

Definitief advies over het Wmo budget huishoudelijke hulp voor 2011



# Definitief advies over het Wmo budget huishoudelijke hulp voor 2011

Van het Sociaal en Cultureel Planbureau  
Uitgebracht aan het Bestuurlijk overleg financiële  
verhoudingen

Ab van der Torre  
Evert Pommer

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn die het beleid van meer dan één departement raken. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2010

SCP-publicatie 2010/31

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht

Omslagfoto: Thinkstock

ISBN 978 90 377 0535 5

NUR 740

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.repro-recht.nl](http://www.repro-recht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: [www.scp.nl](http://www.scp.nl)

E-mail: [info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

De auteurs van SCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website.

## Inhoud

Managementsamenvatting	7	
Voorwoord	9	
Samenvatting	11	
1	Introductie	15
1.1	Waarom dit advies?	15
1.2	Voorlopig advies van 1 april over het macrobudget voor 2011	16
2	De hoogte van het macrobudget voor huishoudelijke hulp	17
2.1	Volumeontwikkeling en vaststelling budget	17
2.2	Indexering van het macrobudget 2008-2010	18
2.3	Gerealiseerde uitgaven in 2009	20
2.4	Pgb huishoudelijke hulp	23
2.5	Decompositie van de gerealiseerde uitgaven in 2009	26
2.6	Beschrijving van gerealiseerde tekorten en overschotten in 2009	29
2.7	Het macrobudget huishoudelijke hulp voor 2011	31
3	De toereikendheid van het macrobudget voor huishoudelijk hulp	34
3.1	Ontwikkelingen in het verlenen van hulp en zorg	34
3.2	Overloop van begeleiding Awbz naar Wmo huishoudelijke hulp	37
3.3	Ontwikkelingen in het zorgaanbod en de kostprijzen	38
3.4	Ontwikkelingen in de wetgeving	42
4	Compensatie en substitutie in breder perspectief	46
4.1	Het compensatiebeginsel juridisch gewogen	46
4.2	De Wmo-uitgaven 2005-2009	47
4.3	De relatie tussen huishoudelijke hulp en verwante voorzieningen	50
5	De toereikendheid van het gemeentelijk verdeelmodel	57
Literatuur	63	
Bijlage A	Opracht definitief advies over het macrobudget voor huishoudelijke hulp	65
Bijlage B	Tarieven huishoudelijke hulp 2009	67



## Managementsamenvatting

Het *Definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2011* heeft betrekking op vier onderdelen van het macrobudget voor huishoudelijke hulp voor 2011: de indexering, de toereikendheid van het macrobudget, de gevolgen voor de overige voorzieningen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de toereikendheid van het gemeentelijk verdeelmodel.

### Macrobudget 2010

Volgens afspraken in het bestuurlijk overleg tussen rijksoverheid en gemeenten dient het budget voor huishoudelijke hulp in 2011 te worden gebaseerd op de gerealiseerde uitgaven in 2009, gecorrigeerd voor de verwachte prijs- en volumeontwikkelingen in de periode 2009-2011. Omdat de in 2009 gerealiseerde uitgaven (1.142,0 mln. euro) zijn achtergebleven bij de verwachte uitgaven en het daarop gebaseerde rijksbudget (1.351,8 mln. euro) is er in 2009 een overschot van 209,8 miljoen euro gerealiseerd. Na indexatie van de netto-uitgaven 2009 resulteert volgens het bindend advies voor 2011 een macrobudget van 1.237,7 miljoen euro.

### Toereikendheid macrobudget

Het introduceren van de financiële vergoeding in 2010 en het op kostprijsniveau brengen van de tarieven van huishoudelijke hulp (HH) zal in combinatie met een verdere verschuiving van HH2- naar HH1-hulp de gemeenten vermoedelijk een nadeel van minimaal 122,7 miljoen euro opleveren. Dit betekent dat volgens het niet-bindend advies de gemeenten in 2011 dienen te beschikken over een macrobudget van 1.360,3 miljoen euro. Er worden geen noemenswaardige effecten verwacht van de pakketmaatregel Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz) op het gebruik van huishoudelijke hulp.

### Voorzieningenniveau

In dit advies komen geen signalen naar voren over de mogelijke overloop tussen de huishoudelijke hulp en verwante voorzieningen in de Wmo en de Awbz. Wel is gebleken dat een groter beroep op huishoudelijke hulp vaak samengaat met een groter beroep op verzorging en verpleging thuis (Awbz), maar niet met lagere of hogere uitgaven voor maatschappelijke begeleiding of voor voorzieningen voor gehandicapten (Wmo). Wel blijkt de groei van het zorgvolume voor thuiswonenden vanaf 2006 af te vlakken. Dit geldt zowel voor verzorging en verpleging (Awbz) als huishoudelijke hulp (Wmo).

### Verdeelmodel

Het Centrum Beleidsadviserend Onderzoek BV (Cebeon) heeft op verzoek van het rijk een aangepaste versie van het verdeelmodel opgesteld, waarin conform een eerder advies van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) ook het gestandaardiseerd huishoudinkomen (als indicator voor de sociaaleconomische positie) en het langdurig medicijngebruik (als indicator voor de gezondheidstoestand) zijn opgenomen. Dit verdeelmodel zal op 1 januari 2011 in werking treden. Een suggestie van de Raad

voor de financiële verhoudingen om in plaats van langdurig medicijngebruik de gestandaardiseerde mortaliteit als indicator voor de gezondheidstoestand op te nemen, blijkt niet bij te dragen aan een verbetering van het verdeelmodel.



## Voorwoord

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) brengt – als onafhankelijke derde – twee keer per jaar advies uit aan het bestuurlijk overleg tussen het rijk en de gemeenten over de hoogte van het macrobudget voor de huishoudelijke hulp in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). In het voorjaar is het voorlopig bindend advies over de hoogte van het macrobudget voor het jaar 2011 verschenen. In dit definitief bindend advies wordt niet alleen de hoogte van het macrobudget voor de huishoudelijke hulp bepaald, maar wordt ook ingegaan op de toereikendheid van dit budget en de bredere werking van het compensatiebeginsel in de Wmo. Mogelijke tekortkomingen van het verdeelmodel voor huishoudelijke hulp komen in dit advies slechts beperkt aan de orde, omdat in 2011 een nieuw verdeelmodel zal worden ingevoerd dat mede is gebaseerd op een eerder uitgebracht advies van het SCP.

Enkele onderdelen in dit advies hebben ook al hun weg gevonden naar het voorlopig advies. Dit betreft met name de feitelijke ontwikkeling van de Wmo-uitgaven, de gevolgen van de pakketmaatregel Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz) in de sfeer van de begeleiding en de gevolgen van beleidsontwikkelingen en maatschappelijke ontwikkelingen. Waar mogelijk zijn de daarbij gebruikte cijfers uiteraard wel geactualiseerd.

De advisering over de benodigde middelen voor de huishoudelijke hulp is niet mogelijk zonder goede informatie over de gerealiseerde productie en de gerealiseerde uitgaven. Wij danken hierbij in het bijzonder het Centraal Administratie Kantoor (CAK), met name Marietje van Leest, en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), met name Harry Wilmink, voor de tijdige levering van de benodigde gegevens. De verantwoordelijkheid voor de uitkomsten berust uiteraard geheel bij het SCP.

Prof. dr. Paul Schnabel  
Directeur SCP



## Samenvatting

Het definitief advies over het macrobudget Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) voor huishoudelijke hulp is samengesteld uit:

1. een bindend advies over de vaststelling van het macrobudget huishoudelijke hulp voor het jaar 2011 op basis van indexering van de realisatie in het jaar 2009;
2. een niet-bindend advies over de toereikendheid van het berekende budget huishoudelijke hulp voor het jaar 2011, met het oog op ontwikkelingen in het beleid en de maatschappij;
3. een niet-bindend advies over de macro-omvang van het totale Wmo-budget en de effecten van het compensatiebeginsel en de persoonsgebonden budget (pgb-) verplichting op de verstrekte voorzieningen;
4. een niet-bindend advies over de mogelijke ontoereikendheid van het verdeelmodel voor de verdeling van het macrobudget huishoudelijke hulp over de gemeenten.

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 volumeontwikkelingen in de periode 2009-2011. Omdat de in 2009 gerealiseerde uitgaven echter zijn achtergebleven bij de verwachte uitgaven en het daarop gebaseerde rijksbudget is er in 2009 een fors overschot gerealiseerd.

In 2009 hebben de gemeenten op basis van de voorlopige jaarcijfers netto 1.142,0 miljoen euro uitgegeven voor huishoudelijke hulp. Het toegekende budget voor 2009 was aanzienlijk hoger: 1.351,8 miljoen euro. Daardoor ontstond er een overschot van 209,8 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 (289 mln. euro). Ook een lagere dan verwachte volumegroei (19 mln. euro) en een verschuiving van duurdere naar goedkopere producten (88 mln. euro) dragen echter bij aan het overschot. Daartegenover staan onder meer weer hogere dan verwachte uitgaven voor persoonsgebonden budgetten (pgb's) (150 mln. euro) en lagere dan verwachte eigen bijdragen (45 mln. euro).

Voor gemeenten komt op basis van dit definitief advies in 2011 na indexatie voor volume- en prijsstijgingen een budget van 1.237,7 miljoen euro beschikbaar voor huishoudelijke hulp (tabel S.0). Gezien beleidsmatige ontwikkelingen (de introductie van de financiële vergoeding voor de alfahulp) en maatschappelijke ontwikkelingen (niet-houdbare lage tarieven in relatie tot de kostprijzen) adviseert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) om 122,7 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 1.360,3 miljoen euro, exclusief nacalculaties. Er wordt door het SCP nauwelijks tot geen overloop voorzien van de functie begeleiding naar de huishoudelijke hulp als gevolg

van het schrappen van lichtere vormen van deze functie uit de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz).

Tabel S.o

Macrobudget voor huishoudelijke hulp in 2011 (mln. euro)

	2009	2010	2011
budget huishoudelijke hulp	1.351,8		
indexering (%)		3,83%	4,38%
q: volumecomponent (reële indexatie)		2,29%	2,38%
p: prijscomponent (nominale indexatie)		1,54%	2,00%
bindend advies			
netto gerealiseerde uitgaven huishoudelijke hulp 2009	1.142,0		
budget huishoudelijke hulp 2011 (indexatie 2009)			1.237,7
<i>budget huishoudelijke hulp 2011 volgens bindend advies</i>			1.237,7
niet-bindend advies			
netto gerealiseerde uitgaven huishoudelijke hulp 2009	1.142,0		
budget huishoudelijke hulp 2011 (indexatie 2009)			1.237,7
compensatie ontwikkelingen 2009-2011:			
1 effect van de alfahulp maatregel	57,2		62,0
2 effect van de kostprijsproblematiek	56,0		60,7
3 effect van de doorwerking pakketmaatregel Awbz			PM
totaal compensatie	113,2		122,7
<i>budget huishoudelijke hulp 2011 volgens niet-bindend advies</i>			1.360,3
nacalculaties			
nacalculatie budget 2009 volgens voorlopig advies SCP 1 april 2010 <sup>a</sup>			-2,1
nacalculatie budget 2010 volgens voorlopig advies SCP 1 april 2010 <sup>a</sup>			3,8
totaal bedrag huishoudelijke hulp 2011			1.362,1

a Wegens actualisatie reële indexatie (volume-effect).

