



Voorlopig advies over het Wmo budget huishoudelijke hulp voor 2011

Van het Sociaal en Cultureel Planbureau
Uitgebracht aan het bestuurlijk overleg

1 april 2010

Ab van der Torre
Evert Pommer

Inhoud

Samenvatting	2	
1	Waarom dit advies?	3
2	Volumeontwikkeling	4
3	Indexering van het macrobudget 2008-2010	5
4	Gerealiseerde uitgaven in 2009	7
5	Decompositie van de gerealiseerde uitgaven 2009	9
6	Beschrijving van gerealiseerde tekorten en overschotten in 2009	12
7	De Wmo-uitgaven 2005-2008	13
8	Overloop van begeleiding Awbz naar Wmo huishoudelijke hulp	15
9	Beleidsontwikkelingen en maatschappelijke ontwikkelingen 2009-2011	17
10	Het macrobudget huishoudelijke hulp voor 2011	20

Samenvatting

Volgens afspraken in het bestuurlijk overleg tussen rijksoverheid en gemeenten dient het budget voor 2011 te worden gebaseerd op de gerealiseerde uitgaven in 2009, gecorrigeerd voor verwachte prijs- en volume ontwikkelingen in de periode 2009-2011. Omdat de in 2009 gerealiseerde uitgaven echter zijn achtergebleven op de verwachte uitgaven en het daarop gebaseerde rijksbudget is er in 2009 een fors overschot gerealiseerd. In dit voorlopig advies over het Wmo budget 2011 voor huishoudelijke hulp stelt het SCP als onafhankelijke derde voor om een deel van het in 2009 gerealiseerde overschot toe te voegen aan het geïndexeerde basisbudget voor 2011.

In 2009 hebben de gemeenten op basis van de gecumuleerde kwartaalcijfers netto uitgaven gerealiseerd van 1.070,1 miljoen euro. Het toegekende budget voor 2009 was aanzienlijk hoger: 1.351,8 miljoen euro. Daardoor ontstond er een overschot van 281,7 miljoen euro.

Als we de gerealiseerde netto uitgaven vergelijken met wat vanaf de aanloop van de Wmo kon worden verwacht, ontstaat het volgende beeld. Het overschot is grotendeels toe te schrijven aan lager dan verwachte productprijzen (291,3 miljoen euro). Echter ook een lagere dan verwachte volumegroei (62,6 miljoen euro) en een verschuiving van duurdere naar goedkopere producten (ruim 85,0 miljoen euro) dragen bij aan het overschot. Daar staan hogere dan verwachte uitgaven voor pgb's (98,9 miljoen euro) en lagere dan verwachte eigen bijdragen (58,1 miljoen euro) tegenover.

Voor gemeenten komt op basis van dit voorlopig bindend advies in 2011 na indexatie voor volume- en prijsstijgingen een budget van 1.164,8 miljoen euro beschikbaar voor huishoudelijke hulp.

Gezien beleidsmatige ontwikkelingen – de introductie van de financiële vergoeding voor de alfahulp – en maatschappelijke ontwikkelingen – te lage tarieven in relatie tot de kostprijzen – adviseert het SCP om 118,8 miljoen euro aan het basisbudget toe te voegen. Het totale macrobudget voor huishoudelijke hulp in 2011 komt daarmee volgens het niet-bindend advies uit op 1.283,6 miljoen euro.

Dit is een voorlopig advies dat vastgesteld is op basis van voorlopige cijfers (kwartaalcijfers). Medio augustus stelt het SCP als onafhankelijke derde op basis van de voorlopige jaarrekeningcijfers 2009 het definitief advies vast voor het budget voor 2011. Daarbij zullen dezelfde uitgangspunten worden gehanteerd als in dit advies. De ervaring van de afgelopen twee jaar leert dat de uitgaven in het definitief bindend advies (vóór indexatie) tientallen miljoenen euro hoger uitkomen dan het voorlopig bindend advies.

1 Waarom dit advies?

Begin april van elk jaar brengt het SCP een voorlopig advies uit over het macrobudget huishoudelijke Wmo-hulp voor het jaar $t+1$ (in 2010 voor het jaar 2011). Dit advies bestaat uit een bindend en niet-bindend gedeelte. Het bindend gedeelte heeft betrekking op de indexering van de gerealiseerde uitgaven, het niet-bindend gedeelte op relevante maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen in de periode $t-1/t+1$ (2009/2011) die gevolgen hebben voor de toereikendheid van het Wmo-budget voor huishoudelijke hulp. Het voorlopig bindend advies bevat twee onderdelen: de indexering van het budget en de grondslag voor de indexering. De indexering bestaat uit een volume- en prijscomponent. De grondslag wordt in beginsel gevormd door de gerealiseerde uitgaven in $t-1$ (in 2010 betreft het de uitgaven in 2009). De afspraak over de indexering is vastgelegd in het bestuurlijk overleg van 4 september 2006.¹ Deze afspraak is nader ingevuld in het bestuurlijk overleg van 1 april 2009.

Later dit jaar zal het SCP een definitief advies uitbrengen over de toereikendheid van het macrobudget voor de huishoudelijke Wmo hulp. Daarbij wordt tevens het totale Wmo budget in beschouwing genomen, evenals de verdeling van het Wmo budget voor huishoudelijke hulp over gemeenten. Dit advies brengt het SCP medio augustus van elk jaar uit.

SCP advisering

Begin april van elk jaar: voorlopig bindend advies over het Wmo budget HH in $t+1$

- 1a indexering van het budget (volume en prijs in $t+1$)
- 1b berekening grondslag voor indexering (gerealiseerde uitgaven in $t-1$)
- 2 niet-bindend advies over de toereikendheid van het Wmo budget HH in $t+1$

Medio augustus van elk jaar: definitief advies over het Wmo budget HH in $t+1$

- 1 bindend advies over de indexering en grondslag van het Wmo budget HH in $t+1$
 - 2 niet-bindend advies over de toereikendheid van het Wmo budget HH in $t+1$
 - 3 niet-bindend advies over de toereikendheid van het totale Wmo budget (compensatiebeginsel, pgb)
 - 4 niet-bindend advies over de toereikendheid van het verdeelmodel voor Wmo budget
-

De indexering van het macrobudget voor de huishoudelijke hulp in de Wmo is conform de afspraak in het Bofv gebaseerd op een volume- en een prijscomponent. De volumecomponent (reële indexering) is gebaseerd op de ontwikkeling van het aantal thuiswonende 75-plussers, de prijscomponent (nominale indexering) op de gewogen ontwikkeling van loonkosten en materiële kosten. Voor de nominale indexering worden sinds 2009 door VWS aangeleverde cijfers gebruikt. Op basis van de werkelijke uitgaven van de gemeenten in het afgelopen jaar ($t-1$) berekent het SCP het budget voor het komende jaar ($t+1$).

1 Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30.131H).

2 Volumeontwikkeling en vaststellen budget

De reële indexering van het macrobudget moet compensatie bieden voor de verwachte vraag naar het volume van de huishoudelijke hulp. De volumeontwikkeling is conform de afspraken in het bestuurlijk overleg gebaseerd op het aantal thuiswonende 75-plussers. Dit cijfer is niet direct beschikbaar op basis van bestaande registratie en dient te worden geschat. Hiervoor zijn een aantal rekenregels ontwikkeld die worden toegepast op bestaande openbare registraties van personen in instellingen.² De gekozen benadering leidt tot een volumegroei van 4,72% in de periode 2009-2011 (tabel 1).

Tabel 1: Volumeontwikkeling van de huishoudelijke hulp (aantal thuiswonende 75-plussers)

Per 1-1	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bevolking 75-plus	1.033.172	1.055.249	1.075.895	1.100.332	1.120.546	1.142.684	1.164.514
- institutionele huishoudens 75-plus	-145.664	-144.200	-142.937	-146.303	-144.463	-144.257	-142.338
Thuiswonende bevolking 75-plus	887.508	911.050	932.958	954.030	976.084	998.427	1.022.176
Volumeontwikkeling (% groei)		2,65%	2,40%	2,26%	2,31%	2,29%	2,38%
Volume index (2009=100)	90,93	93,34	95,58	97,74	100,00	102,29	104,72

Bron: SCP

Deze groei heeft overwegend een demografische achtergrond (vergrijzing). Slechts een klein deel van deze groei heeft te maken met een achterblijvende institutionalisering van de oudere bevolking (ook wel extramuralisering genoemd). Zonder extramuralisering zou de volumegroei 3,92% zijn geweest. Alle gehanteerde bevolkingscijfers voor 2010 en 2011 zijn overigens gebaseerd op prognoses. Definitieve cijfers voor 2011 komen op zijn vroegst in 2012 beschikbaar.

