kunnen er ook extra eisen worden gesteld zoals het hebben van basale kennis van het ziektebeeld van een cliënt.

Daarnaast stelt u bijvoorbeeld de volgende eisen:

- een verklaring omtrent gedrag;
- een acceptatieplicht voor cliënten;
- het hebben van een signaleringsplicht ten aanzien van de achteruitgang van cliënten;
- garantie voor de continuïteit van de overeengekomen ondersteuning gedurende ziekte- en vakantieperiodes. Dat betekent dat vervanging goed en tijdig geregeld moet worden en dat de communicatie naar de klant hierover helder en eenduidig is;
- eisen ten aanzien van communicatie en bereikbaarheid;
- procedures voor klanttevredenheid, incidenten en calamiteiten.



## KERNVRAGEN: IS HET ONVERMIJDELIJK OM LANGDURIGE HULPVERLENER-CLIËNT RELATIES OPEN TE BREKEN? HOE KAN WORDEN VOORKOMEN DAT SOCIALE WIJKTEAMS UIT ELKAAR WORDEN GERUKT ALS GEVOLG VAN EEN AANBESTEDINGSPROCEDURE?



### Overnemen personeel

*"Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het voortdurend zorg dragen voor de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning. Een belangrijk aspect van continuïteit is het in stand houden van de relatie tussen cliënt en de hulpverlening."* Dit schrijven de Wmo 2015 en Jeugdwet voor. U kunt daarom ervoor kiezen om te eisen of te wensen dat een aanbieder huidig personeel van de vorige aanbieder uit de regio overneemt. Deze situatie kan arbeids- en pensioenrechtelijke complicaties met zich mee brengen, omdat het niet in alle gevallen mogelijk zal zijn voor een nieuwe aanbieder om na de overgang exact dezelfde arbeidsvoorwaarden aan te kunnen blijven bieden aan het personeel van de vorige aanbieder. Er kunnen ook nog een aantal andere praktische bezwaren aan deze oplossing kleven, omdat het niet eenvoudig zal zijn voor een vertrekkende uitfaserende aanbieder om nog voor een paar cliënten zorg en ondersteuning te blijven bieden, terwijl de nieuwe aanbieder inmiddels aan de slag is voor alle andere cliënten. Bovendien is van belang dat ook de betreffende medewerker zelf de keuze heeft om wel of niet in te gaan op het aanbod tot een nieuwe arbeidsovereenkomst met de nieuwe aanbieder. Ondanks deze bezwaren, biedt zowel de WMO 2015 als de Jeugdwet de inspanningsverplichting van aanbieders om deze continuïteit richting cliënten te borgen en rust op de gemeente de inspanningsverbintenis om er op toe

te zien dat deze continuïteit wordt geboden. U dient in uw specificatie dus ook al rekening te houden met het moment waarop het contract afloopt en hiervoor desgewenst een tijdelijke overdrachtsregeling te treffen.

Voor wat de continuïteit van sociale wijkteams betreft, kan er voor worden gekozen om niet het hele team in één keer te laten vervangen, maar bijvoorbeeld een wijkteam samen te stellen dat bestaat uit acht verschillende hulpverleners, variërend van wijkverpleegkundigen tot sociaal maatschappelijk werkers, waarbij per team steeds één van de benodigde specialismen kan worden vervangen, zodat er toch binnen de grenzen van het redelijke sprake kan blijven van behoud van kennis binnen het team als geheel ten opzicht van hun cliënten.

Het is aan u hoeveel vrijheid u wilt geven aan de aanbieder. Dit komt tot uiting in de wijze waarop u specificeert, technisch of functioneel. Bij functioneel specificeren, beschrijft u uw inkoopbehoefte op een hoger niveau (dan bij technisch specificeren), zodat de aanbieder tot een zekere hoogte zelf kan bepalen hoe uw behoefte het meest optimaal wordt ingevuld. Als er zeer functioneel wordt gespecificeerd bij een relatief complexe opdracht, wordt vaak een flexibele aanbestedingsprocedure gekozen waarin nog dialoog mogelijk is om te toetsen of de voorgestelde oplossing wel bij de behoefte aansluit. Denk hierbij aan de Concurrentiegerichte dialoog, zoals nader omschreven in Paragraaf 10.7.

### 7.4 Kiezen aanbestedingsprocedure

Heeft u alle voorbereidingsstappen voor uw inkoopprocedure doorlopen dan kiest u een passende aanbestedingsprocedure.



## 8. COMMUNICATIE MET DE MARKT



### **KERNVRAAG: IS HET MOGELIJK OM IN GESPREK TE GAAN MET POTENTIËLE AANBIEDERS?**

Er bestaan verschillende mogelijkheden om in gesprek te gaan met potentiële aanbieders. In dit hoofdstuk wordt toegelicht welke mogelijkheden er zijn, zowel voorafgaand als tijdens een procedure. Het is belangrijk om te weten wat de markt te bieden heeft. Hoe intensief en in welke vorm u marktkennis zal willen verzamelen is afhankelijk van de aard en omvang van een individuele aanbesteding. Bij risicovolle en/of complexe aanbestedingen gaat u intensiever te werk dan bij routinematige aanbestedingen. Er zijn verschillende momenten en methodes waarop u de markt kunt betrekken. Een marktverkenning is bijvoorbeeld nog geen formeel onderdeel van het (Europese) aanbestedingsproces. Dat geeft u meer vrijheid om contact met aanbieders te hebben door beurzen te bezoeken en (regio)gesprekken aan te gaan. Er zijn ook mogelijkheden om tijdens een aanbestedingsprocedure in dialoog te gaan met de markt. De markt kan meehelpen om de oplossing voor uw inkoopvraag te vinden en inzicht te verkrijgen in de marktstructuren en prijzen. Het verdient aanbeveling om de markt in te schakelen in het voortraject bij het opstellen van de specificaties, bijvoorbeeld door het houden van informele gesprekken, een marktverkenning of een marktconsultatie.<sup>45</sup>

### **8.1 Marktverkenning of marktconsultatie**

U kunt een marktconsultatie houden voor het specificeren van uw opdracht. U nodigt potentiële aanbieders uit om voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure mee te denken over de haalbaarheid en de randvoorwaarden van uw voorgenomen opdracht. U verkent de structuur van de markt en onderzoekt welke ideeën er in

de markt zijn om de opdracht op de meest passende wijze in de markt te zetten. De informatie-uitwisseling met belanghebbende partijen kan u zicht geven op mogelijke oplossingen voor een probleem, de specificatie van de opdracht en de meest passende aanbestedingsprocedure.

De uitkomsten van de marktconsultatie worden openbaar gemaakt. De gekregen adviezen gebruikt u bij het opstellen van de opdracht-specificatie (beschrijvend document of bestek), de aanbestedingsstrategie en de keus voor de te volgen aanbestedingsprocedure.

Via een marktverkenning of marktconsultatie kunnen geïnteresseerde partijen reactie geven op een vraag naar een oplossing. Bij het uitvoeren van een marktverkenning of marktconsultatie staat de gelijke behandeling voorop; een leverancier mag door de marktconsultatie niet een betere positie krijgen dan de overige leveranciers. U moet ervoor zorgen dat een marktpartij, die deelneemt aan de marktconsultatie, niet in een bevoordeelde of benadeelde positie komt op het moment van aanbesteding. Daarom moet u alle informatie die u aan de deelnemers aan een marktconsultatie heeft verstrekt, ook tijdig bekend maken aan andere (potentiële) gegadigden en inschrijvers. Dit kunt u bijvoorbeeld doen door de informatie die u tijdens de voorbereidingsfase heeft verzameld in het aanbestedingsdocument te verwerken of als bijlage toe te voegen. Raakt een marktpartij toch in een onevenredige voorsprongpositie die u niet kunt wegnemen, dan moet u het bedrijf uitsluiten van deelname aan de procedure.





### Voorbeeld tekst in beschrijvend document

Tekst die kan worden opgenomen in het beschrijvend document, dat in het kader van een aanbesteding op TenderNed wordt gepubliceerd:

*Voorafgaand aan deze aanbesteding zijn twee 'ontwikkelbijeekomsten' georganiseerd met reeds gecontracteerde Jeugdhulpaanbieders, leden van Sociaal Teams, beleidsmedewerkers van de gemeenten en [eventuele overige betrokkenen]. De verslagen van deze bijeenkomsten zijn geplaatst op het TenderNed aanbestedingsplatform in de map 'Download documenten'.*



### Aankondiging van een marktconsultatie

Het is mogelijk om op TenderNed een vooraankondiging te plaatsen van een marktconsultatie en dan vervolgens via een eigen website waarnaar wordt verwezen meer informatie te delen, bijvoorbeeld '[www.zorgaanbiedersinfo.nl](http://www.zorgaanbiedersinfo.nl)' of '[www.zorgregiomijov.nl](http://www.zorgregiomijov.nl)'. Aanbieders kunnen zo worden uitgenodigd om mee te denken over bijvoorbeeld de formulering van kwaliteitseisen bij de uitvragen op het gebied van inkoop jeugdhulp, ondersteuning vanuit Wmo 2015 of maatschappelijke opvang/begeleid wonen.

## 8.2 Dialoog tijdens de aanbestedingsprocedure



### "We mogen niet met de markt afstemmen, dat maakt een aanbestedingsprocedure ongeldig?"

Er bestaan een paar misvattingen over aanbestedingsprocedures en één daarvan is dat het niet mogelijk is om met de markt de dialoog aan te gaan tijdens een procedure.

Tijdens het doorlopen van het aanbestedingsproces heeft u echter ook nog mogelijkheden om de markt te betrekken bij het specificeren van de opdracht. Zo kunt in specifieke gevallen en onder bepaalde voorwaarden kiezen voor flexibelere aanbestedingsprocedures zoals de concurrentiegerichte dialoog en het Innovatiepartnerschap ook kunt u in de procedure voor sociale en andere specifieke diensten ruimte inbouwen voor dialoogrondes.

Tijdens de aanbestedingsprocedure dient u informatie die voor alle (potentiële) inschrijvers / gegadigden relevant is te delen via een nota van inlichtingen of een inlichtingenbijeekomst. Daarbuiten is het bij de meeste procedures (anders dan bij de concurrentiegerichte dialoog en het innovatiepartnerschap) niet mogelijk te praten (onderhandelen) over de opdracht. Let er tevens op dat inlichtingen en de dialoog er niet voor mogen zorgen dat de kernvoorwaarden van de aan te besteden opdracht worden gewijzigd. Een 'wezenlijke wijziging'<sup>46</sup> van de opdracht gedurende de aanbestedingsprocedure is in beginsel niet toegestaan in het aanbestedingsrecht. De opdracht dient dan opnieuw aanbesteed te worden.



### ? “Is het mogelijk om bestaande contractpartners bij een nieuwe aanbesteding te betrekken?”

Bij aanbestedende diensten als gemeenten zal het regelmatig voorkomen dat bestaande aanbieders wensen mee te doen met volgende aanbestedingen. Uiteraard valt dan niet altijd te voorkomen dat een zittende aanbieder die zich op een nieuwe aanbesteding inschrijft meer kennis heeft over de huidige opdracht en uw organisatie. Dit mag, zolang de gemeente alle informatie die aan de huidige aanbieder ter beschikking is gesteld ook aan alle andere potentiële aanbieder verstrekt en wanneer de huidige aanbieder niet deel heeft genomen aan het formuleren van de opdracht en de inrichting van de aanbestedingsprocedure. Het feit dat een aanbieder al voor de gemeente als opdrachtnemer optreedt, levert niet direct een onevenredige kennisvoorsprong op indien u met deze partij communiceert. Als u tijdens u gesprekken echter selectief informatie aan de contractpartner verstrekt over de nog te plaatsen opdracht, dan leidt dit mogelijk wel tot een onevenredige kennisvoorsprong op zijn concurrenten.

### ? “Is het bijvoorbeeld als wethouder of als beleidsmedewerker mogelijk om in dialoog te blijven met huidige contractpartners tijdens een lopende aanbesteding?”

Vanuit contract- en leveranciersmanagement staat het u vrij om in dialoog te blijven met uw huidige contractpartners. U mag marktpartijen daarbij niet op onevenredige wijze bevoordelen en u dient een eventuele kennisvoorsprong bij een nieuwe aanbesteding zo veel mogelijk ongedaan te maken. Dit betekent concreet dat u geen informatie mag verschaffen over prijzen/

budgetten, selectie- en gunningscriteria en informatie over andere potentiële inschrijvers. Daarbij houdt u rekening met uw positie binnen de organisatie, uw rol bij de aanbesteding, het moment van communicatie, het integriteitsbeleid en de bestuurlijke- politieke omgeving. Indien u als wethouder, directeur onder de door u geschetste omstandigheden in gesprek gaat met een marktpartij dan is dat in beginsel toegestaan. Soms is het goed om uw inkoper of een jurist bij (de voorbereiding van) deze gesprekken te betrekken. Zij kunnen voor uw wethouder de kaders schetsen waarbinnen kan worden gemanoeuvreed.