Bron: SCP

In het voorlopig advies van 1 april 2010 kwam het SCP uit op een bedrag van 1.164,8 miljoen euro als bindend advies en van 1.283,6 miljoen euro als niet-bindend advies voor het toe te kennen budget 2011. De bedragen in dit definitieve advies zijn 72,9 (bindend) respectievelijk 76,7 (niet-bindend) miljoen euro hoger dan de in het voorlopig advies gerapporteerde bedragen. Dit is in lijn met eerdere uitkomsten, waaruit bleek dat de definitieve cijfers op basis van de voorlopige jaarrekeningen substantieel hoger liggen dan de voorlopige cijfers op basis van de gecumuleerde vierde-kwartaalrekeningen.

In de junicirculaire gemeentefonds 2010 is aan gemeenten een budget van 1.110,6 miljoen euro beschikbaar gesteld voor huishoudelijke hulp (BZK 2010). Het verschil van 173 miljoen euro bestaat uit een door het rijk opgelegde korting van 200 miljoen euro, een toevoeging van 27 miljoen euro als compensatie voor de pakketmaatregel Awbz (25 mln.) en de wijziging van de inkomensgrenzen in de eigen bijdrage regeling (2 mln.). De korting van 200 miljoen euro volgt uit een door het rijk bijgesteld bedrag aan pgb-uitgaven (-150 mln. euro) en een doelmatigheidsdoelstelling in de sfeer van de verstrekkingen (-50 mln. euro). De door het rijk opgelegde korting is niet terug te voeren op de advisering van de onafhankelijke derde. Het SCP tekent hierbij aan dat de SCP-berekening van het pgb-bedrag voor huishoudelijke hulp een restpostberekening is, als verschil tussen de totale uitgaven volgens de Informatie voor derden (IV3-)registratie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de berekende uitgaven voor zorg in natura volgens de Centraal Administratie Kantoor (CAK-)registratie. Hieraan kleven echter ook onzekerheden, met name in de sfeer van de kostprijzen van hulp in natura en de kosten van collectieve arrangementen. Om inzicht te krijgen in de werkelijke hoogte van de uitgaven voor de huishoudelijke hulp in natura, voor collectieve arrangementen en voor de pgb's adviseert het SCP onderzoek te doen naar de hoogte van de werkelijke tarieven voor huishoudelijke hulp en naar de omvang van mogelijke collectieve arrangementen voor huishoudelijke hulp en in 2011 gebruik te gaan maken van de nieuwe pgb-registraties van het CAK per 1 januari 2010.

In dit advies wordt ook ingegaan op de werking van het compensatiebeginsel in de Wmo. De inhoudelijke toets van de compensatie van beperkingen van burgers die gemeenten in het kader van de Wmo biedt, maakt deel uit van de evaluatie, die eveneens door het SCP wordt uitgevoerd. Voor dit advies is gekeken naar ontwikkelingen in de jurisprudentie en ontwikkelingen in de relatie tussen de huishoudelijke hulp en verwante publieke voorzieningen die een mogelijk alternatief vormen.

Uit de jurisprudentie blijkt dat de (bestuurs)rechter nauwgezet de uitgangspunten van de Wmo volgt. De doelgroep mag niet al te zeer worden ingeperkt, maatwerk is gewenst als dat nodig is en de keuzevrijheid van aanvragers dient in hoge mate te worden gerespecteerd. Bovendien dient de gemeente de onderzoeksplicht serieus te nemen en zijn besparingsbijdragen uit den boze.

De productie van huishoudelijke hulp in natura blijkt vanaf 2006 vrij stabiel te groeien met ruim ¾% per jaar. Deze groei verdubbelt tot circa 1½% per jaar als ook het pgb-volume wordt meegerekend, dat grotendeels in de private sfeer wordt besteed.

Er zijn in dit onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat er in de loop van de tijd iets is veranderd in de relatie tussen het niveau van de huishoudelijke hulp enerzijds en het niveau van verwante voorzieningen die in het kader van de Wmo en de Awbz worden aangeboden. Wel blijkt dat er doorgaans een positieve relatie is tussen het gebruik van huishoudelijke hulp in een gemeente en thuiszorgvoorzieningen uit de Awbz, met name verzorging en verpleging thuis. Deze complementaire relatie is niet vreemd, gezien het feit dat huishoudelijke hulp vaak in combinatie met deze thuiszorgvoorzieningen wordt verleend.

Het SCP heeft in een eerder advies aanbevolen om in het verdeelmodel meer aandacht te geven aan de gezondheidstoestand (geïndiceerd door medicaties voor chronische aandoeningen) en de sociaaleconomische positie (geïndiceerd op basis van het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen) van de bevolking. Dit advies is, gesteund door een Kamermotie, door de overheid overgenomen en zij heeft het Centrum Beleidsadviserend Onderzoek BV (Cebeon) verzocht het verdeelmodel aan te passen. Het aangepaste verdeelmodel is op 12 maart 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden en zal op 1 januari 2011 in werking treden. Inmiddels heeft de Raad voor de financiële verhoudingen ook advies over het aangepaste verdeelmodel uitgebracht en gesuggereerd om de gekozen indicator voor de gezondheidstoestand te vervangen door de gestandaardiseerde mortaliteit. Uit becijferingen in dit advies blijkt echter dat deze indicator geen toegevoegde waarde heeft.

# 1 Introductie

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden. Het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv) tussen het rijk en de gemeenten heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) als onafhankelijke derde aangewezen die jaarlijks advies moet uitbrengen over het benodigde jaarlijkse macrobudget voor de huishoudelijke hulp in de Wmo. Het Bofv vindt twee keer per jaar plaats, in het voorjaar (april) en in het najaar (september). Het SCP rapporteert daarom twee keer per jaar aan het Bofv. Het voorlopig advies is in april uitgebracht en wordt hier kort samengevat (§ 1.2). Maar eerst wordt in deze introductie kort aangegeven wat de advisering van de onafhankelijke derde behelst (§ 1.1).

## 1.1 Waarom dit advies?

Elk jaar brengt het SCP half augustus een definitief advies uit over het macrobudget huishoudelijke hulp voor het jaar  $t+1$  (in 2010 voor het jaar 2011). Dit definitieve advies heeft betrekking op de indexering van de netto gerealiseerde uitgaven voor huishoudelijke hulp in  $t-1$  (in dit geval 2009), waarbij wordt uitgegaan van de voorlopige jaarrekeningcijfers van de gemeentelijke uitgaven en inkomsten voor  $t-1$  (2009). De definitieve jaarrekeningcijfers van  $t-1$  (2009) worden door het CBS in het voorjaar van  $t+1$  (2011) vastgesteld (zie kader 1.1).

---

### Kader 1.1 SCP-advisering

*Begin april van elk jaar:* een voorlopig advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp (HH) in  $t+1$ :

- 1a indexering van het budget (volume en prijs in  $t+1$ );
- 1b berekening grondslag voor indexering (gerealiseerde uitgaven in  $t-1$ ).

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

- 1. advies over de indexering en de grondslag van het Wmo-budget HH in  $t+1$ ;
  - 2. advies over de toereikendheid van het Wmo-budget HH in  $t+1$  in verband met beleidsontwikkelingen en maatschappelijke ontwikkelingen;
  - 3. advies over de toereikendheid van het totale Wmo-budget en de effecten van het compensatiebeginsel en de persoonsgebonden budget (pgb-)verplichting;
  - 4. advies over de toereikendheid van het verdeelmodel voor het Wmo-budget HH.
- 

De indexering, bestaande uit een volume- en een prijscomponent, is aan een aantal spelregels gebonden die zijn vastgesteld in het bestuurlijk overleg. Het SCP stelt op basis van deze spelregels een bindend advies op voor het macrobudget in  $t+1$  (2011). Een belangrijke financiële randvoorwaarde voor de uitvoering van de Wmo is een blijvend toereikend macrobudget voor huishoudelijke hulp en een adequate verdeling van dit budget over de verschillende gemeenten. Daarom brengt het SCP elk jaar ook advies uit over de toereikendheid van het macrobudget en de verdeling van de middelen over de

gemeenten. Dit advies maakt ook deel uit van het definitieve advies van medio augustus en is niet-bindend voor het bestuurlijk overleg.

Daarnaast brengt het SCP begin april van elk jaar een voorlopig advies uit over de indexering van het macrobudget voor  $t+1$ . In het voorlopig advies wordt uitgegaan van de vierde-kwartaalcijfers van de gemeentelijke uitgaven en inkomsten voor  $t-1$ . De jaarcijfers zijn dan immers nog niet beschikbaar.

## 1.2 Voorlopig advies van 1 april over het macrobudget voor 2011

Op 1 april 2010 heeft het SCP zijn voorlopig advies uitgebracht over het macrobudget huishoudelijke Wmo-hulp voor 2010 (SCP 2010). Dit voorlopig advies heeft een bindend en een niet-bindend gedeelte. Volgens het bindend advies komt het budget voor huishoudelijke hulp in 2011 uit op 1.164,8 miljoen euro. Dit voorlopig bindend advies is gebaseerd op in 2009 gerealiseerde uitgaven die lager uitkwamen dan het toegekende budget. Het overschot van 280 miljoen euro is grotendeels toe te schrijven aan lager dan verwachte productprijzen (prijseffect) en een verschuiving van duurdere naar goedkopere hulpverlening (productmixeffect). Gemeenten hebben in 2011 echter te maken met omstandigheden die tariefverhogend zullen werken. Het gaat enerzijds om marktfactoren die de huidige lage tarieven voor huishoudelijke hulp onhoudbaar maken en anderzijds om de gevolgen van de door de rijksoverheid geïntroduceerde financiële vergoeding ter vervanging van de alfahulp als in-natura voorziening. Daarom heeft het SCP ook een niet-bindend advies uitgebracht waarbij 118,8 miljoen euro aan het basisbudget wordt toegevoegd om in de verwachte kostenstijgingen in 2011 te voorzien. Voor gemeenten komt daarmee op basis van het voorlopig advies in 2011 een budget van 1.283,6 miljoen euro voor huishoudelijke hulp beschikbaar.