Voor de prijsindex (nominale indexering) voor de jaren 2010 en 2011 wordt in dit voorlopig advies uitgegaan van een gewogen prijsstijging van 2,0 % per jaar (bofv 2009).

In het definitieve advies voor 2011 (augustus 2010) zal de prijsstijging voor 2010 vervangen worden door een door VWS aangeleverde prijsstijging die gebaseerd is op afspraken over de ova en een schatting van de verwachte consumentenprijsindex van het CPB. Verder is afgesproken dat in het definitieve advies voor 2012 (uitgebracht in augustus 2011) de prijsstijging voor jaar 2011 vervangen wordt door de dan door VWS aangeleverde prijsstijging voor 2011.³

In dit voorlopig advies zijn de uitgaven voor 2009 gebaseerd op de gecumuleerde kwartaalcijfers die de gemeenten via IV3-formulieren aan het CBS verstrekken. Het definitieve budget voor 2011 wordt in augustus 2010 vastgesteld op basis van de voorlopige rekeningcijfers (IV3) van gemeenten over 2009 en de hierboven beschreven volume- en prijsindices. Ook het definitieve advies maakt dus voor het vaststellen van het budget 2011 geen gebruik van de definitieve rekeningcijfers 2009. Die laatste worden immers pas maart/april 2011 opgeleverd.

² Het betreft personen in verzorgings- en verpleeghuizen en personen in instellingen voor gehandicaptenzorg, geestelijke gezondheidszorg en overige instellingen (waaronder kloosters, gevangenis).
³ Met het ministerie van VWS is afgesproken dat de definitieve prijsstijging voor jaar t begin augustus van jaar t door het ministerie van VWS beschikbaar wordt gesteld.

3 Indexering van het macrobudget 2008-2010

Het budget voor huishoudelijke hulp in 2010 is het eerste budget dat is vastgesteld volgens het principe van indexatie van de uitgaven van twee jaar daarvoor. Daarvoor werden historische Awbz-uitgaven geïndexeerd. Wel heeft het bestuurlijk overleg, in overeenstemming met het niet-bindend SCP-advies van 1 april 2009, besloten tot een verhoging van het budget 2010 met €144,2 miljoen (130,4 plus indexatie, zie tabel 2) in verband met een te verwachten aanpassing van de tarieven voor huishoudelijke hulp aan de kostprijs voor huishoudelijke hulp en een verwachte vervanging van alfahulpen door thuiszorgmedewerkers. Het bestuurlijk overleg van maart 2009 heeft besloten het budget huishoudelijke hulp definitief vast te stellen op basis van het voorlopig SCP-advies van 1 april 2009 ('for better and for worse'). Dat betekent dat op voorhand is besloten geen gebruik te maken van de later in het definitieve SCP-advies van 15 augustus 2009 gepresenteerde nieuwe cijfers voor de gerealiseerde uitgaven (rekeningcijfers) en nieuwe indexatiepercentages voor prijs en volume. Het budget 2010 voor huishoudelijke verzorging⁴ dat in de meicirculaire gemeentefonds 2009 staat vermeld is het resultaat van het bovengenoemd besluit. Dit budget bevat ook een bedrag van 16,2 miljoen euro als nacalculatie op het budget van 2009. Hieraan is in de septembercirculaire gemeentefonds 2009 alleen nog een bedrag van 25,0 miljoen euro toegevoegd voor de compensatie van de pakketmaatregel Awbz en een bedrag van -5,1 miljoen wegens nacalculatie van het budget 2009.

Uiteindelijk hebben de gemeenten in 2010 de beschikking gekregen over een standaard netto bedrag van 1.140,0 miljoen euro voor huishoudelijke hulp (exclusief diverse correcties), een extra bedrag van 144,2 miljoen euro voor prijsstijgingen en een bedrag 43,1 miljoen euro voor diverse eenmalige of structurele correcties. Het totaal uitgekeerde bedrag voor huishoudelijke hulp voor 2010 bedroeg dus 1.327,3 miljoen euro. (Zie tabel 2.)

In het definitieve SCP-advies van augustus 2010 zal de nieuwe door VWS aangeleverde prijsstijging worden vermeld. Het is onduidelijk of dat nieuwe cijfer leidt tot een nacalculatie van het budget voor 2010.

Voor 2011 zal voor de bepaling van het macrobudget wederom in beginsel worden uitgegaan van de gerealiseerde uitgaven, maar dan van het jaar 2009. Nu al kan worden gesteld dat in 2011 dezelfde factoren als in 2010 aanleiding zullen geven tot kostenverhogingen. Deze factoren betreffen de houdbaarheid van de lage tarieven en de gevolgen van de introductie van de financiële vergoeding ter vervanging van de alfahulp als in natura voorziening van zorgaanbieders. De berekening van het macrobudget van 2011 vindt plaats in de slotparagraaf van dit advies.

4 Het gemeentefonds hanteert nog de oude term 'huishoudelijke verzorging' voor 'huishoudelijke hulp'.

Tabel 2: Berekening van het macrobudget voor huishoudelijke hulp, 2008-2010 (mln euro)

	voorlopig advies			definitief advies		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Budget huishoudelijke hulp	1.288,6			1.288,6		
Indexering (%)		5,96%	4,38%		5,14%	4,29%
q: volumecomponent (reële indexatie)		2,43%	2,38%		1,97%	2,29%
p: prijscomponent (nominale indexatie)		3,50%	2,00%		3,17%	2,00%
bindend advies						
netto uitgaven huishoudelijke hulp nominaal ^a	1.031,1			1.087,3		
netto budget huishoudelijke hulp geïndexeerd ^a			1.140,0			1.192,2
niet-bindend advies						
verrekening helpt prijseffect hulp in natura nominaal	130,4			130,4		
verrekening helpt prijseffect hulp in natura geïndexeerd			144,2			143,0
basisbedrag huishoudelijke hulp nominaal ^a	1.161,5			1.217,7		
basisbedrag huishoudelijke hulp geïndexeerd ^a			1.284,2			1.335,2
Diverse toevoegingen / correcties						
Correctie budget 2009 volgens advies SCP			16,2			16,2
effect wijziging IG eigen bijdragen			10,0			10,0
Correctie samenloop Wmo met Awbz-verblijf			-3,0			-3,0
Compensatie pakketmaatregel Awbz			25,0			25,0
Nacalculatie budget 2009 volgens SCP-advies			-5,1			-5,1
Totaal budget huishoudelijke hulp volgens SCP-advies			1.327,3			1.378,3

^a Exclusief diverse toevoegingen / correcties.

^b De indices voor p en q dienen eigenlijk te worden vermenigvuldigd; de regelgeving schrijft echter de p+q benadering voor.

Bron: SCP

4 Gerealiseerde uitgaven in 2009

De belangrijkste informatiebron voor de vaststelling van de uitgaven van de gemeenten voor huishoudelijke hulp is de financiële informatie die de gemeenten via het IV3 formulier (Informatie voor derden) verstrekken aan het CBS. De IV3 informatie die hier gebruikt wordt heeft betrekking op de gecumuleerde kwartaalcijfers voor 2009.⁵ De uitgaven die gemeenten rapporteren in het IV3-formulier onder de rubriek huishoudelijke hulp (functie 622) betreffen bruto uitgaven. De eigen bijdragen zijn hierop nog niet in mindering gebracht, maar worden afzonderlijk als inkomsten bij functie 622 geregistreerd.

De gecumuleerde kwartaalcijfers geven een voorlopig en mogelijk onvolledig beeld van de in 2009 gerealiseerde uitgaven voor verleende huishoudelijke hulp. Uit de advisering voor het macrobudget 2009 en 2010 is gebleken dat de netto gerealiseerde uitgaven voor respectievelijk 2007 en 2008 volgens de definitieve adviezen aanzienlijk hoger lagen dan volgens de voorlopige adviezen. Uit tabel 3 blijkt dat het verschil voor 2007 uitkomt op 104 (1.094-990) miljoen euro en voor 2008 op 56 (1087-1031) miljoen euro. Dat is gemiddeld 80 miljoen euro. Enige prudentie bij de gerealiseerde uitgaven voor 2009 is dus geboden.