! Let wel op: bij het informeren van gegadigden over de aard en omvang van de opdracht, mag in verband met de Wet bescherming persoonsgegevens geen tot individuele personen herleidbare informatie verstrekt worden. De gemeente is daarvoor als aanbestedende partij verantwoordelijk.

## 8.3 De markt (vrijblijvend) informeren

Aanbesteden in het sociaal domein is niet alleen voor u, als gemeente relatief nieuw, maar ook voor de aanbieders. U staat vrij om bijvoorbeeld op uw website openbaar en voor iedereen toegankelijke informatie voor aanbieders te publiceren over bijvoorbeeld de wijze van inschrijven op een aanbesteding. U kunt bijvoorbeeld ook een aanbestedingskalender publiceren met daarop de geplande aankondigingen voor de komende aanbestedingen. Daarnaast staat het u ook vrij om dergelijke informatie in de vorm van informatiebijeenkomsten te verstrekken.



## 8.4 Klachten over teveel verschillende informatiebronnen

Een veel gehoorde klacht vanuit de aanbieder is dat het veel tijd kost om bij te houden welke uitvragen er zijn vanuit de gemeente.

Door de gemeente kan worden overwogen om de regionale aanbieder ruim voordat de uitvraag in de markt wordt gezet te attenderen op een nieuwe uitvraag, zodat ze voorbereid zijn en snel kunnen anticiperen op hetgeen volgt (de uitvraag en de korte reactietermijn). Op die manier wordt voorkomen dat aanbieder pas nadat de eerste inlichtingenronde is afgerond op de hoogte raken en geen vragen meer kunnen stellen tijdens de (plenaire, mondelinge of schriftelijke) inlichtingenronde. Wanneer vanuit de aanbieder iemand naar een informatieve sessie wordt gestuurd, loont het de moeite, om iemand te sturen die de uitvraag overziet en de juiste (zorginhoudelijke of financiële) vragen kan stellen.



Veel gemeenten hebben hun krachten gebundeld en gezamenlijke websites ingericht met concrete informatie ten aanzien van opdrachten voor zorg- en hulpverlening speciaal voor aanbieders. Via (voor)aankondiging op TenderNed kan naar deze (eigen) websites worden verwezen door gemeenten.

Kortom, communicatie met de markt is belangrijk, zowel in de voorbereidingsfase als in de contractuele fase van een opdracht. Marktkennis is onontbeerlijk om een goede uitvraag te kunnen opstellen en contract- en leveranciersmanagement essentieel om zeker te stellen dat hetgeen waarvoor u een opdracht heeft verleend ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Zie ook de kamerbrief van 14 februari 2017 over Beter aanbesteden:

*“Het belangrijkste verbeterpunt dat zowel ondernemers als aanbestedende diensten noemen, is echter hun onderlinge communicatie. Meer contact tussen overheid en bedrijfsleven – uiteraard binnen de wettelijke kaders – is van groot belang voor verbetering van de aanbestedingspraktijk. Dit geldt zowel tijdens aanbestedingstrajecten als daarbuiten. Door dergelijk contact krijgen aanbestedende diensten meer marktkennis, waardoor zij hun vraag beter kunnen formuleren. Ondernemers krijgen door dit contact een beter beeld van de behoeften van de overheid als potentiële opdrachtgever, en doen vervolgens inschrijvingen die beter beantwoorden aan de vraag. Op die manier draagt contact bij aan wederzijds begrip en minder frustratie.”*

Daarnaast verdient het sterk aanbeveling om van tijd tot tijd het gesprek aan te gaan met bestaande aanbieders, om zo gevoel te krijgen bij de taken en verantwoordelijkheden van de aanbieder, zodat hier in de toekomst bij een volgende uitvraag desgewenst rekening mee gehouden kan worden.



## 9 AANBESTEDEN IN HET SOCIAAL DOMEIN



### 9.1 Inleiding

U gaat als gemeente een opdracht binnen het sociaal domein aanbesteden. In [Hoofdstuk 4](#) is vastgesteld dat u dan verplicht bent de Aw.2012 na te leven, maar welk aanbestedingsregime is in uw geval van toepassing?

Binnen de Aw.2012 wordt een onderscheid gemaakt tussen de volgende categorieën overheidsopdrachten:

- opdrachten voor werken;
- opdrachten voor leveringen;
- opdrachten voor diensten.

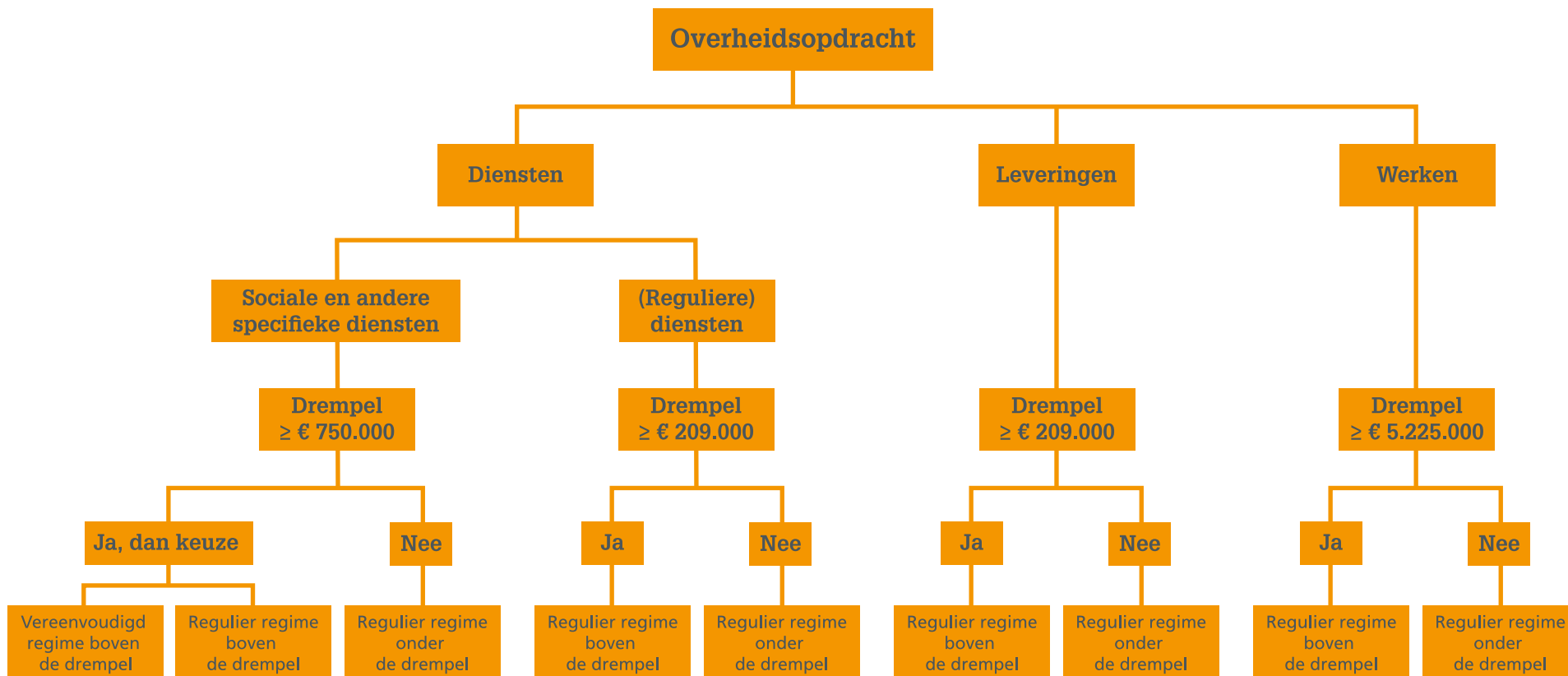
Op al deze opdrachten is de Aw.2012 van toepassing. Sinds 1 juli 2016 is in de Aw.2012 een 'vereenvoudigd' aanbestedingsregime gecreëerd voor een nieuwe (sub)categorie diensten: sociale en andere specifieke diensten (artikel 2.38 lid 1 Aw.2012).

Het staat de gemeente vrij om deze procedure toe te passen voor opdrachten voor sociale en andere specifieke diensten, tenzij de gemeente anders besluit. De gemeente kan dus ook besluiten om een regulier aanbestedingsregime te volgen. Als u voor het 'vereenvoudigde' aanbestedingsregime kiest dan zijn bepaalde delen van de Aw.2012 niet van toepassing en heeft u meer vrijheden bij de inrichting van de procedure. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat dit 'vereenvoudigde' regime inhoudt en hoe dit zich verhoudt tot het reguliere regime.

Welk aanbestedingsregime van toepassing is kan worden bepaald door de onderstaande beslisboom te doorlopen. De afzonderlijke stappen in de beslisboom worden in de onderstaande paragrafen toegelicht.







## 9.2 Werken, leveringen en diensten

In de Aw.2012 worden drie categorieën opdrachten onderscheiden: werken, leveringen en diensten. In de praktijk komt het vaak voor dat uw opdracht bestaat uit een combinatie van werken, leveringen of diensten. In beginsel bepaalt de categorie die de hoogste waarde vertegenwoordigt, de categorie voor de totale opdracht.

**Werken** zijn alle bouwkundige en civieltechnische werken. Bij werken kunt u denken aan de nieuwbouw van een Jeugd Zorg Onderwijs Centrum in uw gemeente.

**Leveringen** omvatten de aankoop, huur, lease en huurkoop van producten. Bij leveringen kunt u denken aan de levering van Wmo hulpmiddelen zoals rolstoelen, hulpmiddelen en scootmobielen.

**Diensten** zijn alle inkoop die niet onder werken of leveringen vallen. Bij diensten kunt u denken aan de professionele begeleiding van structurele dagactiviteiten voor een beschermd wonen project.

### Combinatie

U wilt bijvoorbeeld een kennissysteem voor actuele wet- en regelgeving met betrekking tot het sociaal domein inkoop (levering) met een omvang van 300.000 euro inclusief juridische ondersteuning (dienst) met een omvang van 600.000 euro. In totaal is uw opdracht waarde 900.000 euro. Uw overheidsopdracht kwalificeert dan als een opdracht voor diensten.

In dit hoofdstuk wordt verder niet ingegaan op opdrachten voor werken en leveringen. De opdrachten voor diensten staan centraal omdat alleen ten aanzien van deze categorie de keuze bestaat tussen de toepassing van het reguliere- of het "vereenvoudigde" regime.

## 9.3 Sociale en andere specifieke diensten

Het sociaal domein is binnen de Europese lidstaten zodanig verschillend cultureel en maatschappelijk ingericht dat het niet mogelijk was om de aanbestedingsrechtelijke aanpak voor dit domein Europees te harmoniseren. De Europese wetgever heeft sinds de inwerkingtreding van de nieuwe aanbestedingsrichtlijn 2014/24 (hierna: Richtlijn) een nieuwe (sub)categorie diensten gecreëerd, de sociale en andere specifieke diensten. Voor deze categorie sociale en andere specifieke diensten is een 'vereenvoudigd' aanbestedingsregime gecreëerd en is het aan de nationale lidstaten over gelaten om hier (desgewenst) nader invulling aan te geven.

In bijlage XIV van de Richtlijn zijn de sociale en andere specifieke diensten opgenomen waarop het 'vereenvoudigde' regime van toepassing is. Het is dus niet zo dat dit regime voor alle diensten op het gebied van gezondheidszorg van toepassing is. Om misverstanden te voorkomen in de Aw.2012 expliciet vastgelegd in artikel 2.38 lid 2 dat opdrachten voor gezondheidszorg en maatschappelijke diensten ook onder de categorie sociale en andere specifieke diensten vallen.



Met de [Zoektool CPV-codes sociale en andere specifieke diensten](#) op de website van PIANOo kunt u nagaan of uw diensten vallen onder bijlage XIV van de Richtlijn.





### Bij sociale en andere specifieke diensten kunt u denken aan:

- het verlenen van hulp bij het huishouden in het kader van de Wmo 2015;
- de inkoop van jeugdgezondheidszorg (0-4);
- de inzet van professionals in de wijkteams van uw gemeente;
- het contracteren van een contractpartij voor het woon/werk vervoer van medewerkers met een beperking (psychiatrisch of lichamelijk).