In het bestuurlijk overleg van 31 mei 2010 is geen overeenstemming bereikt over het macrobudget voor de huishoudelijke hulp 2011. De rijksoverheid heeft weliswaar het SCP-advies integraal overgenomen – zowel het bindend als het niet-bindend advies – maar heeft tegelijk voorgesteld een korting van 200 miljoen euro op dit budget aan te brengen. Het rijk motiveert deze keuze door te wijzen op informatie van het Centrum Beleidsadviserend Onderzoek BV (Cebeon), waaruit zou blijken dat de pgb-berekening op basis van de Informatie voor derden (IV3-)registratie over 2009 in combinatie met de Centraal Administratie Kantoor (CAK-)cijfers over 2009 zou leiden tot een overschatting van 150 miljoen euro. Tevens gaat het rijk ervan uit dat doelmatigheidswinst kan worden bereikt door onder meer een grotere inzet van collectieve arrangementen en vermindering van individuele arrangementen. Daardoor zou 50 miljoen euro kunnen worden bespaard op de huishoudelijke hulp. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft niet ingestemd met deze korting van 200 miljoen euro. Het bestuurlijk overleg wordt in september 2010 hervat.



## 2 De hoogte van het macrobudget voor huishoudelijke hulp

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) dient voor het begrotingsjaar 2011 een advies uit te brengen over de hoogte van het macrobudget voor dat jaar, gebaseerd op de verwachte volume- en prijsontwikkeling in de periode 2009-2011 en op de gerealiseerde uitgaven in 2009.

In het in april 2010 afgegeven voorlopig advies (SCP 2010) heeft het SCP een nettobudget voor huishoudelijke hulp van 1.283,6 miljoen euro geadviseerd voor 2011. Dit voorlopig advies is vastgesteld op basis van de *gecumuleerde vierde-kwartaalrekening* van 2009.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de indexering van het macrobudget voor huishoudelijke hulp en de uitgaven die gemeenten volgens de voorlopige *jaarrekening 2009* hebben gerealiseerd. Bij de indexering (§ 2.2) wordt een onderscheid gemaakt naar een volumecomponent 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. Het SCP neemt bij de indexering de volumecomponent voor zijn rekening (in § 2.1), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) bepaalt de prijscomponent. Op basis van de werkelijke uitgaven van de gemeenten in het afgelopen jaar ( $t-1$ : 2009) berekent het SCP het budget voor het komende jaar ( $t+1$ : 2011). Vervolgens worden de gerealiseerde uitgaven in 2009 in beeld gebracht (§ 2.3) en wordt ingegaan op het berekende persoonsgebonden budget (pgb-)bedrag (§ 2.4). De ontwikkeling van de uitgaven wordt vervolgens gedecomposeerd in volume- en prijseffecten (§ 2.5) en overschotten en tekorten worden vervolgens naar gemeentekennmerken weergegeven (§ 2.6). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een berekening van het toe te kennen macrobudget in 2011 (§ 2.7).

### 2.1 Volumeontwikkeling en vaststelling 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 een bestaande registratie en dient te worden geschat. Hiervoor is een aantal rekenregels ontwikkeld die worden toegepast op bestaande openbare registraties van personen in instellingen.<sup>1</sup> De gekozen benadering leidt tot een volumegroei van 4,72% in de periode 2009-2011 (tabel 2.1).

<sup>1</sup> Het betreft personen in verzorgings- en verpleeghuizen en personen in instellingen voor gehandicaptenzorg, geestelijke gezondheidszorg en overige instellingen (waaronder kloosters, gevangnissen).

Tabel 2.1

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

Per 1 januari	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 een overwegend 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). Alle gehanteerde bevolkingscijfers voor 2010 en 2011 zijn gebaseerd op prognoses. Definitieve cijfers voor 2011 komen op zijn vroegst in 2012 beschikbaar.

Voor de prijsindices (nominale indexering) voor de jaren 2010 en 2011 wordt in dit definitief advies uitgegaan van gewogen prijsstijgingen van respectievelijk 1,54% en 2,0% per jaar. Het cijfer voor 2010 is aangeleverd door het ministerie van vws en is gebaseerd op afspraken over de overheidsbijdrage voor de arbeidskostenontwikkeling (ova) en een schatting van de verwachte consumentenprijsindex van het Centraal Planbureau (CPB); het cijfer voor 2011 is conform afspraken van het Bofv van 2009.

In dit definitief advies zijn de uitgaven voor 2009 gebaseerd op de voorlopige jaarrekeningcijfers die de gemeenten via Informatie voor derden (IV3-)formulieren aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verstrekken. Dit 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 aangeleverd.

## 2.2 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 euro (130,4 mln. euro plus indexatie, zie tabel 2.2) 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 nieuwe cijfers voor de gerealiseerde uitgaven (rekeningcijfers) en nieuwe indexatiepercentages voor prijs en volume die later in het definitieve SCP-advies van 15 augustus 2009 zijn gepresenteerd.

Het budget 2010 voor huishoudelijke verzorging,<sup>2</sup> dat in de meicirculaire gemeentefonds 2009 staat vermeld (BZK 2009a), is het resultaat van het hiervoor genoemde 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 (BZK 2009b) alleen nog een bedrag van 25,0 miljoen euro toegevoegd voor de compensatie van de pakketmaatregel Awbz en een bedrag van -5,1 miljoen euro wegens nacalculatie van het budget 2009.

Uiteindelijk hebben de gemeenten in 2010 de beschikking gekregen over een standaard nettobedrag 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 van 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 2.2.

Het nieuwe door het ministerie van vws aangeleverde cijfer voor de prijsstijging voor 2010 (1,54%) zal leiden tot een nacalculatie van het budget voor 2010.

Voor 2011 zal voor de bepaling van het macrobudget wederom 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 hoofdstuk.

2 Het Gemeentefonds hanteert nog de term 'huishoudelijke verzorging' voor 'huishoudelijke hulp'.

Tabel 2.2

Berekening van het macrobudget voor huishoudelijke hulp, 2008-2010 (mln. euro)

	voorlopig advies 2010 (1 april 2009)			definitief advies 2010 (15 aug 2009)		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
budget huishoudelijke hulp	1.288,6			1.288,6		
indexering (%) <sup>a</sup>		5,93%	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	1.031,1			1.087,3		
budget huishoudelijke hulp geïndexeerd			1.140,0			1.192,2
niet-bindend advies						
verrekening helft prijseffect hulp in natura nominaal	130,4			130,4		
verrekening helft prijseffect hulp in natura geïndexeerd			144,2			143,0
basisbedrag huishoudelijk hulp nominaal <sup>b</sup>	1.161,5			1.217,7		
basisbedrag huishoudelijk hulp geïndexeerd <sup>b</sup>			1.284,2			1.335,2
diverse toevoegingen/ correcties						
correctie budget 2009 volgens advies scp			16,2			16,2
effect wijziging inkomensgrenzen eigen bijdragen			10,0			10,0
correctie samenloop Wmo met Awbz-verblijf			-3,0			-3,0
compensatie pakketmaatregelen Awbz			25,0			25,0
nacalculatie budget 2009 volgens scp-advies			-5,1			-5,1
totaalbudget huishoudelijke hulp volgens scp-advies			1.327,3			1.378,3

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

b Exclusief diverse toevoegingen/ correcties

Bron: scp

### 2.3 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 1v3-formulier verstrekken aan het CBS. De 1v3-informatie die in dit definitief advies gebruikt wordt, heeft betrekking op jaarrekeningcijfers voor 2009.

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 2.3 blijkt dat het verschil voor 2007 uitkomt op 104 (1.094 – 990) miljoen euro en voor 2008 op 56 (1.087 – 1.031) miljoen euro. Dat is gemiddeld 80 miljoen euro. De cijfers voor 2009 laten wederom een verschil zien in deze orde van grootte.

Tabel 2.3

Gerealiseerde netto-uitgaven voor verleende huishoudelijke hulp in 2007-2009 (mln. euro)

status	2007	2008	2009
gecumuleerde kwartaalcijfers	990	1.031	1.070
voorlopige rekeningcijfers	<sup>a</sup>	1.087	1.142
definitieve rekeningcijfers	1.094 <sup>b</sup>	1.078 <sup>c</sup>	
verschil voorlopige rekeningcijfers en gecumuleerde kwartaalcijfers		56	72
verschil definitieve rekeningcijfers en gecumuleerde kwartaalcijfers	104	47	

a Voor 2007 is vanwege de late advisering (december 2008) geen berekening gemaakt met voorlopige rekeningcijfers van het CBS, maar is meteen gebruikgemaakt van de definitieve cijfers.

b Betreft gecorrigeerde CBS-cijfers volgens de in 2009 verbeterde methodiek (overeenkomstig definitief advies augustus 2009).

c Dit cijfer heeft geen deel uitgemaakt van onze adviezen.

Bron: SCP

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

- gemeenten waarvoor de IV3-gegevens voor de functies 620, 622 en 652 samen door het CBS als kwalitatief 'ok' worden beschouwd, eventueel na correctie (422 gemeenten);
- gemeenten die geen gegevens hebben ingeleverd (non-response) of gemeenten waarvan het CBS de cijfers heeft afgekeurd (samen 19 gemeenten).

Bij een aantal gemeenten die volledige cijfersets hebben geleverd, heeft het CBS correcties uitgevoerd. Het SCP heeft de door het CBS geleverde cijfers opnieuw geïnspecteerd en vergeleken met cijfers van het Centraal Administratie Kantoor (CAK) over 2009 en eerder gebruikte cijfers over 2008. Op de door het CBS geleverde gecumuleerde vierde-kwartaalcijfers voor 2009 heeft het SCP correcties uitgevoerd op basis van de CAK-administratie over verleende hulp en in rekening gebrachte tarieven in 2009.