Tabel 3: Gerealiseerde netto uitgaven voor verleende huishoudelijke hulp in 2007 en 2008 in miljoenen euro's

Status	2007	2008
gecumuleerde kwartaalcijfers	990	1.031
voorlopige rekeningcijfers		1.087
definitieve rekeningcijfers	1.094 ^a	1.078 ^b
Vershil voorlopige rekeningcijfers en gecumuleerde kwartaalcijfers		56
Vershil definitieve rekeningcijfers en gecumuleerde kwartaalcijfers	104	47

^a betreft gecorrigeerde CBS-cijfers volgens de in 2009 verbeterde methodiek (overeenkomstig definitief advies augustus 2009).

^b Recent cijfer, niet in eerdere adviezen opgenomen

Bron: SCP

De door de 441 gemeenten aan het CBS geleverde IV3 informatie over gecumuleerde vierde kwartaalcijfers kan worden ingedeeld in drie groepen:

- Gemeenten die boekhoudkundig consistente IV3-gegevens hebben ingeleverd en die bovendien na CBS-correctie positief zijn (398);
- Gemeenten die boekhoudkundig inconsistente IV3-gegevens hebben ingeleverd (24)
- Gemeenten die geen gegevens hebben ingeleverd (non-response) of waarvoor het CBS na correcties uitkomt op negatieve kosten of kosten van nul (samen 19)

Bij een aantal gemeenten dat volledige cijfersets hebben geleverd heeft het CBS correcties uitgevoerd. Het SCP heeft de door het CBS geleverde vierde kwartaalcijfers opnieuw geïnspecteerd en vergeleken met CAK cijfers over 2009 en eerder gebruikte cijfers over 2008. Op de door het CBS geleverde vierde kwartaalcijfers voor 2009 heeft het SCP correcties uitge-

5 In dit voorlopig advies zijn alleen de (meest) relevante economische categorieën in de analyse betrokken (421 voor de baten en 423 en 424 voor de lasten).

voerd op basis van de CAK administratie over verleende hulp en in rekening gebrachte tarieven in 2009.

Allereerst zijn CBS-uitgaven (incl. pgb) die kleiner waren dan de CAK-uitgaven (excl. pgb) gelijkgesteld aan de CAK-uitgaven en verhoogd met een opslag voor de pgb's. Voor de bovenstaande drie groepen zijn er op deze wijze voor respectievelijk 67, 2 en 19 gemeenten CBS-cijfers naar boven bijgesteld.⁶

Verder zijn er correcties uitgevoerd voor CBS-uitgaven die waarschijnlijk te hoog waren. Daarbij zijn we voor groep a) iets minder streng geweest dan voor groep b) omdat de cijfers van groep a) waarschijnlijk betrouwbaarder zijn. Voor groep a) geldt dat als de CBS-uitgaven meer dan 25% hoger waren dan de voor pgb's gecorrigeerde CAK-uitgaven, de CBS-uitgaven worden gesteld op 25% van die voor pgb's gecorrigeerde CAK-uitgaven. Voor groep b) is uitgegaan van een percentage van 10% i.p.v. 25%. Voor de bovenstaande drie groepen zijn er op deze wijze voor respectievelijk 79, 8 en 0 gemeenten CBS-cijfers naar beneden bijgesteld.⁷

Voor de eigen bijdragen zijn analoge correcties uitgevoerd. In totaal zijn 233 correcties naar boven uitgevoerd en 78 naar beneden. Het hoge aantal opwaartse correcties voor de eigen bijdragen wordt veroorzaakt doordat veel gemeenten geen inkomsten uit eigen bijdragen hebben ingevuld of aanzienlijk lagere inkomsten hebben gemeld dan volgens de CAK registratie zouden zijn geïnd.

Tabel 4: Gerealiseerde uitgaven en inkomsten voor verleende huishoudelijke hulp in 2008^a en 2009^b

		Gecorrigeerde data CBS		Herbewerkte data SCP	
		2008	2009	2008	2009
		a,d	b,d	a,e	b,e
Uitgaven	(1)	1.266,7	1.268,9	1.280,0	1.252,1
- Zorg in natura ^c	(1a)	.	.	982,2	1.001,5
- pgb-Wmo	(1b)	.	.	297,9	250,7
Inkomsten	(2)	1.455,9	1.529,3	1.481,3	1.533,9
- Eigen bijdragen	(2a)	167,3	177,5	192,7	182,1
- Budget huishoudelijke hulp VWS	(2b)	1.288,6	1.351,8 ^f	1.288,6	1.351,8
Overschot	(2-1)	189,2	260,4	201,3	281,7
Netto uitgaven	(1-2a)	1.099,4	1.091,4	1.087,3	1.070,1

^a Op basis van de voorlopige jaargegevens conform het IV3-formulier van het CBS

^b Op basis van de kwartaalgegevens conform het IV3-formulier van het CBS

^c Conform opgave van het CAK

^d Na primaire micro correcties, meso codecorrecties en macro ophoging wegens non-response.

^e Na secundaire correcties op micro niveau, mede op basis van CAK-informatie.

^f Dit bedrag is gelijk aan het bedrag voor huishoudelijke verzorging in het "Overzicht van het totale Wmo-budget in 2009" in de septembercirculaire gemeentefonds 2009, vermeerderd met het bedrag van 16,2 miljoen voor "correctie budget 2009 volgens SCP advies" in het "Overzicht van het totale Wmo-budget in 2010", maar exclusief het bedrag van -5,1 miljoen voor "nacalculatie budget 2009 wegens bijstelling nominale indexering" omdat dat bedrag al in het "overzicht van het totale Wmo-budget in 2009" in het budget voor 2009 was meegenomen.

Bron: CAK en CBS; SCP-bewerking.

6 Hiermee zijn van alle gemeenten in groep c de uitgaven in deze schattingsronde volledig bijgeschat.

7 Zie vorige voetnoot.

Op basis van de IV3 registratie en de daarop door het CBS uitgevoerde correcties en ophoging komt het CBS uit op een bedrag van 1.268,9 miljoen euro bruto uitgaven voor huishoudelijke hulp die de gemeenten in het kader van de Wmo zouden hebben gemaakt (tabel 4). Wanneer de eigen bijdragen (177,5 miljoen euro) daarop in mindering worden gebracht resulteert volgens het CBS een netto bedrag van 1.091,4 miljoen euro voor verleende hulp. Bij een door VWS toegekend budget van 1.351,8 miljoen euro resteert volgens de IV3 registratie van het CBS een overschot van 260,4 miljoen euro.

Volgens de door het SCP bewerkte CBS gegevens komen de bruto uitgaven voor verleende huishoudelijke hulp uit op 1.252,1 miljoen euro, waarvan 1.001,5 miljoen euro voor zorg in natura (CAK-registratie) en 250,7 miljoen euro voor pgb-Wmo. Op het bruto bedrag van 1.252,1 miljoen euro voor verleende zorg is een bedrag van 182,1 miljoen euro aan eigen bijdrage ingehouden. Daarmee resteert een netto bedrag van 1.070,1 miljoen euro. Bij een door VWS toegekend netto 'schoon aan de haak' budget van 1.351,8 miljoen euro resteert dus een overschot van 281,7 miljoen euro. Het verschil met het overschot volgens de ruwe CBS registratie (21,3 miljoen euro) is toe te schrijven aan een kleine onderrapportage van eigen bijdragen (4,6 miljoen euro) en de correcties op basis van de CAK uitgavencijfers over verleende hulp (circa 16,8 miljoen euro).

5 Decompositie van de gerealiseerde uitgaven 2009

Tabel 5 geeft een globaal beeld van de ontwikkeling van de uitgaven voor huishoudelijke hulp voor de periode 2005-2009, onderscheiden naar volume en prijs. Deze periode is gekozen om een volledig inzicht te geven vanaf de aanloop naar de invoering van de Wmo. Binnen de huishoudelijke hulp kunnen globaal twee producten worden onderscheiden: HH1 hulp, gewone hulp bij huishoudelijke werkzaamheden, en HH2 hulp, gewone huishoudelijke hulp met organisatorische ondersteuning. Daarnaast kunnen gemeenten nog allerlei andere producten onderscheiden, die in 2009 circa 3% besloegen van het totale hulpvolume. De huishoudelijke hulp die via een pgb in de Wmo wordt gefinancierd, is moeilijk op te splitsen in een prijs- en volumecomponent. Het is niet bekend welke hoeveelheid zorg daadwerkelijk wordt geleverd. Omdat het pgb steeds belangrijker wordt, wordt hier toch een berekening van de volumecomponent van het pgb gemaakt op basis van de in rekening gebrachte in natura tarieven.⁸ Door de pgb uitgaven te delen door het pgb tarief resulteert een indicatie van het "hulpvolume".