## 9.4 Drempelbedragen

Opdrachten met een waarde gelijk aan of hoger dan een bepaalde Europese drempel moeten in principe volgens voorgeschreven Europese procedures worden aanbesteed. Indien de geraamde waarde van een opdracht onder de Europese drempelwaarden blijft dan is het nationale aanbestedingsregime van toepassing.

Er gelden verschillende drempelwaarden voor werken, leveringen en diensten. Daarnaast geldt er een afwijkend drempelbedrag voor sociale en andere specifieke diensten.<sup>47</sup>

Werken	€ 5.225.000
Leveringen	€ 209.000
Diensten	€ 209.000
Sociale en andere specifieke diensten	€ 750.000

De Aw.2012 is opgedeeld in twee (voor deze handreiking relevante) delen. In deel 1 van de Aw.2012 staan de algemene aanbestedingsbeginselen beschreven en de nationale aanbestedingsprocedures. In deel 2 staan de Europese aanbestedingsprocedures beschreven met de bijbehorende wettelijke kaders.

Deel 1 van de Aw.2012 is van toepassing op alle opdrachten onder de Europese drempel. De hoofdregel voor opdrachten met een waarde gelijk aan of hoger dan de Europese drempel is dat zowel deel 1 als deel 2 van de Aw.2012 van toepassing zijn. Op deze hoofdregel is een uitzondering gemaakt ten aanzien van opdrachten voor sociale en andere specifieke diensten. Voor deze categorie diensten mag u het 'vereenvoudigde' regime toepassen. Als het 'vereenvoudigde' regime wordt toegepast dan is deel 2 van de Aw.2012 slechts gedeeltelijk van toepassing.

## 9.5 Het reguliere regime en het 'vereenvoudigde' regime

### 9.5.1 Het reguliere regime

Het reguliere regime houdt in dat u voor overheidsopdrachten met een waarde gelijk aan of hoger dan de Europese drempel een keuze maakt uit de in deel 2 van de Aw.2012 voorgeschreven Europese aanbestedingsprocedures. Deze procedures past u toe conform het wettelijk kader dat daarbij wordt geschetst (denk hierbij aan voorgeschreven termijnen en eisen). Daarnaast dient u ook te voldoen aan deel 1 van de Aw.2012. Indien uw overheidsopdracht een waarde heeft onder de Europese drempel dan past u een van de voorgeschreven nationale procedures toe uit deel 1 van de Aw.2012, met inachtneming van artikel 1.4 Aw.2012 en de Gids Proportionaliteit. Overheidsopdrachten onder de Europese drempel worden geacht niet interessant te zijn voor ondernemers uit andere lidstaten, tenzij er sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang.



### 9.5.2 Het 'vereenvoudigde' regime

Indien de door u in te kopen diensten kwalificeren als sociale en andere specifieke diensten dan heeft u twee keuzes:

1. U past voor opdrachten met een waarde gelijk aan of hoger dan de Europese drempelwaarden een van de procedures toe uit het reguliere regime (deel 2 Aw.2012). Daarbij dient u zowel deel 1 als deel 2 van de Aw.2012 toe te passen en de Gids Proportionaliteit.
2. U past het 'vereenvoudigde' regime toe en volgt de procedure voor sociaal en andere specifieke diensten (artikel 2.38 en 2.39 Aw.2012). Daarbij dient u ook deel 1 van de Aw.2012 en de Gids Proportionaliteit toe te passen.

De procedure voor sociaal en andere specifieke diensten wordt beschreven in artikel 2.39 Aw.2012. Indien u kiest voor deze procedure dan moet u de volgende stappen doorlopen, de gemeente:

- maakt een vooraankondiging of een aankondiging van de overheidsopdracht bekend;
- toetst of de inschrijvingen voldoen aan de door de aanbestedende dienst gestelde technische specificaties, eisen en normen;
- maakt een proces-verbaal van de opdrachtverlening;
- kan de overeenkomst sluiten; en
- maakt de aankondiging van de gegunde overheidsopdracht bekend.

Bij de toepassing van het 'vereenvoudigde' aanbestedingsregime is deel 1 van de Aw.2012 van toepassing en de Gids Proportionaliteit, maar niet heel deel 2 van de Aw.2012. De toepassing van deel 2 van de Aw.2012 is voor sociale en andere specifieke diensten uitsluitend beperkt tot de in artikel 2.39 Aw.2012 genoemde paragrafen en afdelingen:

- paragraaf 2.3.2.1 (vooraankondiging);
- paragraaf 2.3.2.2 (aankondiging);

- paragraaf 2.3.3.1 (technische specificaties);
- afdeling 2.3.4 (eigen verklaring); en
- paragraaf 2.3.8.9 (verslaglegging en bekendmaking).

Dit houdt in dat onder andere niet de termijnen gelden die bij een aanbesteding gelden waarop de Aw.2012 in zijn geheel van toepassing is. Het is van belang dat u de planning die u aanhoudt ten aanzien van het doorlopen van de procedure opneemt in de aanbestedingstukken en daarbij redelijke termijnen aanhoudt op basis van de Gids Proportionaliteit.

In de praktijk is geconstateerd dat enkele belangrijke artikelen dus niet van toepassing zijn, hetgeen in sommige gevallen tot onduidelijkheid leidt.



Als u de vijf bovengenoemde procedure stappen doorloopt staat het u vrij om elementen uit andere procedures toe te voegen. U heeft de mogelijkheid om de procedure zodanig vorm te geven dat deze optimaal aansluit op voorziening die u wenst in te kopen. Zo kunt u bijvoorbeeld een selectieronde toevoegen of diverse dialoog rondes. U kunt zich hiervoor laten inspireren door de bestaande wettelijke procedures onder het reguliere regime zoals deze zijn omschreven in hoofdstuk 10.

Het ligt voor de hand dat u alleen voor opdrachten met een waarde gelijk aan of hoger dan de Europese drempelwaarde van 750.000 euro gebruik maakt van het regime voor Sociale en andere specifieke dienstverleningen. Voor opdrachten onder deze Europese drempelwaarde, kunt u immers volstaan met een enkel of Meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure, dus één-op-één (rechtstreeks)



gunnen of tenminste drie tot vijf offertes opvragen (zonder (voor)aanbidding of publicatie eisen). Daarbij dienen wel artikel 1.4 Aw.2012 en de Gids Proportionaliteit in acht te worden genomen.



### Verwarring in de praktijk

In de praktijk is verwarring ontstaan over de vraag hoe te handelen ten aanzien van een opdracht voor sociale en andere specifieke diensten onder de drempel. Er zijn gemeenten die er voor kiezen om een dergelijke opdracht enkelvoudig uit te vragen en desondanks toch te publiceren.

Er bestaat in dit geval echter geen verplichting tot publicatie, dus het is in beginsel niet nodig om dit zo te doen, wel borgt u transparantie door de publicatie:

*"Dit betreft een aankondiging van een gegunde opdracht van een sociale dienst, uit de categorie Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening van de nieuwe richtlijn uit de herziene aanbestedingswet met een geraamde opdrachtwaarde van 270.000 euro. Het gaat hier om de inkoop voor de uitvoering van de ZiekenhuisCJG-er en Voorzorg/Prezorg. Inkoop heeft reeds plaatsgevonden middels een enkelvoudig onderhandse aanbestedingsprocedure."*

## 9.6 Overzicht procedures

Bij de verschillende aanbestedingsregimes passen verschillende keuzes voor aanbestedingsprocedures. In het onderstaande overzicht treft u de mogelijk te kiezen procedures aan. Een nadere uiteenzetting van de procedures treft u in [Hoofdstuk 10](#).



SOORT PROCEDURE	VEREENVOUDIGD REGIME BOVEN DE DREMPEL	REGULIERREGIME BOVEN DE DREMPEL	REGULIERREGIME ONDER DE DREMPEL
Enkelvoudig onderhands	X	X	✓
Meervoudig onderhands	X	X	✓
Nationaal openbaar	X	X	✓
Nationaal niet- openbaar	X	X	✓
Europees openbaar	✓	✓	hoeft niet, mag wel
Europees niet openbaar	✓	✓	hoeft niet, mag wel
Concurrentiegerichte dialoog	✓	✓	hoeft niet, mag wel
Innovatiepartnerschap	✓	✓	hoeft niet, mag wel
Mededingingsprocedure met onderhandelingen	✓	✓	hoeft niet, mag wel
Procedure voor sociale en ander specifieke diensten	✓	X	hoeft niet, mag wel
Combinatie van procedures	✓	X	hoeft niet, mag wel

Voor overheidsopdrachten onder de aanbestedingsdrempel is het in theorie toegestaan om vrijwillig Europese aanbestedingsprocedures voor boven de drempel toe te passen. De gekozen procedure moet wel in verhouding staan tot de opdrachtwaarde, met andere woorden proportioneel zijn.



# 10. AANBESTEDINGSPROCEDURES



## 10.1 Inleiding

**Het kiezen van een aanbestedingsprocedure is een belangrijke stap in uw inkoopvoorbereiding. Op het moment dat de gemeente voornemens is om in het kader van bepaalde algemene voorzieningen of maatwerkvoorzieningen een overheidsopdracht te verstrekken is de Aw.2012 van toepassing.**

In de voorgaande hoofdstukken is vastgesteld dat wanneer een overheidsopdracht kwalificeert als een opdracht voor sociale of andere specifieke diensten, u als gemeente gebruik kan maken van de mogelijkheid om een 'vereenvoudigd' aanbestedingsregime toe te passen. Dit 'vereenvoudigde' regime biedt u de vrijheid om de procedure naar eigen inzicht in te richten, waarbij (slechts) aan enkele wettelijke basisvoorwaarden moet worden voldaan, maar waarbij geen vastomlijnde aanpak wordt voorgeschreven. U heeft het recht (niet de verplichting) om dat te doen, het staat u vrij om een andere wettelijke procedure te kiezen. Als u voor een andere wettelijke procedure kiest bent u gehouden tot strikte naleving van alle vastgestelde wettelijke procedurevoorschriften.

Het kiezen van een aanbestedingsprocedure is een belangrijke stap in uw inkoopvoorbereiding. In de Aw.2012 worden de volgende wettelijke aanbestedingsprocedures genoemd:

- procedure voor sociale en andere specifieke diensten;
- openbare procedure;
- niet-openbare procedure;
- mededingingsprocedure met onderhandeling;

- onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande aankondiging;
- concurrentiegerichte dialoog;
- prijsvraag;
- innovatiepartnerschap;
- dynamisch aankoopstelsel;
- meervoudig onderhandse procedure; en
- enkelvoudige onderhandse procedure.

Op de website van PIANOo staat een [uitgebreide beschrijving](#) van deze procedures. U vindt in [Hoofdstuk 11](#) een overzicht van de voor- en nadelen per procedure. In dit hoofdstuk lichten wij een aantal procedures toe aan de hand van praktijkvoorbeelden. Tot slot geven wij een afwegingskader dat gebruikt kan worden bij het maken van een keuze. We zullen in dit hoofdstuk eerst beknopt aandacht besteden aan de aanbestedingsbeginselen en de Gids Proportionaliteit, omdat deze van toepassing zijn op alle hierboven opgesomde wettelijke aanbestedingsprocedures, die voor het sociaal domein relevant zijn.

## 10.2 Aanbestedingsbeginselen

Het doel van de Europese Unie is het creëren van één interne markt (vrij verkeer van goederen, vrijheid van vestiging en het vrij verlenen van diensten) in alle lidstaten. De gedachte van de Europese Unie is dat alle leveranciers in alle lidstaten onder gelijke voorwaarden moeten kunnen meedingen naar overheidsopdrachten in alle lidstaten.<sup>48</sup> Deze uitgangspunten zijn opgenomen in [verdragsbeginselen](#).<sup>49</sup>



In het verlengde van deze verdragsbeginselen zijn in de Aw.2012 enkele aanbestedingsrechtelijke beginselen opgenomen die ook van toepassing zijn op alle wettelijke aanbestedingsprocedures uit de Aw.2012:

- non-discriminatie;
- objectiviteit;
- transparantie;
- proportionaliteit.

### Non-discriminatie

De strekking van het non-discriminatie beginsel is dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden. Zo mag een aanbestedende dienst geen ongerechtvaardigd onderscheid tussen de aanbieders uit verschillende lidstaten maken, maar mag er ook geen onderscheid gemaakt worden tussen EU-burgers puur op basis van hun nationaliteit. Met andere woorden, alle inschrijvers dienen gelijk behandeld te worden. Een voorbeeld is de publicatieplicht van opdrachten met een waarde gelijk aan of hoger dan de Europese drempel. Door deze publicatie hebben alle geïnteresseerde aanbieders de mogelijkheid om kennis te nemen van de opdracht.

### Objectiviteit

Er mogen geen discriminerende factoren aanwezig zijn bij een aanbesteding waardoor de een meer kansen krijgt dan de ander. Iedereen moet objectief en op dezelfde wijze behandeld worden en iedereen moet dezelfde informatie krijgen.