Allereerst zijn CBS-uitgaven (incl. pgb) die lager waren dan de CAK-uitgaven of die ontbraken (excl. pgb) gelijkgesteld aan de CAK-uitgaven en verhoogd met een opslag voor

de pgb's. Voor de hiervoor genoemde twee groepen zijn er op deze wijze voor respectievelijk vijftien en negentien gemeenten CBS-cijfers naar boven bijgesteld.<sup>3</sup>

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 125% van die voor pgb's gecorrigeerde CAK-uitgaven. Voor groep b) is uitgegaan van een percentage van 10% in plaats van 25%. Voor deze twee groepen zijn er op deze wijze voor respectievelijk 81 en 0 gemeenten CBS-cijfers naar beneden bijgesteld.<sup>4</sup>

Voor de eigen bijdragen zijn analoge correcties uitgevoerd. In totaal zijn 158 correcties naar boven uitgevoerd en 129 naar beneden. Het grote 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 2.4

Gerealiseerde uitgaven voor verleende huishoudelijke hulp in 2008<sup>a</sup> en 2009<sup>b</sup> (mln. euro)

		gecorrigeerde data CBS		herbewerkte data SCP	
		2008 <sup>a,d</sup>	2009 <sup>b,d</sup>	2008 <sup>a,e</sup>	2009 <sup>b,e</sup>
<i>uitgaven</i>	(1)	1.255,0	1.364,4	1.272,6	1.337,5
– zorg in natura <sup>c</sup>	(1a)	.	.	988,1	1.035,3
– pgb-Wmo	(1b)	.	.	284,5	302,2
<i>inkomsten</i>	(2)	1.453,4	1.529,9	1.483,5	1.547,3
– eigen bijdragen	(2a)	164,8	178,1	194,9	195,5
– budget huishoudelijke hulp vws	(2b)	1.288,6	1.351,8	1.288,6	1.351,8
<i>overschot</i>	(2 – 1)	198,4	165,4	210,9	209,8
<i>netto-uitgaven</i>	(1 – 2a)	1.090,2	1.186,4	1.077,7	1.142,0

. Gegevens ontbreken.

a Op basis van de definitieve jaarrekeninggegevens conform het IV3-formulier van het CBS.

b Op basis van de voorlopige jaarrekeninggegevens conform het IV3-formulier van het CBS.

c Conform door SCP bewerkte gegevens van het CAK.

d Na primaire microcorrecties, mesocodocorrecties en macro-ophoging wegens non-response.

e Na secundaire correcties op microniveau, mede op basis van CAK-informatie.

Bron: CAK en CBS; SCP-bewerking

3 Hiermee zijn van alle gemeenten in groep b) de uitgaven in deze schattingsronde volledig bijgeschat.

4 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 1.364,4 miljoen euro bruto-uitgaven voor huishoudelijke hulp die de gemeenten in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zouden hebben gemaakt (tabel 2.4). Wanneer de eigen bijdragen (178,1 miljoen euro) daarop in mindering worden gebracht, resulteert volgens het CBS een nettobedrag van 1.186,4 miljoen euro voor verleende hulp.<sup>5</sup> Bij een door vws toegegend budget van 1.351,8 miljoen euro resteert volgens de iv3-registratie van het CBS een overschot van 165,4 miljoen euro.

Volgens de door het SCP bewerkte CBS-gegevens komen de bruto-uitgaven voor verleende huishoudelijke hulp uit op 1.337,5 miljoen euro, waarvan 1.035,3 miljoen euro voor zorg in natura (CAK-registratie) en 302,2 miljoen euro voor pgb-Wmo. Op het bruto-bedrag van 1.337,5 miljoen euro voor verleende zorg is een bedrag van 195,5 miljoen euro aan eigen bijdrage ingehouden. Daarmee resteert een nettobedrag van 1.142,0 miljoen euro. Bij een door vws toegegend netto 'schoon aan de haak' budget van 1.351,8 miljoen euro resteert dus een overschot van 209,8 miljoen euro. Het verschil met het overschot volgens de ruwe CBS-registratie ( $1.186,4 - 1.142,0 = 44,4$  miljoen euro) is toe te schrijven aan een onderrapportage van eigen bijdragen (17,4 miljoen euro) en de correcties op basis van de CAK-uitgavencijfers over verleende hulp (circa 27,0 miljoen euro).

## 2.4 Pgb huishoudelijke hulp

In de junicirculaire van het gemeentefonds 2010 stelt het rijk voor om 150 miljoen euro te korten op het gemeentelijk macrobudget voor huishoudelijke hulp 2011. Deze bijstelling wordt gemotiveerd door verwijzing naar informatie van het Centrum Beleidsadviserend Onderzoek bv (Cebeon), waaruit een structureel lager niveau voor uitgaven huishoudelijke hulp pgb zou blijken dan het SCP heeft berekend. Om misverstanden te voorkomen wordt in deze paragraaf aangegeven hoe de SCP-berekening van het 'pgb-bedrag' tot stand is gekomen en welke onzekerheden hieraan klevan.

In zijn eerste definitieve advies heeft het SCP aangegeven dat de berekening van het pgb-bedrag voor huishoudelijke hulp een restpostberekening is (SCP 2009c). Het pgb-bedrag wordt berekend als het verschil tussen:

- de bruto-uitgavencijfers op basis van de gecorrigeerde iv3-registraties van het CBS; en
- de uitgaven voor hulp in natura op basis van gecorrigeerde CAK-gegevens voor uren huishoudelijke hulp en uurtarieven ( $p \times q$ ).

5 Vanaf 1 januari 2009 is de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) van kracht, die voorziet in een korting van 33% op de eigen bijdrage voor zorg zonder verblijf. Deze korting is voor 2009 door het CAK in april 2010 in één keer uitgekeerd of verrekend met nog te betalen eigen bijdragen. Vanaf januari 2010 wordt deze korting op de te betalen eigen bijdrage in mindering gebracht. Om te voorkomen dat gemeenten daardoor inkomsten mislopen, wordt deze korting gecompenseerd door het ministerie van vws. Voor de (netto-)uitgaven huishoudelijke hulp van de gemeenten heeft de Wtcg dus geen gevolgen.

Zowel in de bruto-uitgaven (CBS) als in uitgaven voor hulp in natura (CAK) liggen onzekerheden besloten. Deze hebben invloed op het berekende pgb-bedrag.

De bepaling van het pgb-bedrag voor huishoudelijke hulp is lastig, omdat tot 1 januari 2010 pgb's niet centraal werden geregistreerd. Pas sinds de invoering van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) per 1 januari 2009 moeten gemeenten vóór 1 juli van het jaar volgend op het tegemoetkomingsjaar per cliënt gegevens over het pgb aan het CAK leveren, met informatie over de hoeveelheid en soort te leveren huishoudelijke hulp alsmede de betrokken uitgaven.

Uit het aanvrageronderzoek van het SCP blijkt dat 15% van de aanvragers van huishoudelijke hulp in 2008 koos voor een pgb (De Klerk et al. 2009: 31). Toegepast op de netto-uitgaven in 2008 en 2009 en een overhead van 15% zou het pgb-bedrag voor 2008 en 2009 uitkomen op 137 respectievelijk 145 miljoen euro. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het gemiddelde hulpvolume van een pgb gelijk is aan dat van hulp in natura. Hierbij moet worden aangetekend dat vanwege de grote populariteit het percentage pgb-kiezers in 2009 waarschijnlijk weer hoger lag dan in 2008 en de corresponderende uitgaven eveneens.

Op basis van CAK-gegevens over netto en bruto pgb's komt Cebeon voor 2008 uit op een bedrag van circa 150 miljoen euro. Op basis van dezelfde CAK-gegevens kon het SCP dit bedrag reproduceren. Als dezelfde CAK-gegevens voor 2007 worden gebruikt, zou deze methode echter uitkomen op pgb-uitgaven van 30 à 40 miljoen euro in 2007. Gezien het grote verschil dat wordt gevonden tussen het bedrag voor 2007 en dat voor 2008, is het de vraag of de door Cebeon gebruikte CAK-bron voor 2008 voldoende betrouwbaar is om pgb-uitgaven vast te stellen, ook al zijn de cijfers voor 2008 'beter' dan die voor 2007.<sup>6</sup>

Zoals hiervoor aangegeven hebben onzekerheden over de uitgaven voor hulp in natura invloed op het door het SCP berekende pgb-bedrag.

Het CAK ontvangt van de zorgaanbieders gegevens over geleverde hulp in natura en van gemeenten gegevens over in rekening te brengen eigen bijdragen. Voor de berekening van de eigen bijdragen dienen gemeenten uurtarieven aan te leveren. In de Wmo zijn bij besluit (algemene maatregel van bestuur, AMvB) wel eisen gesteld aan de gegevens die gemeenten voor de eigen bijdrage moeten aanleveren, maar deze eisen hebben niet betrekking op de uurtarieven. Gemeenten zijn vrij om lagere tarieven aan te leveren dan die in rekening worden gebracht bij de zorgaanbieders. Het is zelfs mogelijk om gebruik te maken van het lage verstektarief dat het CAK hanteert wanneer gemeenten geen uurtarieven aanleveren (€ 12,60 in 2009) of om zelfs nog lagere tarieven te leveren. In 2009 werd door het CAK bij 63 gemeenten gebruikgemaakt van dit verstektarief, dat zowel bij

6 Het CAK geeft aan dat in 2007 nog niet vaak een eigen bijdrage werd gevraagd voor hulpmiddelen en voorzieningen (waarvan in de CAK-administratie de Pgb-bedragen voor huishoudelijke hulp deel uitmaken), dat dat waarschijnlijk had te maken met de tijd die nodig was voor invoering van de Wmo, dat in de loop van 2007 de eigen bijdrage al meer werd opgevoerd door gemeenten, en dat in de cijfers van 2008 ook 'beter' het verschil is te zien.



HH1-hulp, gewone hulp bij huishoudelijke werkzaamheden, als HH2-hulp, gewone huishoudelijke hulp met organisatorische ondersteuning, in rekening is gebracht. Hieronder bevinden zich ook grote gemeenten, zoals Amsterdam, Delft, Leeuwarden, Hengelo, Haarlem, Dordrecht, Eindhoven, Leidschendam-Voorburg en Breda. Ook waren er enkele gemeenten die tarieven rond de € 10 aan het CAK leverden. Het SCP heeft hiervoor, mede op basis van externe data, gecorrigeerd (zie bijlage B voor de resulterende tarieven). Deze correcties bleken bij controle afdoende te zijn.

Als gemeenten hogere uurtarieven dan de verstektarieven van € 12,60 aan het CAK leveren, garandeert dat niet dat het geleverde tarief correspondeert met het door de gemeente aan de zorgleverancier betaalde tarief. Het SCP kan dan niet altijd een correctie uitvoeren.

In welke mate gemeenten aan het CAK uurtarieven leveren die lager zijn dan de tarieven die zorgaanbieders in rekening brengen valt moeilijk te bepalen. Wel is gebleken dat deze situaties zich voordoen.

Om de gevoeligheid van de berekende uitgaven voor hulp in natura voor de gehanteerde uurtarieven te toetsen heeft het SCP enkele simulaties uitgevoerd. Als de tarieven die lager uitvallen dan de waarden behorend bij het 25%-percentiel (€ 15,10 voor HH1 en € 21,50 voor HH2) worden gesteld op het modale (= meeste voorkomende) tarief (€ 16,75 respectievelijk € 21,50), dan komen de uitgaven voor hulp in natura ongeveer 40 miljoen euro hoger uit en het pgb-bedrag wordt dan dus navenant lager. Elk procent dat de gecorrigeerde door de gemeenten aangeleverde tarieven lager liggen dan de werkelijke tarieven, leidt tot een onderschatting van de uitgaven voor hulp in natura van ongeveer 10 miljoen euro en een even hoge overschatting van het pgb-bedrag.