Uit de tabel blijkt dat de groei van het aantal uren huishoudelijke hulp in natura na de overheveling van de Awbz naar de Wmo in 2007 vrij stabiel is geweest. Verder blijkt de productmix van HH1 en HH2-hulp (verhouding uren HH1 en uren HH2) geleidelijk is verschoven van 20/80 in 2006 via 30/70 in 2007 en 50/50 in 2008 naar 55/45 in 2009. Tenslotte blijkt dat de prijs van HH1 hulp na een forse stijging in 2006 (6,6%) en gematigde stijgingen in 2007 en 2008 (4,7% respectievelijk 1,3%) in 2009 weer flink is toegenomen: 8,1%. Gedurende de gehele periode 2006-2009 zijn prijzen voor HH2 hulp gedaald, hoewel de daling in 2009

⁸ Het pgb-tarief bedraagt in de praktijk gemiddeld 85% van het in natura tarief. Dit lagere tarief is gebaseerd op de gedachte dat cliënten minder overheadkosten hebben dan aanbieders van in natura hulp.

beperkt was: 0,6%. Per saldo heeft dit in de periode 2005-2009 geleid tot een – met het volume gewogen – prijsdaling van de hulp in natura met 20,4% (inclusief het productmix-effect).

Tabel 5: Uren, prijzen en bruto uitgaven huishoudelijke hulp, 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Uren (mln)					
Hulp in natura					
- basis (HH1)	10,4	10,9	15,9	26,3	29,3
- basis + organisatie (HH2) ^a	40,4	42,8	36,8	26,8	23,9
Totaal hulp in natura	50,8	53,7	52,7	53,0	53,2
pgb ^b	6,2	9,0	13,6	18,9	15,7
Totaal hulpvolume	57,0	62,7	66,3	72,0	68,9
Prijzen per uur (€)					
Hulp in natura					
- basis (HH1)	€ 13,70	€ 14,60	€ 15,29	€ 15,49	€ 16,74
- basis + organisatie (HH2) ^a	€ 26,20	€ 24,30	€ 21,79	€ 21,49	€ 21,36
Totaal hulp in natura	€ 23,65	€ 22,34	€ 19,83	€ 18,52	€ 18,82
pgb (schatting) ^b	€ 20,10	€ 18,98	€ 16,85	€ 15,74	€ 15,99
Totaal uurprijs	€ 23,27	€ 21,86	€ 19,22	€ 17,79	€ 18,18
Uitgaven (mln)					
Hulp in natura					
- basis (HH1)	142	159	243	407	490
- basis + organisatie (HH2) ^a	1.060	1.041	802	575	511
Totaal hulp in natura	1.201	1.200	1.045	982	1.001
pgb ^b	125	170	229	298	251
Totale uitgaven	1.326	1.370	1.274	1.280	1.252

^a Overige producten, zijnde geen HH1 en HH2, zijn aan de HH2 toegevoegd (circa 1% van de totale productie)

^b Bij de PGB is uitgegaan van een rektarief dat 85% vormt van het gewogen in natura tarief.

Bron: CAK (voorlopige cijfers); SCP-bewerking

Wanneer we het hulpvolume dat aan het pgb kan worden verbonden meerekenen, ontstaat een ander beeld van de ontwikkeling van de hulpverlening. Het totale hulpvolume zou dan in de periode 2005-2009 met 4,9% per jaar zijn toegenomen, tegenover 1,2% per jaar als uitsluitend de hulp in natura in aanmerking zou zijn genomen. Hierbij dient aangetekend te worden dat het uitgavenbedrag voor pgb's betrekkelijk onzeker is en dat onduidelijk is welke zorg hiervoor daadwerkelijk wordt ingekocht. Niettemin geven deze cijfers aan dat de ontwikkeling van hulp in natura waarschijnlijk een onderschat beeld geeft van de totaal verleende huishoudelijke hulp.

Het gerealiseerde overschot kan globaal worden ontleed in een volume-effect, een prijseffect en een productmix effect voor de hulp in natura (tabel 6). Het jaar 2005 vormt hierbij wederom het referentiepunt. Het volume-effect heeft betrekking op de toename van het

totaal aantal hulpuren, het prijseffect op de prijzen van de afzonderlijke zorgproducten en het productmix effect op de gewijzigde volumeverhouding tussen de onderscheiden zorgproducten (zie hiervoor tabel 5). Deze decompositie kan alleen worden uitgevoerd voor de hulp in natura. De besteding van de pgb's in de Wmo is onbekend. Daarom wordt aangenomen dat de verwachte groei van deze pgb's kan worden gebaseerd op dezelfde volume- en prijsindices als van de hulp in natura.

Tabel 6: Decompositie van het gerealiseerde overschot voor huishoudelijke hulp, 2005-2009⁹

		verwachte	gerealiseerde	verschil in	verwachte	gerealiseerde	verschil in	
		groei	groei	groei	groei	groei	groei	aandeel in
Van 2005 naar 2009	toelichting	(%)	(%)	(%)	bedrag (mln)	bedrag (mln)	bedrag (mln)	overschot (%)
Volumegroei zorg in natura	uren HH1+HH2	10,0%	4,8%	-5,2%	119,9	57,3	-62,6	22%
Prijsstijging zorg in natura	HH1 en HH2 afzonderlijk	10,9%	-13,4%	-24,2%	130,7	-160,5	-291,3	103%
Productmix zorg in natura	van HH2 naar HH1	0,0%	-7,1%	-7,1%	0,0	-85,0	-85,0	30%
Statistisch	kruistern in natura	1,1%	-1,0%	-2,1%	13,0	-11,7	-24,8	9%
Persoonsgebonden budget		21,9%	101,3%	79,4%	27,3	126,2	98,9	-35%
Eigen bijdragen		21,9%	-7,6%	-29,5%	-43,2	14,9	58,1	-21%
Diversen							24,9	-9%
Totaal overschot							281,7	

Bron: SCP.

Uit tabel 6 blijkt dat de gerealiseerde volumegroei van zorg in natura in 2009 (4,8%) duidelijk is achtergebleven op de verwachte volumegroei op basis van de gehanteerde volume-index (10,0%). Wanneer echter ook de ontwikkeling van het pgb in volumetermen wordt vertaald (zie tabel 5), dan ontstaat daardoor een omgekeerd beeld: De gerealiseerde volumegroei (20,9%) is dan groter dan de verwachte volumegroei (ook 10,0%). Deze stijging is verdisconteerd in de gerealiseerde groei van het pgb met 101,3%.⁹

Op basis van de voorgeschreven indexatie kon tussen 2005 en 2009 een prijsstijging van hulp in natura van 10,9% worden verwacht. In werkelijkheid zijn de prijzen in deze periode met 13,4% gedaald. Deze prijsdaling is mede het gevolg van de prijzen die gemeenten en zorgaanbieders bij de aanbesteding van huishoudelijke hulp zijn overeengekomen. Deze lagen gemiddeld onder het kostprijsniveau (PWC 2008). Per saldo is de prijsdaling in aanzienlijke mate – voor een bedrag van 291,3 miljoen euro – verantwoordelijk voor het gerealiseerde overschot.

De verandering van de productmix verklaart in 2009 nog eens 85,0 miljoen euro (30%) van het gerealiseerde overschot. De pgb's voor de Wmo zijn op basis van de hier gerapporteerde cijfers aanzienlijk sterker gestegen dan verwacht. Zij dragen voor 35%, maar dan in negatieve zin, bij aan het gerealiseerde overschot. Daarbij moet wel worden aangetekend dat deze groei met 98,9 miljoen euro de achterblijvende volumegroei van de zorg in natura (-62,6 miljoen euro) compenseert. De eigen bijdrage ten slotte heeft juist een negatieve bijdrage aan het gerealiseerde overschot (-21%) omdat deze lager zijn uitgevallen dan verwacht. Dit hangt vermoedelijk mede samen met de lagere omzet als gevolg van de sterk achterblijvende prijsontwikkeling (de tarieven voor de eigen bijdrage hangen mede af van de prijs).