Het *objectiviteitsbeginsel* houdt niet in dat gemeenten iedere aanbieder hetzelfde bedrag moeten betalen per geleverde eenheid en daar geen verschil in kunnen maken. Wat een gemeente bijvoorbeeld niet mag is de ene inschrijver meer informatie geven ten aanzien van de aanbestedingsprocedure of de opdracht dan de ander.

### Transparantie

Vooraf moet met een voor iedereen leesbare beschrijving duidelijk zijn wat er verwacht wordt. Beslissingen moeten duidelijk worden gemotiveerd.



#### Transparantie over gekozen procedure

In het sociaal domein staat het de aanbestedende dienst vrij een aanbestedingsprocedure te kiezen. Het transparantie beginsel brengt met zich mee dat het voor de inschrijvers van te voren wel duidelijk moet zijn welke procedure gehanteerd gaat worden. U dient dus vooraf aan te geven welke procedure u toepast, op welke wijze u van een procedure afwijkt of op welke wijze u zelf een procedure vormgeeft.

### Proportionaliteit

Bij het verstrekken van overheidsopdrachten moet u als gemeente het beginsel van proportionaliteit in acht nemen. De Gids Proportionaliteit geeft hier invulling aan. In de AMvB (Aanbestedingsbesluit) bij de Aw.2012 is de Gids Proportionaliteit als verplicht te volgen richtsnoer aangewezen.

Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de keuzes die een aanbestedende dienst maakt en de eisen en voorwaarden die zij stelt bij een aanbesteding, in redelijke verhouding dienen te staan tot de aard en omvang van de aan te besteden opdracht.<sup>50</sup> De Gids Proportionaliteit<sup>51</sup> geeft uitwerking aan dit beginsel.







### Aspecten proportionaliteit

Voorschrift 3.4 A, Gids Proportionaliteit:

De aanbestedende dienst beziet per opdracht welke aanbestedingsprocedure geschikt en proportioneel is, daarbij slaat zij in ieder geval acht op de volgende aspecten:

- omvang van de opdracht;
- transactiekosten voor de aanbestedende dienst en de inschrijvers;
- aantal potentiële inschrijvers;
- gewenst eindresultaat;
- complexiteit van de opdracht; en
- type van de opdracht en het karakter van de markt;

### 10.3 De Gids Proportionaliteit

De wet beschouwt het proportionaliteitsbeginsel als een van de dragende beginselen van het aanbestedingsrecht. In de Gids Proportionaliteit<sup>52</sup> is dit beginsel verder uitgewerkt.

In de Gids Proportionaliteit is sinds 1 juli 2016 in een voetnoot opgenomen dat de Gids ook van toepassing is op sociale en andere specifieke diensten. Niet duidelijk is hoe de Gids moet worden toegepast voor opdrachten met een waarde onder de Europese drempelwaarde van 750.000 euro. Het ligt voor de hand dat hoe dichterbij de geraamde opdrachtwaarde bij de drempelwaarde van 750.000 euro ligt hoe eerder u de nationale openbare of niet-openbare procedure toepast. Voor het antwoord op de vraag tot welk bedrag u een enkelvoudige onderhandse aanbestedingsprocedure mag toepassen raden we u aan het eigen inkoopbeleid van de gemeente te volgen.

De hoofdregel is dat wanneer er eigen inkoopbeleid is vastgesteld, dat moet worden nageleefd en afwijkingen deugdelijk moeten worden gemotiveerd. Het verdient om die reden aanbeveling om het eigen Inkoopbeleid toe te passen en alleen als daar aantoonbaar goede gronden voor zijn daar gemotiveerd van af te wijken en deze aanpak ook voor sociale en andere specifieke diensten toe te passen. Een alternatief zou kunnen zijn om in het inkoopbeleid van de gemeente een aparte regeling op te nemen voor sociale en andere specifieke diensten als behoefte is aan duidelijkheid en er om die reden aanleiding is om vast te leggen dat voor deze bijzondere categorie diensten gewerkt mag worden met (hogere) drempelwaarde tot wanneer een Enkelvoudig onderhandse aanbestedingsprocedure (één-op-één gunnen) mag worden gevolgd.

### 10.4 Procedure voor sociale en andere specifieke diensten

Indien u de procedure voor sociale en andere specifieke diensten toepast voor opdrachten met een waarde gelijk aan of hoger dan de Europese drempelwaarden, moeten de volgende stappen worden doorlopen. Naast het doorlopen van deze stappen staat het de gemeente vrij om de procedure (tussen de punten a en e) naar eigen inzicht in te richten, uiteraard met inachtneming van de Aw.2012. De gemeente:

- a. maakt een vooraankondiging of een aankondiging van de overheidsopdracht bekend;
- b. toetst of inschrijvingen voldoen aan de door de aanbestedende dienst gestelde technische specificaties, eisen en normen;
- c. maakt een proces verbaal van de opdrachtverlening;
- d. kan de overeenkomst sluiten; en
- e. maakt de aankondiging van de gunning bekend.

U dient in de (voor)aankondiging via het elektronische aanbestedingsplatform aansluiting te zoeken bij één van de bestaande Europese procedures, aangezien het Europese aankondigingsformulier dit



vereist. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de mededingingsprocedure met onderhandeling welke veel ruimte biedt voor partijen om verschillende oplossingen aan te dragen en deze in dialoog/onderhandeling met de markt uit te werken.

### **Verwarring in de praktijk**

Eis a houdt in dat een opdracht voor diensten die onder het 'vereenvoudigde' regime vallen en een waarde hebben die gelijk aan of hoger is dan de Europese drempelwaarden moet worden (voor)aangekondigd.

In de praktijk is verwarring ontstaan over deze eis. Omdat het de aanbestedende dienst vrij staat om een aanbestedingsprocedure naar eigen inzicht in te vullen is het onduidelijk of een aanbestedende dienst in dit geval ook voor een meervoudige onderhandse procedure kan kiezen, aangezien publicatie van de overheidsopdracht via TenderNed verplicht is. TenderNed hanteert een specifiek aankondigingsformulier voor sociale en andere specifieke diensten (SF21).

De Vakgroep Sociaal domein heeft ten aanzien van deze vraag ten tijde van het schrijven van deze handreiking het standpunt ingenomen dat het niet mogelijk is om op TenderNed te publiceren en daarna alsnog een meervoudig onderhandse procedure te starten. Als zich dan meer dan vijf gegadigden melden, zal de aanbestedende dienst al deze gegadigde moeten toelaten of moeten aangeven hoe zij deze vijf gegadigde selecteert, aldus de Vakgroep. Op dit moment is er nog geen jurisprudentie over de publicatieplicht. De praktijk zal moeten uitwijzen of het standpunt van de Vakgroep Sociaal domein wordt bevestigd.



### **Voorbeeld van een vooraankondiging door een gemeente van een opdracht voor sociaal en andere specifieke dienstverlening om overeenkomsten te sluiten met meerdere opdrachtnemers voor het bieden van een resultaatgerichte maatwerkvoorziening voor hulp bij het huishouden:**

*"Deze vooraankondiging heeft als doel om geïnteresseerde aanbieders de mogelijkheid te bieden om aan te tonen geschikt te zijn om deel te nemen aan de aanbesteding. Geïnteresseerde aanbieders die deel willen nemen aan de op handen zijnde procedure moeten vóór 01 mei 2017, 10.00 uur de volgende bijgaande documenten invullen, rechtsgeldig ondertekenen en in gescand tezamen met de gevraagde bewijsstukken per email te richten aan [mailadres] met als onderwerp: aanbesteding."*



### **Voorbeeld van een aanpak die door PIANOo wordt afgeraden, omdat een meervoudig onderhandse procedure wordt toegepast voor een opdracht boven de drempelwaarde (is gepubliceerd op TenderNed):**

*"Dit is een aankondiging van een opdracht in de categorie 'sociale en andere specifieke dienst'. In het kader van de Aw.2012 2012 (gewijzigd per 1-7-2016), artikel 2.39 wordt een aankondiging van deze opdracht bekend gemaakt. De meervoudig onderhandse procedure wordt uitgevoerd om een contractant te selecteren die schoolmaatschappelijk werk uitvoert op (speciale) basisscholen in [gemeente]. Er zijn reeds 5 partijen uitgenodigd. U kunt zich niet aanmelden voor deelname aan de aanbesteding."*



Wij bevelen u aan om de meervoudig- en enkelvoudig onderhandse procedure niet voor sociale en andere specifieke diensten toe te passen, als de opdrachtwaarde *gelijk aan of hoger is dan* de Europese drempel van 750.000 euro.



### Voorbeeld procedure sociale en andere specifieke diensten

De procedure voor sociale en andere specifieke diensten kan bijvoorbeeld worden ingezet voor de inkoop van lokale jeugdhulp door een samenwerking van gemeenten (gemeenten X,Y en Z). Deze voorziening valt dan onder de omschrijving 'Gezondheidszorg, maatschappelijke en aanverwante dienstverlening' van Bijlage XIV.

Een dergelijke overheidsopdracht kan vervolgens in bijvoorbeeld drie percelen worden opgedeeld:

- jeugdhulp aan jeugdigen met een beperking in de gemeenten X,Y en Z;
- jeugd-ggz in de gemeenten X,Y en Z; en
- dyslexie zorg in de gemeenten X,Y en Z.

De looptijd kan bijvoorbeeld worden vastgesteld op drie jaar, met eenmaal een verlengingsoptie van één jaar voor een raamovereenkomst. Het is mogelijk om voor opdrachten, die geen raamovereenkomsten betreffen, te kiezen voor een looptijd van meer dan vier jaar.

De procedure kan vervolgens uit de onderstaande stappen bestaan:

- publicatie aankondiging van de opdracht;
- inlichtingen bijeenkomst;
- deadline eerste inlichtingenronde, gelegenheid tot het schriftelijk stellen van vragen;
- beantwoording vragen;
- ontvangst Inschrijvingen;
- beoordeling inschrijvingen;
- voornemen tot gunning; en
- definitieve gunning.

U kunt deze procedure zelf zodanig inrichten dat uw inkoopbehoefte zo optimaal mogelijk wordt bediend. Hierbij kunt u denken aan het organiseren van dialoogrondes als u niet precies weet wat u wenst uit te vragen in de markt. Denk hierbij aan ook nieuwe initiatieven en ideeën die niet passen binnen de huidige producten of zorgvormen.

### 10.5 Mededingingsprocedure met onderhandeling

De mededingingsprocedure met onderhandelingen is een wettelijke procedure die slechts in een gelimiteerd aantal situaties kan worden toegepast. De gemeente kan in de volgende gevallen deze wettelijke procedure toepassen:

- a. met betrekking tot werken, leveringen of diensten die aan een of meer van de volgende criteria voldoen:
  - 1°. er kan niet worden voorzien in de behoeften van de aanbestedende dienst zonder aanpassing van gemakkelijk beschikbare oplossingen;
  - 2°. het betreft onder meer ontwerp- of innovatieve oplossingen;





- 3°. de overheidsopdracht kan wegens specifieke omstandigheden die verband houden met de aard, de complexiteit of de juridische en financiële voorwaarden of wegens de daaraan verbonden risico's, niet worden gegund zonder voorafgaande onderhandelingen;
- 4°. de technische specificaties kunnen door de aanbestedende dienst niet nauwkeurig genoeg worden vastgesteld op basis van een norm, Europese technische beoordelingen, een gemeenschappelijke technische specificatie of een technisch referentiekader in de zin van de punten 2 tot en met 5 van bijlage VII van richtlijn 2014/24/EU;
- b. met betrekking tot werken, leveringen of diensten waarvoor in het kader van een openbare of niet-openbare procedure uitsluitend onregelmatige of onaanvaardbare inschrijvingen zijn ingediend.

Het voordeel van de mededingingsprocedure met onderhandeling is, dat wanneer het mogelijk is om deze procedure toe te passen, het is toegestaan om met de inschrijvers te onderhandelen over hun eerste en daaropvolgende inschrijvingen. Alleen ten aanzien van de definitieve inschrijving kan niet worden onderhandeld. De onderhandelingen zijn relevant om de inhoud van de inschrijving te verbeteren, met dien verstande dat niet kan worden onderhandeld over de gunningscriteria en de minimumeisen.

## 10.6 Europees openbare procedure

De Wmo 2015, de Jeugdwet en de Aw.2012 schrijven niet voor dat u binnen het sociaal domein een Europees openbare procedure moet toepassen. Het staat u vrij om voor deze procedure te kiezen. Indien u voor deze procedure kiest bent u wel gehouden om het bijpassende wettelijke kader uit deel 2 van de Aw.2012 consequent toe te passen.