Daarnaast zijn mogelijke onzuiverheden in het geding in verband met de registratie van de gerealiseerde uren huishoudelijke hulp door zorgaanbieders. Bekend is dat deze registratie bij een aantal gemeenten substantieel achterloopt. Hiervoor is door het SCP weliswaar gecorrigeerd door op gemeentelijk niveau fluctuaties in de periodieke registraties volgens bepaalde rekenregels bij te stellen, maar ook hier kunnen onzuiverheden in het geding zijn. Het SCP verwacht echter dat de onzuiverheden in de registratie van volumes beperkt zijn. Het verleende aantal uren hulp in 2008 lag volgens recente CAK-cijfers (juli 2010) nog geen 1% hoger dan volgens cijfers van juli 2009. Achterstanden in het doorgeven van het aantal uren hulp door de zorgaanbieders lijken daarom geen grote rol te spelen.

Tot slot kunnen de bruto uitgavencijfers die gebaseerd zijn op de gecorrigeerde iv3-registraties van het CBS uitgaven voor collectieve regelingen bevatten. Gemeenten kunnen namelijk uit efficiëntieoverwegingen huishoudelijke hulp voor groepen bewoners via een collectieve regeling aanbieden.<sup>7</sup> Aan individuen wordt dan geen eigen bijdrage in rekening gebracht en uren huishoudelijke hulp worden niet doorgegeven aan

<sup>7</sup> Zo zijn er gemeenten die collectieve arrangementen aanbieden als boodschappendienst, klussendienst, maaltijdvoorzieningen en domoticafaciliteiten. Zie ook RadarAdvies (2010).

het САК. Doordat het pgb-bedrag als restpost wordt berekend, komen de uitgaven voor collectieve regelingen daarom in het pgb-bedrag terecht.<sup>8</sup>

Concluderend kan gesteld worden dat in elk geval een deel van het ‘pgb-bedrag’ in tabel 2.4 (circa 300 miljoen euro) verklaard kan worden uit onzuiverheden die verband houden met de registratie van uurtarieven en omgezette volumina in de САК-administratie en mogelijk ook met de opname van kosten voor collectieve arrangementen in de IV3-registraties van het CBS.

Het is echter niet goed mogelijk een harde indicatie van deze onzuiverheden te geven. Evenmin is het goed mogelijk om de werkelijke pgb-uitgaven boven water te krijgen. Dat maakt het zeer lastig om de mate van overschatting van het in tabel 2.4 opgenomen ‘pgb-bedrag’ te kwantificeren.

Om inzicht te krijgen in de werkelijke hoogte van de uitgaven voor de huishoudelijke hulp in natura, voor collectieve arrangementen en voor de pgb's adviseert het SCP onderzoek te doen naar de hoogte van de werkelijke tarieven voor huishoudelijke hulp en naar de omvang van mogelijk collectieve arrangementen voor huishoudelijke hulp en in 2011 gebruik te gaan maken van de nieuwe pgb-registraties van het САК per 1 januari 2010.

## 2.5 Decompositie van de gerealiseerde uitgaven in 2009

Tabel 2.5 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 overzicht te geven vanaf de aanloop naar de invoering van de Wmo tot zo recent mogelijk. 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.<sup>9</sup> Door de pgb-uitgaven te delen door het pgb-tarief resulteert een indicatie van het ‘hulpvolume’.

Uit tabel 2.5 blijkt dat het aantal uren huishoudelijke hulp in natura na de overheveling van de Awbz naar de Wmo in 2007 vrij stabiel is geweest. Verder blijkt dat de productmix van HH1- en HH2-hulp (verhouding uren HH1 en uren HH2) geleidelijk is verschoven van

8 Het САК meldt bij de becijferingen dat het САК altijd afhankelijk is van het aanlevergedrag van gemeenten. Als deze onvolledige of onjuiste informatie doorspelen in de applicatie die hiervoor is ontwikkeld, komt dit direct tot uiting in de hier gepresenteerde becijferingen.

9 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.

20/80 in 2006 via 30/70 in 2007 en 50/50 in 2008 naar 55/45 in 2009. Ten slotte 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 1,7%) in 2009 weer flink is gestegen: 7,6%. Gedurende de gehele periode 2006-2009 zijn de prijzen voor HH2-hulp gedaald, hoewel de daling in 2009 zeer beperkt was: 0,5%. Per saldo heeft dit in de periode 2005-2009 geleid tot een – met het volume gewogen – prijsdaling van de hulp in natura van 20,5% (inclusief het productmixeffect).

Tabel 2.5  
Bruto-uitgaven huishoudelijke hulp 'in natura', 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
<i>uren (mln. euro)</i>					
hulp in natura					
– basis (HH1)	10,4	10,9	15,9	26,4	30,3
– basis + organisatie (HH2) <sup>a</sup>	40,4	42,8	36,8	26,9	24,7
totaal hulp in natura	50,8	53,7	52,7	53,3	55,1
pgb <sup>b</sup>	6,2	9,0	13,6	18,1	18,9
totaal	57,0	62,7	66,3	71,4	74,0
<i>prijzen per uur (euro)</i>					
hulp in natura					
– basis (HH1)	€ 13,70	€ 14,60	€ 15,29	€ 15,55	€ 16,73
– basis + organisatie (HH2) <sup>a</sup>	€ 26,20	€ 24,30	€ 21,79	€ 21,45	€ 21,34
totaal hulp in natura	€ 23,65	€ 22,34	€ 19,83	€ 18,52	€ 18,80
pgb (schatting) <sup>b</sup>	€ 20,10	€ 18,98	€ 16,85	€ 15,74	€ 15,98
totaal	€ 23,27	€ 21,86	€ 19,22	€ 17,82	€ 18,08
<i>uitgaven (mln. euro)</i>					
hulp in natura					
– basis (HH1)	142	159	243	411	508
– basis + organisatie (HH2) <sup>a</sup>	1.060	1.041	802	577	528
totaal hulp in natura	1.201	1.200	1.045	988	1.035
pgb <sup>b</sup>	125	170	229	285	302
totaal	1.326	1.370	1.274	1.273	1.337

a Overige producten, geen HH1 en HH2, zijn aan de HH2 toegevoegd (in 2009 circa 3% van de totale productie).

b Bij het pgb is uitgegaan van een rektarief dat 85% vormt van het gewogen in-natura tarief.

Bron: САК; SCP-bewerking

Wanneer we het hulpvolume meerekenen dat aan het pgb kan worden verbonden, ontstaat een ander beeld van de ontwikkeling van de hulpverlening. Het totale hulpvolume zou dan in de periode 2005-2009 met 6,7% per jaar zijn toegenomen, tegenover 2,0% per jaar als uitsluitend de hulp in natura in aanmerking zou zijn genomen. Hierbij dient aangetekend te worden dat het uitgavenbedrag voor pgb's 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 van 209,8 miljoen euro kan globaal worden ontleed in een volume-effect, een prijseffect en een productmixeffect voor de hulp in natura (tabel 2.6). 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 productmixeffect op de gewijzigde volume-verhouding tussen de onderscheiden zorgproducten (zie hiervoor tabel 2.6). 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 2.6

Decompositie van het gerealiseerde overschot voor huishoudelijke hulp, 2005-2009<sup>a</sup>

van 2005 naar 2009	toelichting	verwachte groei (%)	gereali- seerde groei (%)	verwachte groei bedrag (mln)	gereali- seerde groei bedrag (mln)	verschil in groei bedrag (mln)	aandeel in overschot (%)
volumegroei zorg in natura	uren HH1+HH2	10,0%	8,4%	119,9	100,7	-19,2	9%
prijsstijging zorg in natura	HH1 en HH2	10,9%	-13,2%	130,7	-158,3	-289,0	138%
productmix zorg in natura		0,0%	-7,3%	0,0	-88,0	-88,0	42%
statistisch	kruisterm	1,1%	-1,7%	13,0	-20,6	-33,7	16%
persoons- gebonden budget		21,9%	142,7%	27,3	177,7	150,4	-72%
eigen bijdragen		21,9%	-0,8%	-43,2	1,5	44,8	-21%
diversen						24,9	-12%
<b>totaal overschot</b>						<b>209,8</b>	

a De prijsstijging is de stijging van de Paasche-prijsindex verminderd met het productmixeffect.

Bron: scp

Uit tabel 2.6 blijkt dat de gerealiseerde volumegroei van zorg in natura in 2009 (8,4%) enigszins is achtergebleven bij de verwachte volumegroei op basis van de gehanteerde volume-index (10,0%). Wanneer echter ook de ontwikkeling van het pgb in volumetermen wordt vertaald (niet in tabel 2.6, wel in figuur 3.1), dan ontstaat een omgekeerd beeld: de gerealiseerde volumegroei (30%) is dan groter dan de verwachte volumegroei (ook 10,0%). Deze stijging is verdisconteerd in de gerealiseerde groei van het pgb met 142,7%.<sup>10</sup>

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 13,2% 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 289,0 miljoen euro – verantwoordelijk voor het gerealiseerde overschot.

De verandering van de productmix verklaart in 2009 nog eens 88,0 miljoen euro (42%) 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 72%, maar dan in negatieve zin, bij aan het gerealiseerde overschot. Daarbij moet worden aangetekend dat dit groeiverschil met 150,4 miljoen euro de achterblijvende volumegroei van de zorg in natura (–19,2 miljoen euro) verre overtreft. De eigen bijdragen ten slotte leveren 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 tarieven voor huishoudelijke hulp (de tarieven voor de eigen bijdrage hangen mede af van de prijs) en het hanteren van eigen bijdrage tarieven die onder de officiële tarieven liggen.

## 2.6 Beschrijving van gerealiseerde tekorten en overschotten in 2009

De gemeenten hebben op basis van de hier gebruikte voorlopige cijfers 86,6% van het hun in 2009 toegemeten budget gebruikt. Het aandeel dat gemeenten besteden, verschilt per gemeente. In tabel 2.7 zijn deze verschillen uitgesplitst naar gemeentegrootte, gemiddelde kostprijs en productmix.

<sup>10</sup> Deze stijging is opgebouwd uit een volumegroei van 205% en een prijsdaling van 20%.