9 Deze stijging is opgebouwd uit een volumegroei van 168% en een prijsdaling van 20%.

6 Beschrijving van gerealiseerde tekorten en overschotten in 2009

De gemeenten hebben op basis van de hier gebruikte voorlopige cijfers 81,4% van het hun in 2009 toegemeten budget gebruikt. Het aandeel dat gemeenten besteden verschilt per gemeente. In tabel 7 zijn deze verschillen uitgesplitst naar gemeentegrootte, gemiddelde kostprijs en productmix.

Tabel 7: Enkele productie- en uitgavenkenmerken naar gemeentekenmerken, 2009 (mln euro)

kenmerk	indeling	aantal gemeenten	uitgaven per 75-plusser (€)	aandeel eigen bijdragen (%)	aandeel budget besteed (%)
Alle gemeenten					
		441	45.6	14.7	81.4
Gemeentegrootte					
dorpen/stadjes	< 20.000	184	42.8	14.3	80.4
kleine steden	20.000-50.000	189	46.6	15.1	83.2
middelgrote steden	50.000-100.000	43	49.7	15.2	79.5
grote steden	100.000-250.000	21	51.7	15.0	80.6
zeer grote steden	> 250.000	4	48.0	14.5	68.5
Kostprijs					
lage tarieven	< € 17,50	107	45.5	15.6	73.7
gemiddelde tarieven	€ 17,50 - € 20,50	195	44.2	14.9	77.9
hoge tarieven	> € 20,00	139	47.7	13.9	92.3
Producten					
relatief veel HH1	> 60%	209	46.0	14.8	79.2
gemiddelde verhouding	40-60%	151	45.1	14.7	81.5
relatief veel HH2	< 40%	81	45.5	14.6	86.9

Bron: BZK en CBS; SCP-bewerking (ongewogen, d.w.z. dat elke gemeente even zwaar weegt, onafhankelijk van de gemeentegrootte).

De bestedingsverschillen lopen uiteen van 68,5% (bij de zeer grote steden) tot 83,2% (bij de kleine steden). Bij de onderverdeling naar tariefklasse en productmix komt een verwacht beeld naar voren: gemeenten met relatief lage tarieven en gemeenten met relatief veel HH1 hulp houden het meeste over van het hen toegemeten budget voor huishoudelijke hulp.

Tabel 8: Gemeenten naar bestede budgetten voor huishoudelijke hulp, 2009

	aantal gemeenten	aandeel (%)
besteding < 75%	176	40
besteding 75-85%	92	21
besteding 85-95%	63	14
besteding 95-105%	61	14
besteding > 105%	49	11
totaal	441	100

Bron: BZK en CBS; SCP-bewerking.

Van het totaal aantal gemeenten heeft 40% minder dan 75% van het in 2009 toegekende budget besteed (tabel 8). Er is toch ook een substantieel aantal gemeenten (11%) dat meer dan 5% over het hun toegemeten budget is heengegaan. Slechts 14% van de gemeenten is om en nabij het toegekende budget uitgekomen.

7 De Wmo-uitgaven 2005-2009

De Wmo kent 9 prestatievelden (zie schema 1). Personen met een huishoudelijk verzorgingsprobleem kunnen door gemeenten op verschillende manieren worden geholpen. Huishoudelijke hulp op basis van prestatieveld 5 ligt uiteraard voor de hand, maar ook andere vormen van ondersteuning zijn mogelijk. Ook bepaalde vormen van Awbz zorg, zoals persoonlijke verzorging, kunnen – vaak in aanvullende vorm – een uitkomst bieden voor bepaalde huishoudelijke verzorgingsproblemen. Het is daarom van belang om niet alleen de functie huishoudelijke hulp te monitoren, maar ook verwante voorzieningen in de Wmo en de Awbz. Zo kunnen we globaal nagaan of de verhoudingen tussen de uitgaven voor de verschillende voorzieningen veranderen. Deze monitoring heeft een signaleringsfunctie.

Schema 1 De negen prestatievelden van de Wmo

-
- 1 het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten
 - 2 op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden
 - 3 het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning
 - 4 het ondersteunen van mantelzorgers daar onder begrepen steun bij het vinden van adequate oplossingen indien zij hun taken tijdelijk niet kunnen waarmaken, alsmede het ondersteunen van vrijwilligers
 - 5 het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem
 - 6 het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behouden en het bevorderen van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer
 - 7 het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en het voeren van beleid ter bestrijding van geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd
 - 8 het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen
 - 9 het bevorderen van verslavingsbeleid
-

Bron: Staatsblad 2006

In het definitieve advies over het Wmo budget huishoudelijke hulp voor 2010 heeft het SCP op gemeentelijk niveau een analyse uitgevoerd naar de relatie tussen huishoudelijke hulp en mogelijke andere vormen van verzorging en ondersteuning. Uit deze analyse bleek dat er – bij gelijke hulpbehoefte – geen relaties vastgesteld konden worden tussen de verandering in hoeveelheid geleverde huishoudelijke hulp en andere vormen van verzorging en ondersteuning. Er geldt slechts één uitzondering: er bleek een bescheiden relatie te bestaan tussen huishoudelijke hulp (Wmo) en persoonlijke verzorging (Awbz). Deze relatie had geen vervangend maar aanvullend karakter: in gemeenten waarin meer huishoudelijke hulp werd verstrekt werd ook meer persoonlijke verzorging verstrekt (1% meer huishoudelijke hulp gaf 0,14% meer persoonlijke verzorging). Deze relatie is logisch omdat in de praktijk blijkt dat persoonlijke verzorging en huishoudelijke hulp nogal eens in combinatie worden verstrekt. In het algemeen blijkt te gelden dat in gemeenten met een hoger niveau van huishoudelijke hulp ook andere vormen van ondersteuning en verzorging op een hoger niveau liggen. Van vervanging lijkt dus geen sprake te zijn. Blijkbaar speelt het lokaal gewenste voorzieningenniveau een belangrijker rol dan de uitwisseling van voorzieningen.

Er worden geen registraties van de prestaties en de uitgaven van de Wmo bijgehouden. De beste bron voor de uitgaven betreft de IV3 informatie die door gemeenten vanwege het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten aan het CBS wordt verstrekt. Het CBS onderscheidt hierin een groot aantal functies, waarvan er vijf verwantschap hebben met de prestatievelden in de Wmo. Dit betreft de volgende functies:

- 1 Sociaal-cultureel werk (prestatieveld 1). Dit betreft onder meer buurt- clubhuis- en jongerenwerk, opbouwwerk, dorpshuizen en wijkcentra;
- 2 Maatschappelijke begeleiding en advies (prestatievelden 2, 3, 4 en 7). Dit omvat onder meer maatschappelijk werk, maatschappelijke opvang¹⁰, maatschappelijke begeleiding, maatschappelijk advies, bureaus voor jeugd en gezin en indicatiecommissies;
- 3 Huishoudelijke hulp (prestatieveld 5);
- 4 Voorzieningen voor gehandicapten (prestatieveld 6);
- 5 Openbare gezondheidszorg (prestatievelden 8 en 9). Dit omvat naast de Wmo taken openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingsbeleid ook taken op het gebied van gezondheidspreventie en infectieziektebestrijding. De uitgaven onder deze functie zijn dus ruimer dan in de Wmo omschreven en leiden dus tot een overschatting van de Wmo-uitgaven.

In tabel 9 wordt de uitgavenontwikkeling voor deze functies weergegeven. Daarin zijn uit consistentie overwegingen ook de uitgaven voor huishoudelijke hulp voor 2005 en 2006 opgenomen, die toentertijd nog door de Awbz werden gefinancierd (inclusief beheerskosten).

¹⁰ In 2010 zijn de specifieke uitkering en de brede doeluitkering voor de maatschappelijke opvang vervangen door een decentralisatie-uitkering.

