



Naam Niels Uenk

Functie onderzoeker en adviseur

Organisatie PPRC

Ook promoveerde recent op het onderwerp opdrachtgeverschap in het sociaal domein



Naam Suvi Tuulia Taponen

Functie onderzoeker

Organisatie Aalto University

Ook oprichter van Hankkinen Oy, adviesbureau voor publieke inkoop/zorginkoop in Finland

VERSCHILLEN TUSSEN FINLAND EN NEDERLAND

NEDERLAND VOOROP IN THUISZORG

Finland was een inspiratiebron voor de vormgeving van onze Wmo en Jeugdwet. Onderzoekers Niels Uenk en Suvi Tuulia Taponen vergeleken de organisatie en inkoop van thuiszorg en concludeerden dat Nederland het goed doet.

Bij de decentralisatie van de AWBZ en jeugdzorg in 2015 werden Nederlandse gemeenten verantwoordelijk voor thuiszorg en sociale ondersteuning. Het gedecentraliseerde zorgmodel van de Scandinavische landen was een inspiratiebron voor de Nederlandse wetgever bij de vormgeving van de Wmo en de Jeugdwet. In de Scandinavische landen zijn gemeenten namelijk al veel langer verantwoordelijk voor thuiszorg. Zeker in de eerste jaren gingen geluiden op om te leren van het Scandinavische model. Dit inspireerde tot een gezamenlijk onder-

zoek waarin de organisatie en inkoop van thuiszorg in Nederland en Finland werden vergeleken. Dit artikel is een samenvatting van het onderzoekspaper dat wij presenteerden op het wetenschappelijke inkoopcongres IPSERA 2019 en dat daar bekroond werd met de prijs voor beste paper op het gebied van publieke inkoop. Naast vele overeenkomsten ontdekten we ook diverse interessante verschillen.

Uitgangspunten

Gemeenten in Finland (311) en Nederland (380 per 2018) zijn verantwoordelijk voor diverse vormen van zorg. In dit onderzoek staat thuiszorg centraal. Voor Nederland is gekeken naar huishoudelijke hulp, een zorgvorm die valt onder de Wmo 2015. In Finland omvat de gemeentelijke thuiszorg de wijkverpleging. Dit onderzoek richtte zich op (1) het juridisch kader rondom uitbesteding: aan welke regels moeten gemeenten in beide landen voldoen bij het inkopen van thuiszorg? De uiteenzetting van de regels schetst de context voor (2) een empirisch onderzoek naar de inkooppraktijken in beide landen: hoe kopen gemeenten thuiszorg in?

Hiervoor werden in beide landen de inkoopdocumenten van zo veel mogelijk gemeenten verzameld en geanalyseerd voor het peiljaar 2018. We keken hierin naar de mate van uitbesteding, de wijze



ook uit de zorgwetten (Wmo 2015 en het Finse equivalent). In beide landen is het uitbesteden van thuiszorg geen verplichting, maar áls wordt uitbesteed moet de gemeente goede kwaliteit van zorg waarborgen. Een interessant verschil is dat Nederlandse

gemeenten thuiszorgcontracten niet alleen op laagste prijs mogen gunnen: kwaliteit moet meegewogen worden. In Finland geldt een *comply or explain*-regeling: gunnen op laagste prijs mag, mits gemotiveerd. Ook ten aanzien van gemeentelijke samenwerking bij inkoop is er een verschil: in Nederland is samenwerking geheel vrijwillig. Finse gemeenten met minder dan 20.000 inwoners moeten met andere gemeenten samenwerken.

waarop contracten gegund worden, het contracttype en de bekostigingssystematiek van zorg. We beschrijven de meest opvallende verschillen.

Regelgeving bij uitbesteding

Zowel Finland als Nederland valt onder de EU-richtlijn 2014/24/EU voor overheidsopdrachten. Hier geldt voor sociale diensten als thuiszorg een verlicht regime. Opdrachten zijn aanbestedingsplichtig boven een drempelwaarde van 750.000 euro. Hiervoor zijn slechts enkele bepalingen uit de richtlijn van toepassing. Zo moet een (voor)aanmelding worden gepubliceerd, maar er gelden geen gedetailleerde voorschriften voor de te volgen aanbestedingsprocedure. Lidstaten zijn verplicht zelf nadere nationale regels uit te werken.

Interessant is dat Nederland noch Finland heeft gegeven aan deze verplichte uitwerking. Nog opmerkelijker is dat Finland vrijwillig heeft gekozen voor een lagere drempelwaarde van 400.000 euro voor verplichte EU-brede publicatie van opdrachten. Dit getuigt van een geheel andere attitude jegens de Europees aanbesteden van thuiszorg dan hier.

Comply or explain

Regels voor de uitbesteding van thuiszorg volgen niet alleen uit de aanbestedingswetgeving, maar

Alternatieven voor uitbesteding

In beide landen bestaan alternatieven voor uitbesteding van thuiszorg via de aanbesteding van overheidsopdrachten met een wettelijke basis. In Nederland hebben inwoners met recht op zorg de keuze om zelf zorg in te kopen middels een persoonsgebonden budget (PGB). Daarnaast kopen veel gemeenten thuiszorg in via een *open house model*. Hier ontbreekt een selectieve gunning door iedere zorgaanbieder die aan de kwaliteitseisen en voorwaarden voldoet een raamovereenkomst te gunnen. Vaak mogen ook gedurende de looptijd van het open house nieuwe zorgaanbidders aansluiten. Cliënten kiezen hun zorgaanbieder uit alle gecontracteerde partijen.