### Waarom een Europees openbare procedure?

De Europees openbare procedure kenmerkt zich door dat de procedure begint met een algemene aankondiging van de opdracht. Iedere geïnteresseerde door aanbieder kan zich vervolgens direct inschrijven. Wel kunt u in de aankondiging geschiktheidseisen opnemen. Door de algemene aankondiging kunnen veel ondernemingen zich aanbieden. Hierdoor komt er meer concurrentiedruk bij de inschrijvers te liggen. De openbare procedure wordt veelal gebruikt voor het uitvragen van standaard producten omdat hiervoor veelal veel leveranciers kunnen aanbieden. Een grote hoeveelheid inschrijvers kan hogere transactiekosten mee brengen omdat al deze offertes beoordeeld moeten worden. Het is daarom raadzaam om de Europees openbare procedure toe te passen indien u een overzichtelijk aantal inschrijvingen verwacht.





### Voorbeeld Europese openbare procedure

Een motivatie om te kiezen voor een Europese openbare procedure voor de uitvraag van een opdracht voor Wmo hulp bij het huishouden:

*“Gelet op de omvang van de opdracht kiest de aanbesteder voor een voor ieder toegankelijke procedure zonder voorselectie (Europese openbare procedure), omdat hij*

- a. een overzichtelijk aantal inschrijvingen verwacht,
- b. de volledige markt de kans wil geven en concurrentiestelling wil toepassen, en
- c. vanwege de relatief korte doorlooptijd van deze procedure.”

*“De aanbesteding verloopt volgens de Europese openbare procedure. Een openbare aanbestedingsprocedure is een procedure in één ronde. De aanbesteding wordt algemeen bekend gemaakt. Iedere geïnteresseerde aanbieder kan inschrijven. De aanbesteder beoordeelt de inschrijvingen aan de hand van de in dit document beschreven vormeisen, uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, minimeisen en (sub) gunningscriteria. Na gunning zal door de opdrachtgevende gemeente per perceel afzonderlijk met de opdrachtnemers (minimaal X per perceel) van het betreffende perceel een overeenkomst worden gesloten. Indien op 1 of meerdere percelen minder dan X inschrijvers in aanmerking komen voor gunning dan wordt met dit aantal inschrijvers een overeenkomst gesloten mits er naar het oordeel van de aanbestedende dienst nog sprake is van voldoende dekking en keuzevrijheid voor de cliënt.”*

### Niet-openbare Europese procedure

U kunt er ook voor kiezen om een niet-openbare Europese procedure (een procedure met voorselectie) te volgen. Bij een procedure met voorselectie kiest u door het toepassen van selectiecriteria uit de aanbieders, die aan de minimumgeschiktheidseisen voldoen, de meest geschikte aanbieders. Deze laatste (kleinere groep aanbieders) nodigt u uit om een inschrijving te doen. Als u verwacht dat er veel belangstelling zal zijn, maar relatief weinig concreet geschikte inschrijvers, dan kunt u het beste kiezen voor een niet-openbare procedure, zodat u het aantal inschrijvers die u vervolgens uitnodigt om een offerte uit te brengen op voorhand kunt reduceren. Vanuit het oogpunt van vermindering van administratieve lastendruk voor aanbieders is het voordeel van deze procedure dat een beperkt aantal aanbieders tijd, geld en energie zal steken in het opstellen van een offerte.



De gemeente heeft te maken met zowel grote institutionele aanbieders als met een grote groep professionals, die als ZZP'er hun diensten aanbieden, zoals bijvoorbeeld psychotherapeuten. Het contracteren van deze twee verschillende groepen aanbieders vergt in beide gevallen een specifieke aanpak.

### 10.7 Concurrentiegerichte dialoog

Een concurrentiegerichte dialoog is een procedure die geschikt is voor vragen waarvoor geen (eenduidige) oplossing bekend is. Op basis van oplossingen die de inschrijvers aandragen kan de gemeente een dialoog voeren met de inschrijvers. Een goed gevoerde dialoog resulteert in inschrijvingen die voor de gemeente een optimale oplossing bieden tegen een redelijke prijs en die voor de inschrijvende partij een aantrekkelijke opdracht met voldoende economisch perspectief



oplevert. De concurrentiegerichte dialoog biedt de ruimte voor geschikte partijen om verschillende oplossingen aan te dragen om in de behoefte van de gemeente te kunnen voorzien. Vervolgens kan de aanbestedende dienst in de dialoog samen met deze deelnemers de voorgestelde oplossingen nader uitwerken en uiteindelijk bepalen welke oplossing(en) het best in zijn behoefte kan voorzien. Zie ook de (toelichting op de) [Handreiking Concurrentiegerichte dialoog](#) op de website van PIANOo.<sup>53</sup>

### Waarom een concurrentiegerichte dialoog?

Door de mogelijkheid om gereguleerd met de inschrijvers in dialoog te treden wordt deze procedure veelal ingezet voor opdrachten waarvoor geen gemakkelijk beschikbare oplossing in de markt bestaat (complexe en innovatieve opdrachten). De dialogen die u met de inschrijvers voert kunnen er bij dit type opdrachten nodig voor zijn om te garanderen dat de opdracht voldoet aan uw behoefte.



### Voorbeeld van een aankondiging van een concurrentiegerichte dialoog voor Hoogspecialistische Jeugdhulp:

*"Deze aanbesteding betreft het aanbesteden van de Hoogspecialistische Jeugdhulp in [provincie]. De aanbesteding wordt doorlopen middels een concurrentiegerichte dialoog procedure. De concurrentiegerichte dialoog biedt de ruimte voor geschikte partijen (na selectie) om verschillende oplossingen aan te dragen in de dialoog. Vervolgens kan de aanbestedende dienst in de dialoog samen met deze deelnemers de voorgestelde oplossingen nader uitwerken en uiteindelijk bepalen welke oplossing het best in zijn behoefte kan voorzien. Deze aanbesteding is bedoeld voor aanbieders of een samenwerking van aanbieders die op basis van Zorg In Natura haar diensten op het gebied van de hoogspecialistische ambulante en intramurale Jeugdhulp aan wil bieden aan jeugdigen en hun gezin die wonen binnen de [deelnemende gemeenten]."*





### Voorbeeld van een concurrentiegerichte dialoog ten behoeve van Doelgroepenvervoer:

*"De [gemeente] start met een concurrentiegerichte dialoog voor het Integraal Klantgericht Elektrisch Doelgroepenvervoer. Deze sterk op innovatie gerichte inkoopprocedure vraagt om meer dan alleen maar het beantwoorden van een aanbestedingsvraag. Daarom willen we al tijdens de preselectiefase graag in gesprek met geïnteresseerde marktpartijen. Dat doen we tijdens 'marktontmoetingsdagen', waarop vervoerders en andere ondernemers de gelegenheid hebben om met ons én met elkaar in gesprek te gaan. Hierdoor ontstaan er mogelijkheden voor het vinden van geïntegreerde oplossingen, waarbij de gebruiker centraal staat. Doelstelling: verhogen van de kwaliteit van het vervoer. [-] Tijdens deze interactieve middag staan de raakvlakken van het programma Doelgroepenvervoer met andere programma's van de gemeente centraal. [-] Op deze middag kijken we gezamenlijk op een innovatieve manier naar vervoersmogelijkheden, zodat we tot integrale oplossingen kunnen komen. [-]"*

*Onder het doelgroepenvervoer vallen:*

- Wmo-vervoer;
- leerlingenvervoer (incl. vervoer naar sport- en educatieactiviteiten);
- vervoer ten behoeve van Jeugd-ggz;
- vervoer van en naar sociale werkplaatsen; en
- vervoer voortkomend uit de Participatiewet."

*"De duur van de overeenkomst bedraagt 7 jaar. De onderhavige overeenkomst komt dus in ieder geval van rechtswege te vervallen op [...]. Tijdens de dialoofase zal specifiek aandacht worden besteed aan de uitwerking van de exitclausules indien de kwaliteit van de dienstverlening structurele tekortkomingen kent. [-]"*

*De [gemeente] wil maximaal X gegadigden selecteren welke op de verschillende klantproces onderdelen de meeste en meest relevante ervaring heeft, al dan niet met gebruikmaking van de ervaring van de consortiumleden of onderaannemers. Het selectie criterium is 'de meest relevante ervaring hebben in relatie tot Integraal klantgericht duurzaam doelgroepenvervoer."*

De 4 hoofdprocesonderdelen zijn:

- Ervaring met klantprocesstap "Boeken Rit",
- Ervaring met klantprocesstap "Voorbereiden Vertrek",
- Ervaring met klantprocesstap "De Rit",
- Ervaring met klantprocesstap "Bestemming".

## 10.8 Dynamisch aankoopstelsel

Een dynamisch aankoopstelsel (hierna: DAS) is een elektronisch proces voor het doen van gangbare aankopen van werken, leveringen of diensten die regelmatig terug keren. Een aanbestedende dienst kondigt aan gebruik te willen maken van een DAS gedurende een bepaalde periode. In die periode kunnen ondernemers die aan de gestelde eisen voldoen zich aanmelden, op basis waarvan de aanbestedende dienst besluit of de ondernemer wordt toegelaten tot het stelsel. Binnen een DAS kunnen vervolgens specifieke opdrachten worden uitgezet die niet meer afzonderlijk aangekondigd hoeven te worden.<sup>54</sup> Een DAS dient volledig elektronisch plaats te vinden. Het



ligt om die reden niet voor de hand om een DAS in te zetten voor de inhuur van personeel als in dat kader de behoefte bestaat om interviews met de sollicitanten te voeren. Voor situaties waarin dergelijke interviews niet zijn vereist en op eenvoudige digitale wijze opdrachten kunnen worden verstrekt voor de inhuur van personeel (bijvoorbeeld alleen op basis van uurtarief) kan een DAS voor gangbare aankopen mogelijk wel geschikt zijn.

### Waarom een DAS?

Een DAS is alleen toegestaan en geschikt voor gangbare aankopen van werken, leveringen of diensten, waarvan de kenmerken wegens de algemene beschikbaarheid op de markt voldoen aan uw behoeften. Op het moment dat een DAS is ingesteld zijn de doorlooptijden kort waardoor u relatief snel voorzieningen kan inkopen. Het systeem is bijzonder geschikt voor opdrachten die herhaaldelijk terugkeren. Doordat aanbieders gedurende de looptijd van een DAS toegelaten kunnen worden tot het systeem kunt u veel aanbieders in de markt bereiken.

Zie ook de PIANOO-handreiking Dynamisch Aankoopstelsel (DAS) met overwegingen die u dient te maken alvorens u een DAS instelt. Tevens beschrijft deze handreiking uitgebreid hoe u een DAS instelt, daarbinnen opdrachten uitzet en of en hoe u het DAS kunt wijzigen.

## 10.9 Innovatiepartnerschap

### KERNVRAAG: OP WELKE WIJZE KAN INNOVATIE WORDEN BEVORDERD?

Het innovatiepartnerschap is een nieuwe procedure in Aw.2012 en bestaat sinds 1 juli 2016. Deze procedure kunt u gebruiken voor de aanschaf van producten, werken en diensten die nog niet op de markt beschikbaar zijn (of in ieder geval niet met het door u gewenste prestatieniveau).

U definieert het probleem of de behoefte en bedrijven stellen innovatieve oplossingen voor. Na het uitvoeren van de onderzoeks- en ontwikkelingsfase, kunt u het product, werk of dienst in commerciële volumes (zonder nieuwe aanbesteding) inkopen onder de voorwaarden die u bij de start van het innovatiepartnerschap bent overeengekomen.

De drie fases van deze procedure zijn:

- mededingingsfase;
- onderzoeks- en ontwikkelingsfase;
- commerciële fase.

U selecteert partners op basis van hun vermogen om te innoveren en nieuwe oplossingen te bedenken of aanmerkelijke verbeteringen van bestaande diensten, producten of processen te realiseren. De mededingingsfase is gelijk aan de mededingingsprocedure met onderhandeling. U doorloopt de volgende stappen. De gemeente:

- Maakt een aankondiging van de overheidsopdracht bekend.
- Toetst of een gegadigde valt onder een door de gemeente gestelde uitsluitingsgrond.
- Toetst of een niet-uitgesloten gegadigde voldoet aan de door de gemeente gestelde geschiktheidseisen.





- Beoordeelt de niet-uitgesloten of niet-afgewezen gegadigden aan de hand van de door de gemeente gestelde selectiecriteria.
- Nodigt de geselecteerde gegadigden uit tot het doen van een eerste inschrijving.
- Kan met de inschrijvers onderhandelen over hun eerste en daaropvolgende inschrijvingen, met uitzondering van de definitieve inschrijving, om de inhoud ervan te verbeteren, met dien verstande dat niet wordt onderhandeld over de gunningscriteria en de minimumeisen.
- Beoordeelt de definitieve inschrijvingen aan de hand van door de gemeente gestelde minimumeisen en het door de gemeente gestelde gunningscriterium.
- Maakt een proces-verbaal van de opdrachtverlening,
- Deelt de gunningsbeslissing mee.