Tabel 9: Inkomsten en uitgaven van Wmo gerelateerde functies (mln euro)

	prestatieveld	2005	2006	2007	2008
Sociaal cultureel werk	1				
Baten		122,8	144,5	148,5	185,8
Lasten		699,4	783,5	837,4	936,7
Saldo		576,6	639,0	688,9	751,0
Maatschappelijke begeleiding en advies	2, 3, 4 en 7				
Baten		319,6	255,9	261,3	365,3
Lasten		871,2	876,3	1.013,8	1.208,3
Saldo		551,6	620,3	752,5	843,1
Huishoudelijke hulp	5				
Baten		197,0	197,0	158,3	185,4
Lasten		1.393,0	1.436,9	1.332,7	1.464,3
Saldo		1.196,0	1.239,9	1.174,5	1.278,9
Voorzieningen voor gehandicapten	6				
Baten		75,4	76,6	49,9	59,4
Lasten		831,6	906,3	896,4	1.009,3
Saldo		756,2	829,7	846,5	949,9
Openbare gezondheidszorg	8, 9 en meer				
Baten		163,1	153,0	171,8	172,1
Lasten		437,6	430,1	454,9	498,1
Saldo		274,5	277,1	283,0	326,0
Totaal maatschappelijke functies	1 t/m 9 en meer				
Baten		877,9	827,1	789,8	968,0
Lasten		4.232,8	4.433,1	4.535,1	5.116,8
Saldo		3.354,9	3.606,1	3.745,4	4.148,8

Bron: CBS (SCP-bewerking)

De tabel laat zien dat de totale lasten zijn opgelopen van 4,23 miljard euro in 2005 naar 5,12 miljard euro in 2008 en de baten (inclusief eigen bijdragen) van 0,88 naar 0,97 miljard euro. Per saldo heeft dit geleid tot een netto uitgavengroei van 7¼ % per jaar. Deze groei is in de periode 2006-2007 wat lager geweest door de achterblijvende uitgavengroei van de huishoudelijke hulp. Verder zien we in 2007 een relatief sterke groei van de uitgaven voor maatschappelijke begeleiding en advies (waarschijnlijk door de toevoeging van het indicatiewezen) en een achterblijvende groei van de uitgaven voor voorzieningen voor gehandicapten. Voor het overige zijn de jaarlijkse groeipercentages betrekkelijk stabiel. Er zijn geen aanwijzingen voor opzienbarende verschuivingen in uitgavenpatronen tussen en binnen Wmo voorzieningen op IV3 niveau.

8 Overloop van begeleiding Awbz naar Wmo huishoudelijke hulp

In december 2009 heeft het SCP als onafhankelijke derde het verzoek gekregen om een nacalculatie uit te voeren op het bedrag dat extra beschikbaar is gesteld voor huishoudelijke hulp (ad. € 25 miljoen) ter compensatie van de pakketmaatregelen Awbz. Door deze pakketmaatregelen zijn de lichtere vormen van begeleiding (lichte ondersteunende en activerende begeleiding, OB/AB) per 1 januari 2009 uit de Awbz geschrapt. De lichtere vormen van begeleiding uit de Awbz zijn mogelijk vervangen door lichtere vormen van huishoudelijke hulp op grond van de Wmo. Voor het uitvoeren van de nacalculatie baseert het SCP zich op praktijkgegevens van gemeenten die door Bureau HHM verzameld zijn in de eerste weken van 2010 en waarover bureau HHM begin 2010 heeft gerapporteerd.

Van de 34 gemeenten (waarvan 30 aselect getrokken uit 440 gemeenten) die door HHM zijn aangezocht hebben uiteindelijk slechts 9 gemeenten aan focusgroep bijeenkomsten willen of kunnen deelnemen. Veel gemeenten vonden het onderzoek te vroeg of gaven te kennen hiervoor geen tijd te hebben. Als belangrijkste bevindingen meldt HHM:

- 1 Er melden zich erg weinig cliënten bij de gemeentelijke loketten die (een deel van) de OB/AB zijn kwijtgeraakt.
- 2 Huishoudelijke hulp wordt niet gezien als een primair alternatief voor het weggevalen van (een deel van) OB/AB.
- 3 Bij licht dementerende ouderen is het weggevalen van de dagopvang een probleem. HH wordt soms wel als alternatief ingezet, voornamelijk vanwege het respijteffect dat het op de mantelzorg heeft.
- 4 Voor mensen met lichte psychiatrische problemen of een licht verstandelijke beperking, hebben de gemeenten eigenlijk geen alternatief aanbod beschikbaar. Soms wordt huishoudelijke hulp (vaak als HH3) ingezet om de regievoering bij het huishouden te ondersteunen. Andere gemeenten kennen dit product als Gespecialiseerde Gezinsverzorging (GGV) dat projectmatig wordt gefinancierd en niet als huishoudelijke hulp wordt gezien.
- 5 Het aantal cliënten dat volgens de gemeenten huishoudelijke hulp geïndiceerd heeft gekregen als gevolg van de Awbz pakketmaatregel 2009 is zo gering, dat verdere kwantificering niet mogelijk lijkt.
- 6 De aard van de relatie tussen de Awbz pakketmaatregel 2009 en huishoudelijke hulp, zoals door gemeenten tijdens de bijeenkomsten aangegeven, maakt kwantificering ook op termijn moeizaam.
- 7 Gemeenten zijn bezig met het ontwikkelen van innovatieve alternatieve en vaak collectieve voorzieningen. Deze passen in de aanpak Welzijn Nieuwe Stijl en dragen bij aan Wmo beleid in brede zin.

Voorts geeft HHM aan dat deze bevindingen leiden tot de conclusie dat er in algemene zin geen directe relatie is te leggen tussen het weggevalen van OB/AB uit de Awbz en groei van de huishoudelijke hulp. HHM concludeert hieruit dat de onderzoeksvragen nu niet zijn te beantwoorden en dat het twijfelachtig is of dit in de loop van 2010 wel het geval is. Gelet op de aard van de problematiek van de cliënten en de visie van gemeenten daarbij, ligt financiële compensatie van gemeenten voor de Awbz pakketmaatregel 2009 in de sfeer van het welzijn meer voor de hand dan in de sfeer van de huishoudelijke hulp.”

HHM zegt in een voetnoot van haar rapportage dat op basis van de generalisatie van de uitkomsten voor de negen responderende gemeenten naar alle 440 gemeenten in Nederland op jaarbasis landelijk minder dan € 2 miljoen aan huishoudelijke hulp uitgegeven zal worden als gevolg van de pakketmaatregel.

HHM spreekt dus op grond van haar bevindingen over maximaal 2 miljoen euro voor begeleiding vervangende huishoudelijke hulp. De steekproef is zo klein en de kwantitatieve conclusies die kunnen worden getrokken zijn daardoor zo onzeker, dat het SCP op basis van het HHM-rapport geen bedrag kan noemen als gevolg van de overloop van Awbz-begeleiding naar huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo.

Over de richting waarin het bedrag zich in de toekomst zal bewegen, valt evenmin een uitspraak te doen, omdat twee tegengestelde krachten een rol spelen:

- 1 Doordat de bulk van de toestroom uit de Awbz nog moet komen, kan de begeleiding vervangende huishoudelijke hulp in de toekomst toenemen.
- 2 Omdat gemeenten nog bezig zijn om innovatieve collectieve alternatieven voor de begeleiding te ontwikkelen, kan de begeleiding vervangende huishoudelijke hulp in de toekomst afnemen.

Het enige dat het SCP kan aangeven is dat het bedrag dat wordt uitgegeven aan huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo ter vervanging van de vervallen Awbz-begeleiding, waarschijnlijk zeer laag is. Daarom wordt in dit advies het voorstel gedaan om hiervoor een stelpost van 5 miljoen euro op te nemen.

9 Beleidsontwikkelingen en maatschappelijke ontwikkelingen 2009-2011

In de periode 2009-2011 hebben enkele ontwikkelingen plaatsgevonden die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeentelijke uitgaven voor huishoudelijke hulp in latere jaren. In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijke gevolgen van twee ontwikkelingen:

- 1 De invoering van een financiële vergoeding per 1-1-2010, ter vervanging van de alfahulp die voorheen door thuiszorgaanbieders werd aangeboden;
- 2 De financiële problemen bij thuiszorgaanbieders als gevolg van het aanbieden van zorg in natura onder de kostprijs.

De gevolgen van de pakketmaatregel Awbz voor de huishoudelijke hulp zijn in het vorige hoofdstuk behandeld en blijven hier verder buiten beeld. Hier zal alleen worden ingegaan op de gevolgen van de alfahulp maatregelen en de kostprijsproblematiek.