Tabel 2.7

Enkele productie- en uitgavenkenmerken naar gemeentekennmerken, 2009 (mln. euro)

kenmerk	indeling	aantal gemeenten	uitgaven per 75-plusser (€)	aandeel eigen bijdragen (%)	aandeel budget besteed (%)
alle gemeenten		441	47,0	14,8	86,6
<i>gemeentegrootte</i>					
dorpen/stadjes	< 20.000	184	44,0	14,1	86,0
kleine steden	20.000-50.000	189	48,2	15,3	88,3
middelgrote steden	50.000-100.000	43	51,3	15,7	82,7
grote steden	100.000-250.000	21	53,2	14,8	87,5
zeer grote steden	> 250.000	4	50,8	13,6	76,6
<i>kostprijs</i>					
lage tarieven	< € 17,50	109	47,0	15,5	78,7
gemiddelde tarieven	€ 17,50-€ 20,50	195	45,8	14,9	84,5
hoge tarieven	> € 20,00	137	48,6	14,1	96,1
<i>producten</i>					
relatief veel HH1	> 60%	210	47,4	14,8	84,4
gemiddelde verhouding	40-60%	148	46,6	14,8	87,2
relatief veel HH2	< 40%	83	46,7	15,0	91,4

Bron: ministerie van Binnenlandse Zaken en CBS; SCP-bewerking (ongewogen, dat wil zeggen dat elke gemeente even zwaar weegt, onafhankelijk van de gemeentegrootte)

De bestedingsverschillen lopen uiteen van 76,6% (bij de zeer grote steden) tot 88,3% (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 hun toegemeten budget voor huishoudelijke hulp.

Tabel 2.8

Gemeenten naar bestede budgetten voor huishoudelijke hulp, 2009

	aantal gemeenten	aandeel (%)
besteding < 75%	127	29
besteding 75-85%	84	19
besteding 85-95%	92	21
besteding 95-100%	30	7
besteding 100-105%	25	6
besteding > 105%	83	19
totaal	441	100

Bron: BZK en CBS; SCP-bewerking

Van het totale aantal gemeenten heeft 29% minder dan 75% van het in 2009 toegekende budget besteed (tabel 2.8). Er is ook een substantieel aantal gemeenten (19%) dat meer dan 5% over het hun toegemeten budget is heengegaan. Slechts 12% van de gemeenten is om en nabij het toegekende budget uitgekomen.

## 2.7 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 2.1) 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 1.142,0 miljoen euro in 2009, uit op 1.237,7 miljoen euro (tabel 2.9).

Tabel 2.9

Macrobudget voor huishoudelijke hulp in 2011 volgens het bindend advies (mln. euro)

	2009	2010	2011
budget huishoudelijke hulp 2009 (voor correcties, na nacalculaties)	1366,7		
indexering (%)		3,83%	4,38%
q: volumecomponent (reële indexatie)		2,29%	2,38%
p: prijscomponent (nominale indexatie)		1,54%	2,00%
netto gerealiseerde uitgaven huishoudelijke hulp 2009	1142,0		
budget huishoudelijke hulp 2011 (indexatie 2009)			1237,7
budget huishoudelijke hulp 2011 volgens bindend advies			1237,7

Bron: SCP

In 2009 hebben gemeenten op basis van de in dit advies gepresenteerde cijfers netto 1.142,0 miljoen euro uitgegeven aan huishoudelijke hulp (zie tabel 2.4). Dit is het saldo van bruto-uitgaven voor hulp in natura (1.035,3 miljoen euro) plus uitgaven voor pgb's (302,2 miljoen euro) minus de opbrengst van eigen bijdragen (195,5 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 1.237,7 miljoen euro (tabel 2.9).

Het SCP brengt als onafhankelijke derde ook een niet-bindend advies uit, dat is gebaseerd op relevante beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen in de periode 2009-2011, die gevolgen hebben voor de omvang van het macrobudget voor huishoudelijke hulp in 2011. Deze ontwikkelingen worden beschreven in hoofdstuk 3 van dit advies. Het gaat daarbij om de volgende ontwikkelingen:

1. de invoering van een financiële vergoeding per 1 januari 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;
3. het schrappen van lichtere vormen van begeleiding uit de Awbz en de doorwerking daarvan op het gebruik van huishoudelijke hulp.

In dit advies wordt ervan uitgegaan dat een kwart van de alfahulp overgaat naar zorg in natura. Hiermee is een extra kostenpost gemoeid van 57,2 miljoen euro (tabel 2.10). Het op kostprijsniveau brengen van de huishoudelijke hulp zal minimaal 78,7 miljoen euro kosten. Hierbij is rekening gehouden met kostprijsbesparingen door een hogere productiviteit en lagere indirecte kosten. Tegenover deze kostenverhogende factoren staat een kostenbesparing vanwege een verdere verschuiving van de productmix van duurdere HH2- naar goedkopere HH1-zorg. Hiermee is naar verwachting een kostenbesparing



gemoeid van 22,7 miljoen euro. Dit brengt het totaal van kostprijsverhogende factoren op een bedrag van 56,0 miljoen euro.

Tabel 2.10  
Macrobudget voor huishoudelijke hulp in 2011 volgens het niet-bindend advies (mln. euro)

	2009	2010	2011
netto gerealiseerde uitgaven huishoudelijke hulp 2009	1142,0		
budget huishoudelijke hulp 2011 (indexatie 2009)			1237,7
compensatie ontwikkelingen 2009-2011			
1 effect van de alfahulpmaatregel <sup>a</sup>	57,2		62,0
2 effect van de kostprijsproblematiek <sup>b</sup>	56,0		60,7
3 effect van de doorwerking pakketmaatregel Awbz <sup>c</sup>			PM
totaal compensatie	113,2		122,7
budget huishoudelijke hulp 2011 volgens niet-bindend advies <sup>d</sup>			1360,3

a Zie de 75/25-variant in tabel 3.2.

b Zie tabel 3.2, inclusief besparingseffecten.

c Zie conclusie van paragraaf 3.2.

d Inclusief afrondingsverschillen.

Bron: SCP

In het bestuurlijk overleg van april 2009 is afgesproken een bedrag van 127 miljoen euro aan gemeenten beschikbaar te stellen ter compensatie van de gevolgen van de pakketmaatregel Awbz voor het gebruik van Wmo-voorzieningen. Hiervan is 25 miljoen euro geoormerkt en toegevoegd aan het budget voor huishoudelijke hulp. Uit onderzoek zou nader moeten blijken hoeveel geld er daadwerkelijk is gemoeid met de overloop van Awbz-zorg naar Wmo-hulp als gevolg van de genoemde pakketmaatregel. Uit onderzoek van ННМ, waarover wordt gerapporteerd in paragraaf 3.2 van dit advies, is gebleken dat deze overloop zeer bescheiden is. Daarom stelt het SCP voor hier een stelpost van 5 miljoen euro op te nemen. Aangenomen wordt dat de effecten van de pakketmaatregel Awbz, die is ingegaan op 1 januari 2009, nog nauwelijks doorwerken in de gerealiseerde uitgaven voor 2009. Daarom is voor 2009 nog slechts een PM-post opgenomen. In volgende jaren zou de oormerking kunnen vervallen en een negatieve compensatie in het budget voor huishoudelijke hulp kunnen worden opgenomen, omdat het effect van de pakketmaatregel al in het gerealiseerde budget voor huishoudelijke hulp is verdisconteerd.

Rekening houden met relevante beleidsontwikkelingen en maatschappelijke ontwikkelingen komt het bindend en niet-bindend advies dus samen uit op een bedrag van 1.360,3 miljoen euro voor 2011.

### 3 De toereikendheid van het macrobudget voor huishoudelijk hulp

Dit advies bevat ook een inhoudelijke toets van de toereikendheid van het budget voor huishoudelijke hulp voor het jaar 2009. Daarbij dienen met name beleidsontwikkelingen en maatschappelijke ontwikkelingen in aanmerking te worden genomen. Op deze plaats kan echter al worden vermeld dat beleidsontwikkelingen, met name betreffende de nieuwe positionering van de alfahulp, wegens gebrek aan relevante gegevens slechts in beperkte mate in dit advies aan de orde komen. De toereikendheid van het macrobudget wordt sterk bepaald door maatschappelijke ontwikkelingen en het gevoerde extra-muraliseringsbeleid.

Uitgangspunt voor de inhoudelijke toets van de toereikendheid van het macrobudget voor huishoudelijke hulp vormt de door de bevolking uitgeoefende vraag naar deze diensten (TK 2005/2006: 19). De indexering van de volumecomponent van de vraag is gebaseerd op handhaving van het voorzieningenniveau, rekening houdend met veranderingen in de bevolkingssamenstelling (vergrijzing) en het verminderde beroep op intramurale verzorging (extramuralisering). Het gebruik van huishoudelijke hulp wordt in eerste instantie bepaald door behoefte aan hulp wegens gezondheidsbeperkingen van personen in een huishouden, vervolgens door de vraag naar hulp die wordt uitgeoefend en het gebruik dat van het beschikbare hulpaanbod wordt gemaakt. De gekozen volume-index voor de bepaling van het macrobudget voor huishoudelijke hulp in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) – de groei van het aantal thuiswonende 75-plussers – vormt een benadering voor de verwachte vraag naar huishoudelijke hulp. De vraag is nu in welke mate dit een goede benadering is.

In dit hoofdstuk wordt eerst een beeld gegeven van de ontwikkeling van de extramurale hulp en zorg die in het kader van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz) en de Wmo wordt verstrekt (§ 3.1). Vervolgens wordt nagegaan welke vraag naar huishoudelijke hulp in de toekomst verwacht mag worden op basis van demografische en maatschappelijke determinanten. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met het opstuwend effect van voortgaande extramuralisering op de vraag naar huishoudelijke hulp (§ 3.2). Daarna wordt ingegaan op recente beleidsontwikkelingen in de Wmo en Awbz die mogelijk financiële gevolgen hebben voor de huishoudelijke hulp (§ 3.3).