Vervolgens kan de onderzoeks- en ontwikkelingsfase starten, waarvoor partijen de contractuele kaders op hoofdlijnen overeengekomen zijn, zoals maximaal beschikbaar budget, gestelde termijn van onderzoek, aantal testrondes, afspraken ten aanzien van de intellectuele eigendomsrechten ten aanzien van het eindresultaat (zoals afspraken ten aanzien van licentierechten of volume afnames van het uiteindelijke prototype), etc. Het is in dit geval niet nodig om een duidelijk vastomlijnde beschrijving te hebben van het resultaat van de opdracht, het is ook mogelijk dat er tussentijdse aanpassingen of wijzigingen ten aanzien van de aanpak worden overeengekomen, partijen krijgen de ruimte om een prototype te ontwikkelen en kunnen daar desgewenst een paar jaar de tijd voor nemen.

Het grote verschil met bestaande procedures is dat wanneer een prototype ontwikkeld is, partijen vervolgens nog steeds via het partnerschap gezamenlijk de commerciële fase kunnen starten. In het verleden, was het zo dat wanneer na de onderzoeks- en ontwikkelingsfase een prototype was ontwikkeld, de aanbestedende dienst de commerciële productie van het prototype vervolgens weer via een reguliere aanbestedingsprocedure in concurrentie diende uit te vragen aan de hand van de specificaties van het ontwikkelde prototype. Ingeval van een innovatiepartnerschap is het mogelijk om de opdrachtnemer die tijd, kosten en energie in de niet-rendabele onderzoeks- en ontwikkelingsfase heeft gestoken, ook de commerciële uitrol van het product of de dienst te laten uitvoeren, zodat de gemaakte investeringen door partijen (gezamenlijk) worden terugverdiend.





### Voorbeeld innovatiepartnerschap

Te denken valt aan een innovatiepartnerschap dat wordt opgericht door VNG, de branchevereniging van zorgverzekeraars en een geselecteerde commerciële partij om het zorgdeclaratiesysteem door alle betrokken partijen van aanbieder tot verzekeraar vorm te geven via blockchain en zo de administratieve lastendruk voor alle betrokkenen substantieel te verminderen en tijd (en dus geld) te besparen. Op het moment dat het nog niet commercieel aantrekkelijk is, om een dergelijk systeem voor de hele sector te ontwikkelen, zullen weinig grote commerciële partijen bereid zijn om hier veel tijd en geld in te steken.

Wanneer duidelijk wordt dat veel grote partijen bereid zijn zich te committeren, zou een innovatiepartnerschap uitkomst kunnen bieden, om op exclusieve basis serieus met dit belangrijke onderwerp aan de slag te gaan. Het is ook mogelijk om een uitvraag te doen voor een innovatiepartnerschap om mee te denken over de manier waarop eenvoudige vragen van licht verstandelijk gehandicapten eenvoudig en snel beantwoord zouden kunnen worden. De inschrijvingen zouden kunnen bestaan uit een suggestie voor een robot of de ontwikkeling van een app of een eigen spraakgestuurd systeem in aangepaste woningen. De gemeente hoeft op deze manier niet al het wiel uit te vinden en te bedenken wat de beste oplossing is.

Daarnaast is het ook mogelijk om in iedere andere aanbestedingsprocedure innovatieve wensen of eisen te verwerken in bijvoorbeeld de selectie- of gunningscriteria ([Hoofdstuk 7](#)).

### 10.10 Bestuurlijk aanbesteden

Bestuurlijk aanbesteden is géén wettelijke term of aanbestedingsprocedure. Het is een verzamelterm voor de inkoop van voorzieningen in het sociaal domein die door de praktijk is gecreëerd onder het voormalig verlichte IIB regime, zoals dat van toepassing was in de periode voor 18 april 2016<sup>55</sup>. Onder dit voormalig verlichte IIB regime werd er door gemeenten gezocht naar flexibiliteit en de mogelijkheid om te communiceren en de dialoog aan te gaan met aanbieders bij de inkoop van dienstverlening binnen het sociaal domein.

Bestuurlijk aanbesteden bracht deze flexibiliteit en de mogelijkheid om te communiceren en de dialoog aan te gaan met de aanbieders binnen het sociaal domein. Hoewel bestuurlijk aanbesteden in de praktijk meerdere verschijningsvormen kende, kwam het er in de kern op neer dat een gemeente meerdere aanbieders selecteerde waarmee zij langdurige en flexibele (dynamische) basisovereenkomsten sloot (zogenoeten convenanten). Vervolgens werden nadere (deel)overeenkomsten met de individuele aanbieders (de lijst van dynamische aanbieders) gesloten waarin aanvullende (leverings)voorwaarden werden vastgelegd. Gedurende de looptijd van een opdracht konden via (her)onderhandeling steeds aanvullende afspraken worden gemaakt om op basis van wederzijdse overeenstemming (consensus) steeds (opnieuw) tot een gerichte afspraak tot levering te komen. Hiermee werd een grote mate van flexibiliteit bewerkstelligd. Ook konden bestaande aanbieders tijdens de looptijd van de opdracht nog uittraden en nieuwe aanbieders toetreden.<sup>56</sup>

Met het vervallen van het IIB regime per 18 april 2016 is ook de grondslag voor het bestuurlijk aanbesteden, zoals deze toen der tijd in bepaalde gevallen werd vormgegeven, vervallen.



Bestuurlijk aanbesteden en met name het feit dat er met verschillende aanbieders individuele afspraken werden gemaakt door middel van een onderhandelingsprocedure en het feit dat aanbieders tussentijds konden toetreden verhoudt zich niet met de aanbestedingsbeginselen. Daarnaast mogen aanvullende afspraken niet tot een 'wezenlijke wijziging' leiden of in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel en het daarvan afgeleide transparantiebeginsel. In geval van een wezenlijke wijziging moet de opdracht opnieuw worden uitgevraagd.

In de praktijk heeft bestuurlijk aanbesteden zich via verschillende varianten ontwikkeld. De varianten 1.0 en 2.0 zijn gebaseerd op oude wetgeving die zich niet meer verhoudt tot de huidige Aw.2012. De laatste variant is bestuurlijk aanbesteden 3.0. Dit betreft feitelijk geen aanbesteden, maar is een methodiek die sterk de contouren heeft van Open House.

De huidige Aw.2012 kent voldoende wettelijke mogelijkheden om te communiceren met de markt en de dialoog aan te gaan met aanbieders. Het is daarom van belang dat u als gemeente, indien u heeft gekozen voor (een vorm van) bestuurlijk aanbesteden, de gekozen procedure laat toetsen aan de uitgangspunten van de Aw.2012, alvorens u overgaat tot implementatie hiervan. Als (wettelijk) alternatief kan onder omstandigheden worden gekozen voor een marktverkenning of een marktconsultatie en/of een concurrentiegerichte dialoog, of een dynamisch aankoopstelsel. Deze wettelijke aanbestedingsprocedures zijn hiervoor beknopt toegelicht.



# 11. AFWEGINGSKADER: AANBESTEDINGSPROCEDURE



**Inkopen van rollators, inkopen van hulp bij het huishouden of het inkopen van coaching voor cliëntondersteuning: er zijn verschillende procedures om een opdracht in de markt te zetten. Hoe kiest u de best passende procedure voor uw inkoopvraag?<sup>57</sup> Wat de meest passende procedure is, hangt af van een aantal variabelen die betrekking hebben op de specifieke inkoopvraag (de voorziening) en uw beleidskader. Het is verstandig om de volgende variabelen in beschouwing te nemen bij het maken van de procedurekeuze:**

- complexiteit en gewenste mate van innovatie;
- marktsituatie en prijsdruk;
- marktsituatie en prijs;
- transactiekosten in relatie tot contractomvang;
- toepassingsvriendelijkheid;
- tijdsdruk/gewenste doorlooptijd; en
- gewenste veelheid aan aanbieders.

## Complexiteit & gewenste mate van innovatie

Een complexe inkoopvraag vergt vaak een meer functionele wijze van specificeren. Een complexe voorziening kunt u immers niet totaal dicht specificeren of in elk geval is dat zeer tijdrovend en inefficiënt. In een dergelijk geval is het vaak gewenst om een aantal zaken met de aanbieder te kunnen bespreken gedurende de aanbestedingsprocedure. Een aantal aanbestedingsprocedures sluit de mogelijkheid van bespreken zeer strikt uit. Qua complexiteit kunt u ook denken aan raakvlakken met andere aanbieders waarmee u wilt dat er gecommuniceerd of samengewerkt wordt.

Los van de complexiteit van de inkoopvraag, kan het ook zijn dat u de innovatiekracht van de markt graag in zou willen zetten voor het invullen van een voorziening. Hierbij geldt net zo zeer dat het de voorkeur verdient om gedurende de aanbesteding in gesprek met de markt de mogelijke innovatieve oplossing(en) te toetsen.

## Marktsituatie en prijsdruk

Uw specifieke marktsituatie is van groot belang voor de inrichting van uw aanbesteding. Bij schaarste van aanbieders is er u veel aangelegen om een zo inclusief mogelijke marktbenadering te kiezen. Bij een veelheid aan aanbieders, wilt u misschien juist de administratieve last beperken door een snelle trechtering van het aantal aanbieders. Daarnaast is de concurrentiedruk een sterk middel dat u in kan zetten om prijzen zo laag mogelijk te houden. Wanneer er druk op een budget zit, is het zinnig om de marktwerking voor u te laten werken. Bij het kiezen van een aanbestedingsprocedure kunt u hier rekening mee houden.

## Transactiekosten in relatie tot contractomvang

De waarde van het beoogde contract zou u in het licht moeten zien van de transactiekosten die bij een aanbestedingsprocedure hoort. Hoge transactiekosten zijn beter te rechtvaardigen bij een grotere contractomvang.

## Toepassingsvriendelijkheid

Objectief gezien zijn sommige procedures gemakkelijker om toe te passen dan andere procedures. Het risico op het maken van procedurele fouten is bij elke procedure anders. Het is zinvol om de



beschikbaarheid, grootte en expertise van uw (al dan niet ingehuurd) inkoopteam in beschouwing te nemen wanneer u een aanbestedingsprocedure kiest. Als er veel expertise is voor een bepaalde procedure, dan is er iets voor te zeggen deze zelfde procedure weer te kiezen als deze geschikt is.

### **Tijdsdruk/gewenste doorlooptijd**

Het is aan te raden om de doorlooptijd van de verschillende aanbestedingsprocedures te bezien in het licht van de beschikbare tijd. Bij grote tijdsdruk, kan er gestuurd worden op een zo snel mogelijke procedure. Let daarbij wel op of de doorlooptijd van de aanbestedingsprocedure en de gestelde termijnen - in relatie tot contractomvang en contractduur - proportioneel zijn.

### **Gewenste veelheid aan aanbieders**

Sommige aanbestedingsprocedures lenen zich goed voor het selecteren van een beperkt aantal aanbieders. Andere aanbestedingsprocedures faciliteren juist ruime toetredingsmogelijkheden en een veelheid van aanbieders.

Elke inkoopopdracht is anders. Daarom is het aan te raden om uw inkoopvraag te beoordelen aan de hand van (onder andere) deze variabelen. Ongeacht uw specifieke inkoopvraag scoren sommige procedures beter of slechter op deze variabelen. Zie hieronder een overzicht van de voor- en nadelen van de mogelijke aanbestedingsprocedures afgezet tegen de bovengenoemde variabelen.