Gemeenten dienen vanaf 1-1-2010 een voorziening in natura of een voorziening niet-in-natura, aan te bieden aan personen met een positieve indicatie voor huishoudelijke hulp. Bij de niet-in-natura variant kan gekozen worden uit een financiële vergoeding of een persoonsgebonden budget. De financiële gevolgen van thuiszorgaanbieders hebben onder meer te maken met de onjuiste inschatting van de productmix van HH1 en HH2 zorg bij de bieding op de aanbesteding en het niet willen missen van de bieding. Uit onderzoek van PriceWaterhouseCoopers (PWC) blijkt dat instellingen in 2008 gemiddeld 12½ % (€2,40) per contactuur tekort kwamen op de exploitatie. Ook uit cijfers van het CBS bleek dat 50 à 60% van de zorginstellingen die overwegend huishoudelijke hulp leverden in 2007 verlies hebben geleden (CBS webmagazine 22-7-2009). De markt voor huishoudelijk hulp lijkt dus niet in evenwicht door te lage tarieven in relatie tot de kosten en deze onevenwichtigheid is niet lang houdbaar.

Het is lastig om de financiële gevolgen van deze ontwikkelingen in beeld te brengen. Toch kan er onder bepaalde veronderstellingen een globaal beeld worden gegeven van de mogelijke financiële gevolgen op basis van recente kostprijsberekeningen.¹¹ De veronderstellingen hebben betrekking op de kostprijs en de samenstelling van de verleende hulp. De centrale variabelen zijn:

¹¹ PriceWaterhouseCoopers (PWC), Transparantie in de kostenstructuur van hulp bij het huishouden; 9 december 2008.

- de productmix van HH1 en HH2; aangenomen wordt dat deze in de periode 2010-2011 uitkomt op 60% HH1 en 40% HH2 (op basis van Research voor Beleid, 2008);¹²
- de productmix van zorg in natura en niet-in-natura: aangenomen wordt dat een substantieel deel van de alfahulp ‘oude stijl’ overgaat in zorg in natura en het resterende deel in de financiële vergoeding of pgb. Omdat hierover weinig informatie beschikbaar is, wordt gewerkt met varianten, waarin 25%/50%/75% van de hulp naar de ene voorziening gaat en het resterende deel naar de andere voorziening;
- de kosten van de omzetting van alfahulp naar een dienstverband: aangenomen is dat de loonkosten (inclusief 30% werkgeverslasten) op het gemiddelde van de laagste reguliere schaal liggen (FWG-10).¹³ Bij deze schaal hoort een gemiddelde productiviteit van 75% en indirecte kosten (overhead, huisvesting) van 20% (op basis van PWC, 2008). Aangenomen wordt dat hierop een kostenbesparing kan worden gerealiseerd door een iets hogere productiviteit (80%) en lagere indirecte kosten (15%). Deze waarden lijken realistisch omdat ze vallen binnen de kostprijsrange die in 2008 is vastgesteld door PWC.
- de hoogte van de financiële vergoeding; hier wordt aangenomen dat deze door de gemeenten wordt aangeboden voor de huidige kostprijs, inclusief een opslag voor indirecte kosten (14,20 euro in prijzen van 2008). Het gekozen tarief voor de financiële vergoeding is nagenoeg gelijk aan het gemiddelde pgb-tarief voor HH1-hulp in 2008 (€ 14,25);
- de contractprijzen op lange termijn; aangenomen wordt dat de contractprijzen minimaal op kostprijsniveau worden gebracht. In eerste instantie wordt daarbij uitgegaan van de kostprijzen die in 2008 zijn vastgesteld door PWC. Uit onderzoek van Actiz (2009a) is echter gebleken dat de nieuwe contracttarieven in 2010 nog steeds substantieel onder de door PWC in 2008 waargenomen kostprijzen uitkwamen.¹⁴ Blijkbaar zijn de aanbieders van thuiszorg in 2010 door verandering in loonschaalmix, de verhoging van de productiviteit en/of de verlaging van de indirecte kosten in staat geweest om financieel verantwoorde contracten met gemeenten te sluiten tegen lagere tarieven dan door PWC in 2008 waargenomen kostprijzen. Daarom wordt hier aangenomen dat een kostenbesparing kan worden gerealiseerd door een iets hogere gemiddelde productiviteit (van 75% naar 77½ %) en lagere gemiddelde indirecte kosten (van 20% naar 17½ %) te realiseren. Deze waarden liggen tussen de laagste en gemiddelde door PWC in 2008 waargenomen scores en kunnen worden bereikt als de aanbieders van thuiszorg met bovengemiddelde scores deze op gemiddeld niveau weten te brengen. De aldus berekende kostprijzen nemen een positie in tussen de hogere door PWC in 2008 waargenomen tarieven en de lagere door Actiz in 2010 waargenomen tarieven.¹⁵

12 Research voor Beleid. Eindrapport Wmo: het aflopen van het overgangsrecht: effecten voor cliënten, gemeenten en thuiszorgorganisaties (2008). In: TK (2007/08), bijlage 3 bij 29538, nr. 82.

13 Het kwaliteitskader vraagt dat een hulp in de huishouding een signaleringsfunctie moet hebben. Aangenomen wordt dat dit op het genoemde schaalniveau kan worden gerealiseerd.

14 Zie Actiz, Uitkomsten Quickscan Wmo tarieven 2010 (2009a).

15 De uurtarieven voor thuishulp A (globaal HH1) voor 2010 komen uit op respectievelijk €25,40 op basis van PWC (2008), €23,20 op basis de hier gekozen uitgangspunten en op €20,40 op basis van Actiz (2010). Voor thuishulp B (globaal HH2) komen de uurtarieven uit op respectievelijk €29,50 (PWC 2008), €26,55 (dit advies) en €22,75 (Actiz 2010).

De berekening van de gevolgen van de invoering van de financiële vergoeding en het op kostprijsniveau brengen van de huishoudelijke hulp is in drie stappen opgebouwd:

- 1 eerst wordt het productmix effect voor de verhouding tussen HH1 en HH2 hulp berekend;
- 2 vervolgens wordt het effect van de invoering van de financiële vergoeding berekend (in drie varianten);
- 3 ten slotte worden alle productprijzen op kostprijsniveau gebracht.

Uitgegaan wordt van de in dit advies genoemde realisaties en budgetten. Als basisjaar voor de berekening geldt 2009. In de simulatie wordt aangenomen dat de productie van zorg in natura vanaf 2009 gelijk blijft en dat de lange termijn productmix van HH1 en HH2 (60%/40%) in 2011 is gerealiseerd. De financiële gevolgen worden weergegeven in prijzen en volumina van 2009.¹⁶

Volgens informatie van het ministerie van VWS zijn inmiddels 6.000 alfahulpen in loondienst genomen en zullen volgens Thuiszorg Nederland in 2010 nog 10.000 alfahulpen deze weg volgen. Op een totaal van circa 60.000 alfahulpen in 2008 zou dit betekenen dat circa een kwart van de alfahulpen in loondienst (zijn) gaan werken.¹⁷ Over het werkelijke aantal alfahulpen dat in 2011 in loondienst zal werken is verder weinig te zeggen. Cliënten die in 2009 alfahulp ontvingen gaven volgens Actiz in meerderheid te kennen in de nieuwe situatie zorg in natura te prefereren boven het zelf regelen van de zorg. Daar staat tegenover dat alfahulpen zelf minder graag in loondienst willen vanwege de achteruitgang in netto inkomen, de binding aan een cliënt en het verlies van flexibiliteit (Actiz 2009a). Ook voor gemeenten is het financieel aantrekkelijker om een financiële vergoeding dan zorg in natura te verstrekken. In dit advies wordt daarom uitgegaan van de 25% variant, waarbij een kwart van de alfahulp overgaat in zorg in natura. Uit de berekeningen, weergegeven in tabel 10, blijkt dat er substantiële bedragen zijn gemoeid met de alfahulpmaatregel en het op kostprijsniveau brengen van de huishoudelijke hulp.