Het gebruik van dergelijke flexibele raamovereenkomsten met tussentijdse toetreding werd bij de implementatie van de nieuwe EU-richtlijn discutabel gevonden, maar jurisprudentie van het Europese Hof verhelderde deze juridische ruimte binnen het aanbestedingsrecht. Finland kent geen PGB, maar wel een vouchersysteem dat grote gelijkenissen vertoont het met open house.

Vouchersysteem

In Finland werd al in 2009 een wet aangenomen die gemeenten toestaat zorg uit te besteden zonder aanbesteding door standaardvoorwaarden te stellen en iedere kwalificerende zorgaanbieder tot het vouchersysteem toe te laten. Cliënten die de thuiszorg niet 'in natura' wensen, krijgen een voucher om bij een van die aanbieders zorg in te kopen. Daarmee vertoont dit systeem eigenschappen van zowel het Nederlandse open house als het PGB. Opvallend is dat het Finse vouchersysteem van dezelfde ruimte in EU-wetgeving gebruikmaakt als het Nederlandse model. Finland wist deze ruimte al in 2009 te vinden; Nederlandse gemeenten kwamen hier pas zeven jaar later achter.

TABEL: VERSCHILLEN IN ZORGINKOOP TUSSEN NEDERLANDSE EN FINSE GEMEENTEN

Nederland	Finland
Europese drempelwaarde van € 750.000 geldt voor verplichte EU-brede publicatie van opdrachten	Drempelwaarde verlaagd naar € 400.000 voor verplichte EU-brede publicatie van opdrachten
Gunnen op laagste prijs uitgesloten, kwaliteit altijd meewegen	Gunnen op laagste prijs mag, mits gemotiveerd
Inkoopsamenwerking thuiszorg vrijwillig	Inkoopsamenwerking thuiszorg verplicht (< 20.000 inwoners)
Open house model en PGB	Vouchersysteem
100% van de huishoudelijke hulp uitbesteed aan externe zorgaanbieders	Hybride investering/uitbesteding
Inkoop van de zorg blijft vooralsnog bij gemeenten	Stelselwijziging om organisatie thuiszorg te verplaatsen van gemeenten naar provincies

Het tweede deel van het onderzoek gaat over de gemeentelijke inkooppraktijken. Opmerkelijk verschil is de mate waarin de thuiszorg daadwerkelijk wordt uitbesteed. Nederlandse gemeenten besteden 100% van de huishoudelijke hulp uit. In Finland is hybride investering/uitbesteding het dominante model. De meeste gemeenten organiseren thuiszorg grotendeels in eigen beheer en contracteren daarnaast voor een klein deel van de benodigde capaciteit externe zorgaanbieders. Zo wordt een (beperkt) alternatief geboden, hoewel de uitbesteding vooral gemeentelijke capaciteitsproblemen oplost. Hoewel ook in Finland het beeld leeft dat privatisering tot meer efficiëntie zou leiden, zijn geografische factoren (een lage bevolkingsgraad), marktomstandigheden (in dunbevolkte gebieden weinig privaat aanbod) en politieke overtuigingen daar beperkende factoren.

Prijs-kwaliteitverhouding

In 2018 hanteerde 85% van de Nederlandse gemeenten in feite een open house model voor de inkoop van huishoudelijke hulp. De overige gemeenten besteedden dit aan bij enkele zorgaanbieders. Eén procent van de gemeenten contracteerde een hoofdaannemer. Bij deze selectieve aanbestedingen werden contracten altijd gegund op kwaliteitsaspecten, soms in combinatie met prijs als criterium. Ten aanzien van bekostiging hanteerde 59% van de gemeenten nog PxQ en had zo'n 40% een resultaatgericht contract (bijvoorbeeld een schoon en leefbaar huis).

Nadelige consequenties

Zoals eerder vermeld, besteden Finse gemeenten slechts een deel van de thuiszorg uit. De gemeente in het onderzoek met het hoogste aandeel besteedde slechts 23% van het totale volume uit aan private zorgaanbieders. Voor het uitbesteede deel maakt 93% van de Finse gemeenten gebruik van het vouchersysteem. Slechts 7% hanteert een competitieve aanbestedingsprocedure. De meeste contracten werden gegund op laagste prijs, en enkele op beste prijs-kwaliteitverhouding met tussen de 70 en 95% gericht op de prijs (en dus tussen 30 en 5% op kwaliteit). Gunning van zorgcontracten op laagste prijs is in Nederland al lange tijd ondenkbaar vanwege de nadelen voor de kwaliteit van zorg op de lange én korte termijn. Andere vormen dan PxQ-bekostiging komen in Finland niet voor.

Conclusies

Hoewel Scandinavië in Nederland geldt als een voorbeeld voor veel dingen, zijn Nederlandse gemeenten ten aanzien van zorgin-



koop in feite verder dan veel Finse gemeenten. Met een hoge mate van privatisering, het gebruik van meer uitkomst- of waardegerichte bekostigingsvormen en het gunnen op kwaliteit sluit Nederland dicht aan bij praktijken die over het algemeen als superieur worden beschouwd. Dat betekent natuurlijk niet dat we niet kunnen leren van praktijken uit onze buurlanden.

In Nederland rijst steeds vaker de vraag of decentraliseren nu wel de juiste manier was om stijgende kosten en organisatorische knelpunten in de sociale zorg op te lossen. In dit licht zijn de ontwikkelingen in Finland interessant: de overheid werkt daar aan een stelselwijziging die de verantwoordelijkheid voor de organisatie van thuiszorg weghaalt bij de 311 individuele gemeenten en neerlegt bij 18 regio's. Nog steeds decentraal, maar wel op een hoger aggregatieniveau. Dit moet leiden tot lagere kosten en hogere kwaliteit. ●