#### 3.1 Ontwikkelingen in het verlenen van hulp en zorg

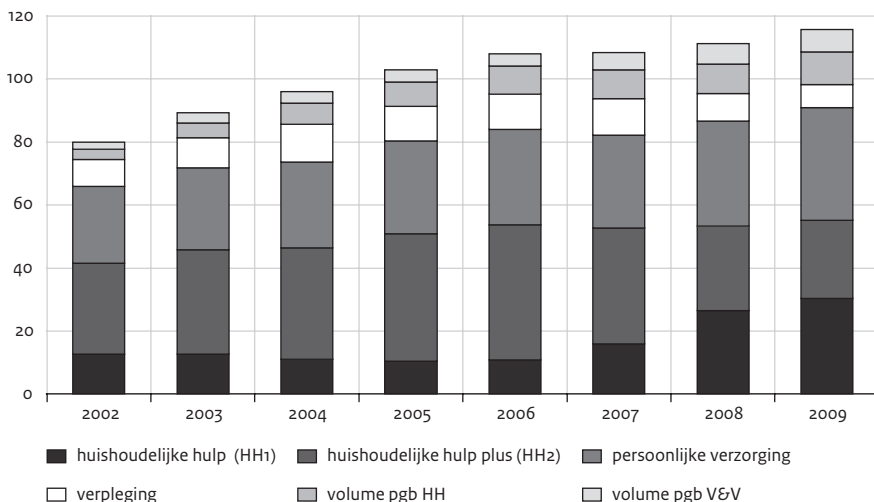
Ongeveer 85% van de huishoudelijke hulp in natura die in het kader van de Wmo wordt verstrekt, kwam in 2007 bij 65-plussers terecht en bijna de helft bij de 80-plussers (CBS, Statline). De meeste zorg zonder verblijf wordt ontvangen door vrouwen: 66% van de Awbz-zorg en 80% van de Wmo-zorg zonder verblijf kwam in 2009 terecht bij vrouwen (CAK, jaarverslag 2009). De gemiddelde leeftijd is hoog: 73 à 74 jaar bij mannen en 76 à 77 jaar bij vrouwen. De huishoudelijke hulp die wordt gegeven vanuit de Wmo wordt vaak

in combinatie gebruikt met persoonlijke verzorging en/of verpleging die door de Awbz worden geleverd. Ongeveer de helft van de huishoudelijke hulp wordt in combinatie met extramuraal Awbz-zorg geleverd. Dit aandeel loopt sterk op met de leeftijd. Zo kreeg in 2007 60% van de 80-plussers naast huishoudelijke hulp een verzorger of verpleger aan huis (CBS, Statline).

Van alle Awbz-indicaties (exclusief huishoudelijke hulp) werd in 2007 al 7,5% in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb) geleverd. In 2005 bedroeg dit aandeel nog 5,1% (bron: CIZ 2007). In het kader van de Wmo is onder de mensen met een beperking het aandeel personen dat gebruikmaakt van een pgb (voor huishoudelijke hulp en diverse voorzieningen) opgelopen van 5% in 2005 naar 8% in 2007 (SCP 2008b). In een onderzoek naar aanvragers van een Wmo-voorziening in 2008 blijkt dat mensen vooral voor de huishoudelijke hulp een pgb aanvragen: 15% in 2008 (De Klerk et al. 2009). Directe informatie over het gebruik van pgb's voor het inkopen van huishoudelijke hulp is helaas niet beschikbaar. Vanwege de sterke groei van het pgb in de Wmo is daarom een vertaling van de betrokken uitgaven naar het volume verleende hulp gemaakt, door de betrokken uitgaven te waarderen tegen 85% van de gemiddelde prijs van huishoudelijke hulp in de Wmo. Ook voor uitgaven voor het pgb voor verzorging en verpleging in de Awbz is een dergelijke vertaalslag gemaakt, zij het dat conform de richtlijnen wordt uitgegaan van 75% van de gemiddelde Awbz-prijs.<sup>11</sup> Figuur 3.1 geeft een beeld van de ontwikkeling van extramuraal zorg die in het kader van de Wmo en de Awbz wordt verstrekt. Daarin is ook een schatting opgenomen van het volume aan huishoudelijke hulp dat op basis van de verstrekte pgb's door de betreffende budgethouders zou kunnen worden ingekocht. Hierdoor wordt een zuiverder beeld verkregen van het volume van de verstrekte huishoudelijke hulp.

<sup>11</sup> Deze vertaalslag is gemaakt op basis van ITS (2008), interne informatie van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de tarieven van het College Tarieven Gezondheidszorg/de Nederlandse Zorgautoriteit (CTG/NZA) voor persoonlijke verzorging en verpleging. Hoewel een belangrijk deel van de met het pgb ingekochte zorg uit mantelzorg en professionele hulp bestaat, en er dus feitelijk meer uren hulp verleend kunnen worden, wordt hiermee het equivalente productievolume van vergelijkbare Awbz-zorg weergegeven.

Figuur 3.1  
Verleende uren extramurale zorg, 2002-2009 (mln. euro)



Bron: CAK; SCP-bewerking

De grafiek laat aanvankelijk een sterke groei zien (met 5% per jaar), maar vanaf 2006 een stagnerende groei van de zorg in natura. Dit komt zowel door de bij de vergrijzing achterblijvende groei van de in-natura geleverde persoonlijke verzorging en verpleging (vanaf 2005) als van de huishoudelijke hulp (vanaf 2006). De stagnerende groei van de in-natura zorg wordt deels gecompenseerd door de groei van persoonsgebonden budgetten voor huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging en verpleging. Het is helaas lastig om deze budgetten in volumetermen te duiden, omdat niet bekend is hoeveel zorg door de budgethouders is ingekocht en welk deel van het pgb aan verzorging en verpleging thuis is besteed. Desondanks is een poging gedaan om het zorgvolume van het pgb te kwantificeren door het als equivalent van publieke Wmo-/Awbz-zorg op te vatten. Het is duidelijk dat deze kwantificering de nodige beperkingen kent.

Bezien we het totaal van de volumegroei voor hulp en zorg thuis, inclusief pgb, dan zien we in de periode 2002-2006 een jaarlijkse groei van bijna 8% en in 2006-2009 een jaarlijkse groei van ruim 2%. Bij de huishoudelijke hulp, inclusief pgb, komt de jaarlijkse volumegroei in de periode 2002-2006 uit op 8½% en in de periode 2006-2009 op 1½%.<sup>12</sup> Deze groei komt voor een deel voor rekening van het pgb voor huishoudelijke hulp. Het totale volume aan huishoudelijke hulp in natura is de afgelopen jaren met slechts ¾% per jaar gegroeid. Het jaarlijkse groeicijfer voor de totale huishoudelijke hulp in de periode 2006-2009 komt met 1½% iets lager uit dan het vergelijkbare groeicijfer van de

<sup>12</sup> Het door het pgb gerealiseerde volume dient uiteraard bij de berekening van het benodigde budget wel tegen een andere prijs te worden gewaardeerd wegens besparingen op de overhead.

gekozen volume-index voor huishoudelijke hulp, die is gebaseerd op de groei van het aantal thuiswonende 75-plussers (2¼%).

### 3.2 Overloop van begeleiding Awbz naar Wmo huishoudelijke hulp

In december 2009 heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (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 euro) ter compensatie van de pakketmaatregelen Awbz. Door deze pakketmaatregelen zijn de lichtere vormen van begeleiding (lichte ondersteunende en activerende begeleiding, OVB/AV) 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 NHM verzameld zijn in de eerste weken van 2010 en waarover bureau NHM begin 2010 heeft gerapporteerd aan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws). Van de 34 gemeenten (waarvan 30 aselect getrokken uit 440 gemeenten) die door NHM zijn aangezocht hebben uiteindelijk slechts negen gemeenten aan focusgroepbijeenkomsten willen of kunnen deelnemen. Veel gemeenten vonden het onderzoek te vroeg of gaven te kennen hiervoor geen tijd te hebben. Als belangrijkste bevindingen meldt NHM:

1. Er melden zich bij de gemeentelijke loketten erg weinig cliënten die (een deel van) de OVB/AV zijn kwijtgeraakt.
2. Huishoudelijke hulp wordt niet gezien als een primair alternatief voor het wegvallen van (een deel van) OVB/AV.
3. Bij licht dementerende ouderen is het wegvallen van de dagopvang een probleem. NH 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 NH3, dat bedoeld is voor ontregelde gezinnen) ingezet om de regievoering in 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 NHM aan dat deze bevindingen leiden tot de conclusie dat er in algemene zin geen directe relatie is te leggen tussen het wegvallen van OVB/AV uit de Awbz en groei

van de huishoudelijke hulp. NHM 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 zal zijn. Gelet op de aard van de problematiek van de cliënten en de visie van gemeenten daarop, 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. NHM zegt in een voetnoot van zijn 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 euro aan huishoudelijke hulp uitgegeven zal worden als gevolg van de pakketmaatregel.

NHM spreekt dus op grond van zijn 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 NHM-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 toestroom uit de Awbz nog grotendeels moet plaatsvinden, 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 wat 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.

### 3.3 Ontwikkelingen in het zorgaanbod en de kostprijzen

De afgelopen jaren hebben enkele ontwikkelingen plaatsgevonden die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeentelijke uitgaven voor huishoudelijke hulp in latere jaren. De onafhankelijke derde dient de gevolgen van relevante beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen in de periode  $t-1$  (2009) en  $t+1$  (2011) te verdisconteren in het benodigde macrobudget voor huishoudelijke hulp in  $t+1$  (2011). In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijke gevolgen van twee ontwikkelingen:

1. de invoering van een financiële vergoeding per 1 januari 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 de vorige paragraaf behandeld en blijven hier verder buiten beeld. Hier zal alleen worden

ingegaan op de gevolgen van de maatregelen in het kader van alfahulp en de kostprijsproblematiek.

Gemeenten dienen vanaf 1 januari 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 en een persoonsgebonden budget (pgb). De financiële gevolgen voor 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 2008) blijkt dat instellingen in 2008 gemiddeld 12½% (€ 2,40) per contactuur tekortkwamen op de exploitatie. Ook uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bleek dat 50 à 60% van de zorginstellingen die overwegend huishoudelijke hulp leverden in 2007 verlies hebben geleden (CBS webmagazine 22 juli 2009). De markt voor huishoudelijke hulp lijkt dus niet in evenwicht door te lage tarieven in relatie tot de kosten. 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. De veronderstellingen hebben betrekking op de kostprijs en de samenstelling van de verleende hulp. De centrale variabelen zijn:

- 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);
- 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 het 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).<sup>13</sup> Bij deze schaal hoort een gemiddelde productiviteit van 75% (productieve uren, exclusief ziekte, scholing en verlof) 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 in prijzen van 2008). Het gekozen tarief voor de financiële

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

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 is echter gebleken dat de nieuwe contracttarieven in 2010 nog steeds substantieel onder de door PwC in 2008 waargenomen kostprijzen uitkwamen (Actiz 2009a). 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.<sup>14</sup>

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 productmixeffect 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 langetermijn productmix van HH1 en HH2 (60%/40%) in 2011 is gerealiseerd. De financiële gevolgen worden weergegeven in prijzen en volumina van 2009.<sup>15</sup>

Volgens informatie van het ministerie van vws zijn inmiddels 6000 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

<sup>14</sup> 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 (2009a). Voor thuishulp B (globaal HH2) komen de uurtarieven uit op respectievelijk € 29,50 (PwC 2008), € 26,55 (dit advies) en € 22,75 (Actiz 2009a).