Met de alfahulp schuif is bij de gekozen variant een bedrag gemoeid van ruim 55 miljoen euro. Kostprijsbesparingen zijn zowel mogelijk voor de kosten van alfahulpen die in loondienst gaan (alfahulp schuif) als het voor de overige personeelskosten. Bij de Alfahulp schuif wordt verondersteld dat de zorg goedkoper kan worden geleverd als alfahulpen een productiviteit van 80% kunnen realiseren en slechts een opslag voor indirecte kosten van 15% vergen.¹⁸ Deze vergroting van de efficiency blijkt in de praktijk realiseerbaar (PWC, 2008). Ook op de totale huishoudelijke hulp zijn kostenbesparingen mogelijk door de productiviteit te verhogen en de indirecte kosten vanwege overhead en huisvesting te verminderen. Hier wordt uitgegaan van verhoging van de productiviteit van 75% naar 77½ % en een vermindering van de indirecte kosten van 20% naar 17½ %. In totaal is door een iets hogere productiviteit en lagere indirecte kosten een kostenbesparing van 69,2 miljoen euro te realiseren, in prijzen van 2009. Daarmee komen de gevolgen van de hier in beschouwing genomen ontwikkelingen in de periode 2009-2011 uit op 109,1 miljoen euro in prijzen van

¹⁶ Aangezien de volumina en prijzen tussen 2008 en 2009 nauwelijks zijn veranderd, zijn hiervoor geen afzonderlijke correcties uitgevoerd.

¹⁷ Het aantal alfahulpen is niet bekend. Op basis van gegevens van Prismant schatten wij het aantal alfahulpen in 2009 op 58.000. Actiz houdt het na een globale berekening op 66.000 alfahulpen (Zie Actiz, Rapportage enquête relatie contractomvang en in dienst nemen alfahulpen, 2009b).

¹⁸ De inproductieve uren bestaan uit ziekte, verlof en scholing.

2009. Passen we hierop de voorgeschreven indexering voor de periode 2009-2011 toe, dan resulteert voor 2011 een bedrag van 118,8 miljoen euro ter compensatie van de beschouwde ontwikkelingen in productmix, alfahulp en kostprijzen.

Tabel 10: Scenario's voor de uitgavenontwikkeling huishoudelijke hulp

	gerealiseerde kosten en budgetten						kostenvarianten			
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011	2011	2011
financiële vergoeding:							75%	50%	25%	
In natura hulp door instelling							25%	50%	75%	
	niveau									
in jaarmutaties							In prijzen van 2009			
productmix effect							-22,3	-22,3	-22,3	
alfahulp schuif							55,3	110,6	165,9	
kostprijs effect							145,3	153,2	161,1	
kostprijsbesparing							-69,2	-87,1	-105,0	
kosten	1.129,0	44,0	-78,8	-6,8	-17,2		109,1	154,4	199,6	
budget	1.123,4	41,4	53,3	70,5	63,2		.	.	.	
in niveaus							basis	In prijzen en volumina van 2011		
kosten	1.129,0	1.172,9	1.094,1	1.087,3	1.070,1		1.164,8	1.283,6	1.333,0	1.382,3
budget ^a	1.123,4	1.164,8	1.218,1	1.288,6	1.351,8		1.164,8	.	.	.
overschot	-5,6	-8,1	124,0	201,3	281,7		0,0	.	.	.

^a Inclusief eventuele nacalculaties

^b productiviteit 80%, overhead 15%

Bron: SCP

10 Het macrobudget huishoudelijke hulp voor 2011

Het budget voor huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo wordt in 2011 net als in 2010 gebaseerd op de gerealiseerde uitgaven van twee jaar daarvoor. Vervolgens wordt op de gerealiseerde uitgaven een volume- en prijsindex voor de tussenliggende twee jaar gezet. De volume-index is gebaseerd op de geschatte ontwikkeling van het aantal thuiswonende 75-plussers (tabel 1) en de prijsontwikkeling wordt door het ministerie van VWS aangereikt. Het op deze wijze vastgestelde bedrag vormt het bindend advies voor het budget voor huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo. Dit budget voor 2011 komt, bij een realisatie van 1.070,1 miljoen euro in 2009, uit op 1.164,8 miljoen euro (tabel 11).

Gezien de maatschappelijke ontwikkelingen en de beleidsontwikkelingen in de periode 2009-2011 adviseert het SCP echter om niet de in het bestuurlijk overleg afgesproken werkwijze voor de vaststelling van het macrobudget voor 2011 te volgen maar hier gemotiveerd van af te wijken. Er zijn naar het oordeel van het SCP drie ontwikkelingen die invloed hebben op de uitgaven voor huishoudelijke hulp. De eerste ontwikkeling is de invoering van de financiële vergoeding per 1-1-2010, ter vervanging van de voorheen door zorgaanbieders aangeboden alfahulp. De tweede ontwikkeling betreft de verwachte tariefstijging van thuiszorgaanbieders die niet langer hulp in natura onder de kostprijs kunnen blijven aanbieden. De derde ontwikkeling is de huishoudelijke hulp die (tijdelijk) wordt verstrekt ter vervanging van de afgeschafte begeleiding in het kader van de pakketmaatregel Awbz. Zoals uit-

eengezet in hoofdstuk 9 verwacht het SCP dat de invoering van de financiële vergoeding per 1-1-2010 in 2011 leidt tot extra kosten van 55,3 miljoen euro in prijzen van 2009. Met de aanpassing van de tarieven aan de kostprijs, inclusief mogelijke kostenbesparingen, zal naar verwachting een bedrag van 76,1 (145,3-69,2, tabel 10) miljoen euro gemoeid zijn. Daar staat daling van de uitgaven van ruim 22,3 miljoen euro tegenover vanwege een verschuiving in de productmix naar goedkopere HH1 zorg. Deze ontwikkelingen zijn samen goed voor extra kosten ten bedrage van 109,1 miljoen euro in prijzen van 2009, hetgeen neerkomt op 118,8 miljoen euro in 2011 (geïndexeerd).

Tot slot ligt in de gerealiseerde uitgaven van 2009 mogelijk een bedrag van naar schatting 5 miljoen euro besloten voor begeleiding vervangende huishoudelijke hulp als gevolg van de pakketmaatregel Awbz. Wanneer de compensatie van de pakketmaatregelen al op een andere wijze wordt vergoed, kan dit bedrag van 5 miljoen euro (in tabel 11 aangegeven met PM) in mindering worden gebracht op het budget voor 2011 als het bestuurlijk overleg wederom besluit om een bedrag beschikbaar te stellen ter dekking van de gevolgen van de pakketmaatregel Awbz voor de Wmo.

Tabel 11: Macrobudget voor huishoudelijke hulp in 2011 (mln. euro)

	2009	2010	2011
Budget huishoudelijke hulp 2009 (voor correcties, na nacalculaties)	1.366,7		
Indexering (%)		4,29%	4,38%
q: volumecomponent (reële indexatie)		2,29%	2,38%
p: prijscomponent (nominale indexatie)		2,00%	2,00%
bindend advies			
Netto uitgaven huishoudelijke hulp	1.070,1		
Budget huishoudelijke hulp geïndexeerd			1.164,8
Uitname volledig pakket thuis			PM
Totaal budget huishoudelijke hulp			1.164,8
niet-bindend advies			
Netto uitgaven huishoudelijke hulp	1.070,1		1.164,8
Compensatie beleidsontwikkelingen 2009-2011			
- alfahulp schuif en kostprijsseffecten ^a	109,1		118,8
Basisbedrag huishoudelijke hulp	1.179,2		1.283,6
Correctie doorwerking pakketmaatregel Awbz			PM
Uitname volledig pakket thuis			PM
Budget huishoudelijke hulp 2011			1.283,6

^a Zie de 75/25 variant in tabel 10.

Bron: SCP

In 2009 hebben gemeenten op basis van de in dit advies gepresenteerde cijfers netto 1.070,1 miljoen euro uitgegeven aan huishoudelijke hulp (zie tabel 4). Dit is het saldo van bruto uitgaven voor hulp in natura (1.001,5 miljoen euro) plus uitgaven voor pgb's (250,7 miljoen euro) minus de opbrengst van eigen bijdragen (182,1 miljoen euro).

Op de gerealiseerde netto uitgaven is vervolgens een volume- en prijsindex gezet, waarmee het budget voor huishoudelijke hulp in 2011 volgens het bindend advies uitkomt op

1.164,8 miljoen euro (tabel 11). Rekening houden met relevante beleidsontwikkelingen en maatschappelijke ontwikkelingen komt het niet-bindend advies uit op een bedrag van 1.283,6 miljoen euro.