VARIABLEN	OPENBAAR	NIET-OPENBAAR	SOCIALE- EN ANDERE SPECIFIEKE DIENSTEN	MEDEDINGINGSPROCEDURE MET ONDERHANDELING
<b>Complexiteit &amp; gewenste mate van innovatie</b>			De procedure biedt veel ruimte aan de aanbestedende dienst om de procedure zodanig in te richten dat de inkoopbehoefte zo optimaal mogelijk bediend wordt.	De procedure biedt veel ruimte aan de aanbestedende dienst en de aanbieder om een goede oplossing te vinden voor de (bijzondere/complex) behoefte van de aanbestedende dienst.
<b>Marktsituatie &amp; prijsdruk</b>	Veel concurrentiedruk op inschrijvers. De hele markt kan inschrijven.	Veel concurrentiedruk op inschrijvers. De hele markt kan inschrijven.	Veel concurrentiedruk op inschrijvers. Onderhandelingsmogelijkheden kunnen worden opgenomen in de procedure.	Concurrentiedruk op de gegadigden, iedereen kan zich aanmelden.
	Onderhandelen is niet toegestaan.	Onderhandelen is niet toegestaan.		
<b>Transactiekosten</b>	Mogelijk worden (te) veel offertes ingediend. Hoge procedurekosten, zowel voor de aanbestedende dienst als voor de inschrijvers.	Het aantal inschrijvers kan worden beperkt, waardoor de administratieve last relatief laag is.	De procedure biedt veel vrijheid aan de aanbestedende dienst om de procedure zodanig in te richten dat de inkoopbehoefte zo optimaal mogelijk bediend wordt (ook ten aanzien van termijnen).	De procedure is voor zowel voor de aanbestedende dienst als de inschrijvers arbeidsintensief.
		Hoge procedurekosten, zowel voor aanbestedende dienst als voor inschrijvers.	Hoge transactie kosten door de onbekendheid met de procedure en het scala aan keuze mogelijkheden om deze procedure vorm te geven.	
<b>Toepassingsvriendelijkheid</b>	Objectief, transparant en niet-discriminerend.	Objectief, transparant en niet-discriminerend. Aantrekkelijke procedure, vooral voor aanbieders.	Objectief, transparant en niet-discriminerend. Aankondiging van de opdracht garandeert een zekere mate van transparantie.	Eigen ervaringen met aanbieder mogen geen rol spelen. De dialoog biedt ruimte voor subjectieve beoordeling.
	Strak beschreven procedure, weinig vrijheid bij het inrichten van de procedure. Eigen ervaringen met aanbieder kunnen niet betrokken worden.	Strak beschreven procedure, weinig vrijheid bij het inrichten van de procedure. Eigen ervaringen met aanbieder kunnen niet betrokken worden.	De mate van vrijheid kan onduidelijkheid met zich meebrengen, zowel voor de gemeente als voor inschrijvers.	
<b>Tijdsdruk &amp; gewenste doorlooptijd</b>	Redelijk lange procedure met voorgeschreven minimumtermijnen, zeker in verhouding tot nationale procedures.	Redelijk lange procedure met voorgeschreven minimumtermijnen, zeker in verhouding tot nationale procedures.	De procedure biedt veel vrijheid aan de aanbestedende dienst om de procedure zodanig in te richten dat de inkoopbehoefte zo optimaal mogelijk bediend wordt (ook ten aanzien van termijnen).	De procedure is voor zowel de aanbestedende dienst als de inschrijvers arbeidsintensief.
<b>Veelheid aan aanbieders</b>	Veel inschrijvers en aanbieders mogelijk.	Niet geschikt voor veel inschrijvers.	Veel inschrijvers en aanbieders mogelijk.	





VARIABLEN	CONCURRENTIEGERICHTE DIALOOG	DAS	MVO	ENKELVOUDIG ONDERHANDSE PROCEDURE
<b>Complexiteit &amp; gewenste mate van innovatie</b>	De procedure biedt veel ruimte aan de aanbestedende dienst en de aanbieder om een goede oplossing te vinden voor de (bijzondere/complex) behoefte van de aanbestedende dienst.	Beperkt bruikbaar, namelijk enkel voor gangbare inkoop.		
<b>Marktsituatie &amp; prijsdruk</b>	Concurrentiedruk op de gegadigden, iedereen kan zich aanmelden.	U kunt alle ondernemers die tot het DAS zijn toegelaten uitnodigen om in te schrijven op uw specifieke opdracht.	Slechts een klein deel van de markt wordt benaderd. Beperkte concurrentie waardoor niet altijd de beste prijs-kwaliteit verhouding kan worden geborgd. Onderhandelen met een partij is formeel niet mogelijk. Vereist goed inzicht in de markt.	Onderhandelen is mogelijk Geen concurrentie waardoor niet altijd de beste prijs-kwaliteit verhouding. Vereist goed inzicht in de markt.
<b>Transactiekosten</b>	De procedure is voor zowel de aanbestedende dienst als de inschrijvers arbeidsintensief.	U ontvangt mogelijk veel offertes wanneer er veel ondernemers tot uw DAS zijn toegelaten. Dit kan de administratieve last verhogen.	Lage procedurekosten.	Lage procedurekosten.
<b>Toepassingsvriendelijk</b>	Aankondiging van de opdracht garandeert een zekere mate van transparantie.	Communicatie dient elektronisch plaats te vinden; een mondeling interview is daarvoor niet toegestaan.	Eigen ervaringen met de aanbieder kunnen betrokken worden bij de keuze van de uit te nodigen aanbieders. Veel vrijheid bij het inrichten van de procedure. Soepele omgang opdrachtgever-opdrachtnemer.  Moeilijk om objectieve gronden op te stellen voor de keuze van de inschrijvers. Risico van belangenverstremming bij te innige band met enkele leveranciers. Weinig transparant.	Eigen ervaringen met de aanbieder kunnen worden betrokken. Veel vrijheid bij het inrichten van de procedure. Onderlinge vertrouwensrelatie speelt vaak een grote rol. Soepele omgang opdrachtgever-opdrachtnemer.  Risico van belangenverstremming bij te innige band met één leverancier. Procedure is niet transparant, maar subjectief.
<b>Tijdsdruk &amp; gewenste doorlooptijd</b>	Lange procedure.		Korte procedure.	Korte procedure.
<b>Veelheid aan aanbieders</b>	Ongeschikt voor het gunnen van een groot aantal aanbieders.			



## 12. VALKUILEN EN TIPS



### Tips aanbesteden in het sociaal domein

- Kies de procedure die past bij de beleidsafwegingen die eerder zijn gemaakt en die aansluit bij het karakter van de markt.
- Zoek de samenwerking intern op, creëer een kennisalliantie binnen de gemeente van personen die vanuit hun eigen expertise een bijdrage kunnen leveren ten aanzien van het opstellen, inrichten en uitwerken van het gemeentelijk beleid. Hetzelfde geldt ook voor de voorbereidingsfase van een concrete uitvraag voor een aanbestedingsprocedure. Schakel tijdig de juiste expertise in, zodat beleid-, zorg- en aanbestedingsspecialisten elkaar goed begrijpen en samen werken aan oplossingen.
- Zoek ook de samenwerking in de keten op, zoals bijvoorbeeld met aanbieders, huisartsen en verzekeraars, zodat uw aanbestedingsbeleid ook in de praktijk aansluiting vindt.
- De gemeente blijft bij uitbesteding van gemeentelijke taken bestuurlijk verantwoordelijk. Dat betekent dat de gemeente bijvoorbeeld verantwoordelijk blijft voor hoe er bij de aanbieder met de persoonsgegevens van cliënten wordt omgegaan. Daarom is het verstandig om daarover bij de aanbesteding een aantal zaken op te nemen. Eis bijvoorbeeld dat minimaal een gelijk beveiligingsniveau wordt gehanteerd als voor de gemeenten geldt. Waarborg expliciet dat persoonsgegevens bij faillissement of overname veilig gesteld worden en dat persoonsgegevens bijvoorbeeld bij een internationale organisatie niet naar het buitenland verdwijnen, maar terugkomen bij de gemeente. En zorg voor een veilige overdracht van de gegevens.
- Begeleid aanbieders goed in het voorbereiden op de aanbesteding en informeer aanbieders (pro)actief via websites en regionale bijeenkomsten. Aanbieders zijn (nog) niet altijd goed bekend met de 'spelregels' van het aanbestedingsrecht. Zorg dat de administratieve lastendruk zo laag mogelijk blijft.
- In het sociaal domein bestaat niet altijd ruimte om te onderscheiden op prijs ('p'), afhankelijk van de ingekochte hoeveelheid ('q'). Gunning gebeurt voornamelijk op basis van kwaliteit. Besteed daarom tijd in het vormgeven van uw gunningscriteria. Deze dienen goed op uw behoefte te zijn afgestemd.
- Laat beleid en uitvoering op elkaar aansluiten. Het beleidskader is de kapstok voor de uitvoering. Let op dat keuzes op tijd worden geadresseerd, ruim voordat de daadwerkelijke inkoopfase aanvangt.
- De Aw.2012 schrijft niet één verplichte aanbestedingsprocedure voor voor sociale en andere specifieke diensten. Benut de vrijheid (binnen de grenzen van de Aw.2012) van keuze uit verschillende (elementen van) procedures en stem deze af op de gemeente specifieke behoefte.
- Geef duidelijk aan of u gebruik maakt van de aanbestedingsprocedure voor sociale en andere specifieke diensten. Als u dat niet doet, geeft u dan duidelijk aan welke wettelijke aanbestedingsprocedure u wel toepast en voer die procedure strikt volgens de wettelijke voorschriften uit.





- Als u de procedure voor sociale en andere specifieke diensten ex artikel 2.39 Aw.2012 toepast, houdt u dan aan de voorgeschreven eisen en geef verder duidelijk in de aanbestedingsstukken aan hoe u deze procedure verder (zelf) vormgeeft, zodat alle mogelijk geïnteresseerde aanbieders weten waar ze aan toe zijn.
- Opdrachten voor sociale en andere specifieke diensten die onder de Europese drempelwaarden blijven behoeven niet via een Europese openbare procedure te worden uitgevraagd. In deze gevallen kunt u kiezen voor een van de gebruikelijke nationale procedures.
- Communiceer met de markt en maak gebruik van de mogelijkheden die er zijn om vooraf en tijdens procedures te communiceren met (potentiële) aanbieders.
- Verdiep u in de mogelijkheden die er zijn om een mededingingsprocedure met onderhandelingen uit te voeren of een concurrentiegerichte dialoog of een DAS, vervagen door: toe te passen. Deze procedures kunnen in het sociaal domein ook goed worden toegepast. De procedure voor sociale en andere specifieke diensten is niet de enige mogelijkheid, u kunt ook voor een reguliere procedure kiezen. Als u een keuze maakt voor de toe te passen procedure, voer deze keuze dan consequent door in de (voor) aankondiging en de aanbestedingstukken.
- Innovatie kan op veel manieren worden bewerkstelligd, via een innovatiepartnerschap, maar ook gewoon via de reguliere procedures en de procedure voor sociale en andere specifieke diensten.



Let op bij het formuleren van beleidsdoelen, dat die doelen ook concreet in de uitvraag van de opdracht worden meegenomen. Er kunnen prachtige doelstellingen worden vastgelegd in het beleid, zoals 'het betrekken van inwoners, lokale partijen en sociale ondernemers bij de uitvoering van zorg'. Wanneer deze doelstellingen niet worden verwerkt in de aanbestedingsdocumentatie en daarin niet expliciet wordt opgelegd aan de inschrijvers dat ze ruimte voor participatie moeten borgen (en bijvoorbeeld via een casus moeten aangeven hoe ze dat willen gaan vormgeven met een puntentoekening voor de antwoorden), dan betekent dat een gemiste kans voor de gemeente om deze doelstelling te realiseren. De partij die de opdracht gegund krijgt, zou uiteindelijk de partij moeten zijn die er voor zorgt dat inwoners, lokale partijen en sociale ondernemers daadwerkelijk worden betrokken bij de uitvoering van de opdracht.



# COLOFON



Dit is een uitgave van PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken. Deze handreiking is tot stand gekomen in samenwerking met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Veiligheid en Justitie (VenJ) en Economische Zaken (EZ); de PIANOo-vakgroep Sociaal Domein; VNG en het Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSO); de Werkgroep aanbesteden Jeugdwet en Wmo 2015 (bestaande uit afgevaardigden van diverse gemeenten, de VNG, brancheverenigingen Jeugdzorg Nederland, GGZ Nederland, VOBC en de betrokken ministeries).

## **Eindredactie en productie**

PIANOo en PWC Legal, onderdeel van PWC Belastingadviseurs N.V.

## **Teksten**

Diana Paans-van der Arend en Ilse van Wendel de Joode, Martje Weusten en Wietske Berenschot (PWC Legal) in opdracht van PIANOo

## **Ontwerp en productie**

XeroxOBT, Den Haag

## **PIANOo Expertisecentrum Aanbesteden**

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland | Prinses Beatrixlaan 2 | Den Haag  
070-379 82 99 | [info@pianoo.nl](mailto:info@pianoo.nl) | [www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl)



# BIJLAGE 1 – BEGRIPPENLIJST



## Beleidskader ◀

Het (beleids)plan en de gemeentelijke verordening gezamenlijk.

## Concurrentiegerichte dialoog ◀

De concurrentiegerichte dialoog is een Europese aanbestedingsprocedure die de ruimte biedt voor geschikte aanbieders om verschillende oplossingen aan te dragen om in de behoefte van de gemeente te kunnen voorzien. Vervolgens kan de gemeente in de dialoog samen met deze aanbieders de voorgestelde oplossingen nader uitwerken en uiteindelijk bepalen welke oplossing(en) het best in zijn behoefte kan voorzien.

## Diensten ◀

Zijn alle inkopen die niet onder werken of leveringen vallen

## Drempelwaarden ◀

In het geval de geraamde waarde van een opdracht gelijk is aan of hoger dan de Europese drempelwaarden, moet u deze in beginsel Europees aanbesteden. De Europese Commissie stelt elke twee jaar bij verordening nieuwe drempelwaarden vast. Deze bedragen zijn exclusief BTW.

## Enkelvoudig onderhandse aanbestedingsprocedure ◀

Een aanbestedingsprocedure die kan worden toegepast voor opdrachten onder de Europese drempelwaarden en bestaat uit een onderhandelingstraject met één aanbieder. Deze procedure wordt ook wel één-op-één gunnen genoemd.

## Innovatiepartnerschap ◀

Innovatiepartnerschap is een nieuwe procedure, omschreven in paragraaf 2.3.8.7a Aw.2012. Deze procedure kunt u gebruiken voor de aanschaf van innovatieve producten, werken of diensten die nog niet op de markt beschikbaar zijn (of in ieder geval niet met het door u gewenste prestatie niveau).

## Jeugdhulp ◀

Gemeenten zijn uit hoofde van de Jeugdwet verantwoordelijk voor preventie van jeugdhulp en de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

## Leveringen ◀

Leveringen omvatten aankoop, huur, lease en huurkoop van producten. Dit zijn zaken die tastbaar zijn maar die niet onder een Werk vallen.

## Maatschappelijke ondersteuning ◀

Onder maatschappelijke ondersteuning wordt verstaan:

- Het bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld.
- Het ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving.
- Het bieden van beschermd wonen en opvang.



### Meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure

Een aanbestedingsprocedure die kan worden toegepast voor opdrachten met een waarde onder de Europese drempelwaarden en bestaat uit het opvragen van drie tot vijf offertes bij aanbieders.

### Raamovereenkomst

Een raamovereenkomst is een schriftelijke overeenkomst tussen één of meer aanbestedende diensten en één of meer aanbieders met als doel het plaatsen van een stroom van toekomstige opdrachten. U spreekt voor de looptijd van de overeenkomst een aantal voorwaarden af (zoals prijs, kwaliteit, hoeveelheid en levertijd) waaronder de opdrachten (nadere overeenkomsten) zullen worden gegund.

### Reële prijs

Onder een 'reële prijs' kan bijvoorbeeld een vaste prijs worden verstaan, een reële prijs als minimum prijs of een prijs die door de aanbidders is bepaald.

### Overheidsopdracht

Een overheidsopdracht wordt gedefinieerd als:

- een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel;
- die is gesloten tussen één of meer dienstverleners en één of meer aanbestedende diensten;
- en die betrekking heeft op werken, leveringen of diensten.<sup>58</sup>

### Sociale en andere specifieke diensten

De categorie diensten die staan opgesomd in [Bijlage XIV \(pagina 165\)](#) bij de Europese Aanbestedingsrichtlijn 2014/24.

### Subsidie

Een subsidie is:

- een aanspraak op financiële middelen;
- verstrekt door een bestuursorgaan;
- met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager;
- anders dan als betaling van aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.<sup>59</sup>

### TenderNed

De Aw.2012 verplicht aanbestedende diensten al hun aankondigingen op TenderNed te publiceren. De verplichting geldt alleen voor opdrachten boven de Europese drempelwaarden en bij het (vrijwillig) bekendmaken van (nationale) opdrachten. Bij opdrachten boven de Europese drempelwaarden moet de gehele procedure digitaal verlopen. Deze verplichting geldt voor aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven. Een opdracht die in het kader van een Europese procedure wordt geplaatst, moet via TenderNed worden aangekondigd in het Publicatieblad van de Europese Unie. De aankondigingen worden via TenderNed gepubliceerd op TED (Tenders Electronic Daily). [Meer informatie over de aankondiging op www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl).

### Voorzieningen

Algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen die door de gemeente beschikbaar worden gesteld.

### Werken

Werken betreffen alle bouwkundige en civieltechnische werken



# EINDNOTEN



1. Artikel 1.1.1 Wmo 2015.
2. Artikel 2.1 e.v. Jeugdwet.
3. Memorie van Toelichting bij de Wmo 2015, p. 110. Hier is expliciet opgenomen dat er geen limitatieve opsomming van maatwerkvoorzieningen mogen worden opgenomen in de gemeentelijke verordening.
4. Meer specifiek: de officier van justitie, de strafrechter, de kinderrechter, het openbaar ministerie, de selectiefunctionaris, de inrichtingsarts of de directeur van de justitiële jeugdinrichting. Kortheidshalve wordt in deze Handreiking gesproken van 'justitiële instanties'.
5. Artikel 7:453 BW.
6. Artikel 3.1 lid 2 Wmo 2015 en artikel 4.1.1 lid 1 Jeugdwet.
7. In artikel 2.1.1 lid 2 Wmo 2015 staat voorop dat gemeenten eerstverantwoordelijke zijn waar het gaat om de kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast geldt - net als in artikel 4.1.1 lid 1 Jeugdwet - een eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de ondersteuning bij de aanbieder die deze levert (artikel 3.1 lid 2 Wmo 2015).
8. Zie artikel 2.7, derde lid, van de Jeugdwet en ook: <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/publicaties/factsheet-norm-verantwoorde-werktoedeling-toegang-en-inkoop-jeugdhulp>
9. Artikel 2.3 lid 4 en artikel 2.4 lid 3 Jeugdwet.
10. Artikel 2.1.2 lid 4 sub c Wmo 2015 en artikel 2.5 Jeugdwet.
11. Artikel 2.3.5 lid 5 Wmo 2015.
12. Artikel 2.3 lid 5 Jeugdwet.
13. Artikel 2.6.5 lid 2 Wmo 2015 en artikel 2.13 lid 1 sub b Jeugdwet.
14. Artikel 2.6.5 lid 3 Wmo 2015 en artikel 2.13 lid 2 Jeugdwet.
15. Artikel 2.6.5 Wmo 2015 en artikel 2.13 Jeugdwet bepalen dat de nieuwe aanbieder verplicht is om met de verliezer van de aanbesteding in overleg te treden over de overname van het betrokken personeel van de oude aanbieder c.q. de verliezer en moet zich zoveel mogelijk inspannen de bestaande relaties tussen hulpverlener en inwoner voort te zetten.
16. Artikel 2.6.6 lid 1 Wmo 2015.
17. Artikel 2.12 Jeugdwet.
18. Besluit van 10 februari 2017, houdende regels ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de voorziening en de continuïteit in de hulpverlening tussen de cliënt en de hulpverlener.
19. Artikelen 2.1.2, 2.1.3 en 2.1.4 Wmo 2015.
20. Artikelen 2.2, 2.9, 2.12 en 8.1.1 lid 3 Jeugdwet.
21. Artikelen 2.1.2, 2.1.3 en 2.1.4 Wmo 2015 en artikelen 2.2, 2.9, 2.12 en 8.1.1 lid 3 Jeugdwet.
22. <http://ndsd.nl/thema/opdrachtgeverschap/>.
23. [https://vng.nl/files/vng/20170701\\_Handreiking\\_uitvoeringsvarianten\\_iWmo\\_en\\_ijw.pdf](https://vng.nl/files/vng/20170701_Handreiking_uitvoeringsvarianten_iWmo_en_ijw.pdf).
24. <http://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Effectieve-jeugdhulp/Effectief-beleid/Sturen-op-kwaliteit>.
25. <http://www.aandachtvooriedereen.nl/aandacht-voor-iedereen/factsheet-gemeente-en-opdrachtgeverschap-movisie-3509.html>.
26. <http://www.vilans.nl/docs/vilans/publicaties/kompas-right-to-challenge-wmo.pdf>
27. <https://vng.nl/right-to-challenge>
28. Visie Inbesteden PIANOo-vakgroep Aanbestedingsrecht
29. VNG/BZK Handreiking voor toepassing van de Wgr ([https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/intergemeentelijk-samen\\_20150528.pdf](https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/intergemeentelijk-samen_20150528.pdf))
30. of (volledigheidshalve) van een concessie voor werken of diensten
31. Artikel 1:1 Aw.2012.
32. Artikel 4:21 Awb.
33. Artikelen 4.36 tot en met 4:39 Awb.
34. Subsidiëren of inkopen, Handreiking voor ambtelijke professionals, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
35. Bij commerciële activiteiten worden vaak de kosten van een activiteit inclusief winsttopslag vergoed. Een subsidie dekt uitsluitend de kosten van een activiteit.
36. HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:812 en CbB 9 juli 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BD8180.



37. <https://www.pianoo.nl/over-pianoo/vakgroepen/vakgroep-aanbestedingsrecht/visie-8-subsidie-of-overheidsopdracht>
38. Een aan de subsidiebeschikking gekoppelde uitvoeringsovereenkomst biedt geen uitkomst wanneer de wens bestaat om de subsidieontvanger de verplichting op te leggen om de gesubsidieerde activiteiten daadwerkelijk uit te voeren. In dat geval zal al snel sprake zijn van een (wederzijds) afdwingbare prestatie waardoor de subsidieverstrekking alsnog het karakter van een overheidsopdracht krijgt. Zie [hoofdstuk 4](#).
39. (volledigheidshalve) of een concessie voor werken of diensten
40. <https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopopdracht/aanbestedingsregels>.
41. In de uitspraak van het Hof van 14 februari 2017 inzake gemeente Alphen aan de Rijn en Kaag en Braassem (ECLI:NL:GHDHA:2017:260) heeft het Hof bepaald dat een reële allocatie van risico's met zich brengt dat op voorhand duidelijkheid moet worden gecreëerd over de vraag hoe wordt omgegaan met een niet aan de opdrachtgever te wijten overschrijding van het budget. Het is niet toegestaan om in de uitvraag van een aanbesteding voor jeugdhulp het risico van een overschrijding van (plafond)budgetten volledig - voor rekening en risico - bij de marktpartij neer te leggen. Een dergelijke handwijze is in strijd met het proportionaliteitsbeginsel.
42. Artikel 2.74 Aw.2012
43. Het begrip EMVI is per 1 juli 2016 gewijzigd en kan nu meerdere betekenissen hebben. Het wordt de overkoepelende term voor drie (3) gunningscriteria: (a) laagste prijs, (b) laagste kosten, op basis van kosteneffectiviteit en (c) beste prijs kwaliteit verhouding. Zowel in de Wmo 2015 als in de Jeugdwet is expliciet vastgelegd dat *enkel* het gunningscriterium 'laagste prijs' niet mag worden gehanteerd (artikel 2.6.4 Wmo 2015 en artikel 2.11 Jeugdwet). Daarnaast geldt dat in alle gevallen in ieder geval het nadere criterium kwaliteit wordt gesteld.
44. Artikel 2.82 Aw.2012
45. <https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopopdracht/markt-betrekken-bij-specificatie-marktkennis>
46. Artikel 2.163a-g Aw.2012. Een overeenkomst die na een Europese aanbesteding tot stand is gekomen mag niet meer wezenlijk worden gewijzigd.
47. (Excl. BTW). De Europese Commissie stelt elke twee jaar bij verordening nieuwe drempelwaarden vast.
48. <https://www.pianoo.nl/metrokaart/waarom-aanbesteden>.
49. <https://www.pianoo.nl/metrokaart/waarom-aanbesteden>.
50. <https://www.pianoo.nl/regelgeving/gewijzigde-aanbestedingswet-2012/herziene-gids-proportionaliteit>
51. <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/gids-proportionaliteit-1e-herziening-april-2016.pdf>
52. <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/gids-proportionaliteit-1e-herziening-april-2016.pdf>
53. <https://www.pianoo.nl/document/2681/Handreiking-concurrentietegerichte-dialoog>
54. <https://www.TED.nl/e-gids/begrippenlijst/dynamisch-aankoopstelsel>
55. Deze datum was de uiterlijke datum waarop de Europese lidstaten de Richtlijn hadden moeten implementeren in de nationale wetgeving. De Nederlandse wetgever heeft dit op 1 juli 2016 gedaan.
56. Gst. 2016/63, Bestuurlijk aanbesteden: mag het nu wel of niet onder de gewijzigde aanbestedingsregelgeving? Van bestuurlijk aanbesteden naar dynamisch aankopen, 22-05-2016, Mr. E.E. Zeelenberg en mr. T.T.A. Oudenhove
57. <https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopopdracht/kiezen-aanbestedingsprocedure>.
58. Artikel 1:1 Aw.2012.
59. Artikel 4:21 Awb.