<sup>15</sup> Aangezien de volumina en prijzen tussen 2008 en 2009 nauwelijks zijn veranderd, zijn hiervoor geen afzonderlijke correcties uitgevoerd.



betekenen dat circa een kwart van de alfahulpen in loondienst (is) gaan werken.<sup>16</sup> 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 werken vanwege de achteruitgang in netto-inkomen, de binding met 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 becijferingen, weergegeven in tabel 3.1, blijkt dat er substantiële bedragen zijn gemoeid met de alfahulpmaatregel en het op kostprijsniveau brengen van de huishoudelijke hulp.

Tabel 3.1  
Scenario's voor de uitgavenontwikkeling huishoudelijke hulp<sup>a</sup>

	gerealiseerde kosten en budgetten					kostenvarianten in prijzen en volumina 2009					
	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2011	2011	2011	2011	2011
financiële vergoeding						100%	75%	50%	25%	0%	
in natura hulp door instelling						0%	25%	50%	75%	100%	
niveau											
in jaarmutaties	0,0										
productmixeffect	0,0					-22,7	-22,7	-22,7	-22,7	-22,7	
alfaschuifeffect	0,0					0,0	57,2	114,4	171,6	228,8	
kostprijs effect	0,0					142,1	150,3	158,5	166,6	174,8	
kostprijsbesparing	0,0					-53,1	-71,6	-90,1	-108,6	-127,1	
kosten/ netto-uitgaven per jaar	1129,0	44,0	-78,8	-16,4	64,3	66,4	113,2	160,1	206,9	253,7	
budget per jaar	1123,4	41,4	53,3	70,5	63,2						
in niveaus						basis	in prijzen en volumina van 2011				
kosten/ netto-uitgaven per jaar	1129,0	1172,9	1094,1	1077,7	1142,0	1237,7	1309,6	1360,3	1411,1	1461,9	1512,7
budget per jaar	1123,4	1164,8	1218,1	1288,6	1351,8	1237,7					
overschot	5,6	8,2	-124,0	-210,9	-209,8	0,0					

a Deze scenario's zijn analoog aan die van het voorlopig advies; alleen de cijfers zijn geactualiseerd.

Bron: SCP

<sup>16</sup> Het aantal alfahulpen is niet bekend. Op basis van gegevens van Prismant (2009) schatten wij het aantal alfahulpen in 2009 op 58.000. Actiz houdt het na een globale becijfering op 66.000 alfahulpen (zie Actiz 2009b).

Met de alfahulpschuif is bij de gekozen variant een bedrag gemoeid van ruim 57,2 miljoen euro. Kostprijsbesparingen zijn zowel mogelijk voor de kosten van alfahulpen die in loondienst gaan (alfahulpschuif) als voor de overige personeelskosten. Bij de alfahulpschuif 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. 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 71,6 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 113,2 miljoen euro in prijzen van 2009. Passen we hierop de voorgeschreven indexering voor de periode 2009-2011 toe (zie tabel 2.9), dan resulteert voor 2011 een bedrag van 122,7 miljoen euro ter compensatie van de beschouwde ontwikkelingen in productmix, alfahulp en kostprijzen.

### 3.4 Ontwikkelingen in de wetgeving

Op 20 mei 2010 heeft de Tweede Kamer drie voorstellen van wet tot wijziging van de Wmo van het Kamerlid Kant aangenomen, die betrekking hebben op de invoering van basistarieven in de huishoudelijke verzorging (31.347), de versoepeling van de aanbesteding van huishoudelijke verzorging (31.353) en het veranderen van de bekostiging van de huishoudelijke verzorging (31.375) (TK 2009/2010).<sup>17</sup> Zie voor de concrete wetsvoorstellen, die als wijzigingen op de Wet maatschappelijke ondersteuning zijn ingediend, kader 3.1. Al deze voorstellen moeten de gemeenten volgens de indiener in staat stellen om de basiszorg voor mensen die zijn aangewezen op huishoudelijke hulp te garanderen. Voorts heeft de indiener expliciet aan het voorstel een wetsartikel toegevoegd waarin wordt uitgesproken dat de gemeenten voortdurend verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en continuïteit van de maatschappelijke ondersteuning. De behandeling in de Eerste Kamer zal in september 2010 aanvangen. Het is nog niet bekend wanneer deze wetsvoorstellen van kracht zullen worden. In dit advies wordt ervan uitgegaan dat de wetsvoorstellen geen concrete gevolgen zullen hebben voor het macrobudget 2011. In dit advies wordt al rekening gehouden met de veranderde positie van de alfahulp en de onhoudbaarheid van te lage tarieven voor huishoudelijke hulp.

<sup>17</sup> Hier wordt in navolging van de wetsvoorstellen en de wet zelf het begrip huishoudelijke verzorging gebruikt, waar in de rest van dit advies het in de praktijk gebruikelijke huishoudelijke hulp wordt gebruikt.

---

### Kader 3.1 Nieuwe wetsartikelen Wmo huishoudelijke hulp

Invoering nieuw wetsartikel 21a betreffende de basistarieven (31.347):

1. De gemeenteraad stelt basistarieven vast voor het verlenen van huishoudelijke verzorging.
2. De basistarieven worden vastgesteld:
  - a. op basis van reële kostprijzen van de onderscheidenlijke vormen van huishoudelijke verzorging; en
  - b. uitgaande van inzet van personeel door de aanbieder tegen arbeidsvoorwaarden die passen bij de vereiste vaardigheden benodigd voor het leveren van huishoudelijke verzorging.
3. Het college van burgemeester en wethouders neemt bij het aangaan van overeenkomsten met derden over het verlenen van huishoudelijke verzorging de door de gemeenteraad vastgestelde basistarieven in acht.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de vaststelling van de in het eerste lid bedoelde basistarieven en de in het tweede lid bedoelde arbeidsvoorwaarden.

Toevoeging nieuw derde lid wetsartikel 10 betreffende aanbesteding (31.353):

1. Het college van burgemeester en wethouders laat het verlenen van maatschappelijke ondersteuning zoveel mogelijk verrichten door derden.
2. Het college van burgemeester en wethouders betreft zaken die in het kader van het verlenen van maatschappelijke ondersteuning aan een persoon in eigendom worden overgedragen of in bruikleen worden gegeven, van derden, tenzij dit redelijkerwijs niet mogelijk is.
3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op het verlenen van huishoudelijke verzorging. Indien het college van burgemeester en wethouders evenwel besluit het verlenen van huishoudelijke verzorging door derden te laten verrichten, vindt dit plaats in de vorm die het college passend acht. Het college is daarbij niet verplicht tot het uitschrijven van een aanbesteding.

Invoering nieuw wetsartikel 20a betreffende de specifieke uitkering (31.375):

1. Onze Minister verstrekt aan de gemeenten een specifieke uitkering ten behoeve van het beleid op het terrein van de huishoudelijke verzorging of beleid dat tot mede tot doel heeft het beroep op huishoudelijke zorg te doen afnemen.
  2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over onderwerpen als bedoeld in artikel 20, derde lid, onder a, c, d, e, en f.
  3. De voordracht voor een krachtens het tweede lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.
- 

Het voorstel, waarin gemeenten verplicht worden om basistarieven in te voeren voor de huishoudelijke hulp, vloeit voort uit de bezorgdheid van de Tweede Kamer over ontwikkelingen in de markt voor huishoudelijke hulp. Die ontwikkelingen zouden de kwaliteit en de continuïteit van de verleende hulp volgens de indieners van het wetsvoorstel in gevaar kunnen brengen. Na invoering van de Wmo en overheveling van de huishoudelijke hulp van de Awbz naar de Wmo per 1 januari 2007 zijn de tarieven

sterk gedaald. Belangrijkste oorzaken zijn de verschuiving van de productmix naar eenvoudiger vormen van hulpverlening, de grootschalige inzet van alfahulpen en biedingen van aanbieders onder de kostprijs. Op het gebied van de alfahulp zijn al maatregelen getroffen die aanbidding van alfahulp door zorginstellingen verbieden. Alfahulp moet naast het pgb als een afzonderlijke niet-in-natura voorziening door gemeenten worden aangeboden. Het nieuwe wetsvoorstel moet voorkomen dat biedingen onder de kostprijs plaatsvinden, waardoor cliënten volgens de indiener kunnen rekenen op gekwalificeerde hulp en op hulpverleners die onder fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden hun werk kunnen doen. De basistarieven worden niet landelijk voorgeschreven, maar de gemeenten zijn gehouden aan het uitgangspunt dat de tarieven kostendekkend zijn en passen bij de vereiste vaardigheden om de onderscheiden huishoudelijke producten te leveren. De lokale praktijk zal moeten uitwijzen of deze wetswijziging gevolgen heeft voor de tarieven voor huishoudelijke hulp.

Het voorstel tot versoepeling van de aanbesteding moet eveneens de kwaliteit en continuïteit van de huishoudelijke hulp waarborgen door gemeenten niet meer te verplichten tot openbare (Europese) aanbesteding.<sup>18</sup> Het staat gemeenten volgens het wetsvoorstel vrij om voor de levering van huishoudelijke hulp door derden die contractsvorm te kiezen die zij passend achten bij de Wmo-doelstellingen die worden nagestreefd. Deze doelstellingen kunnen zowel betrekking hebben op de producten die worden aangeboden als de wijze waarop ze worden aangeboden. De contracteerruimte die gemeenten hiermee wordt geboden kan een kostenverhogend effect op de tarieven voor huishoudelijke hulp hebben, maar ook hier moet de lokale praktijk uitwijzen in welke mate dit het geval zal zijn.

Het voorstel tot verandering van de bekostiging moet gemeenten ertoe verplichten het voor huishoudelijke hulp bestemde geld ook daadwerkelijk daarvoor in te zetten. Momenteel wordt het macrobudget voor de huishoudelijke hulp op basis van een integratie-uitkering aan gemeenten verstrekt. Gemeenten zijn er niet aan gehouden dit geld daadwerkelijk aan huishoudelijke hulp te besteden. In het onderhavige voorstel wordt de integratie-uitkering vervangen door een specifieke uitkering die deze verplichting wel kent. Hiervoor voorziet het wetsvoorstel in de lichtst mogelijke verantwoordingsverplichting: het aannemelijk kunnen maken dat het geld aan huishoudelijke hulp is besteed of aan zaken die als alternatief voor huishoudelijke hulp kunnen worden aangemerkt. Met de invoering van een specifieke uitkering vervalt volgens de indiener de taak van de onafhankelijke derde om een bindend en niet-bindend advies uit te brengen over de hoogte en toereikendheid van het macrobudget voor huishoudelijke hulp. De twee andere taken van de onafhankelijke derde, de toereikendheid van het

<sup>18</sup> Gemeenten zijn volgens de directeur-generaal Interne Markten van de Europese Commissie verplicht om huishoudelijke verzorging openbaar aan te besteden (bron: [www.binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl), geraadpleegd 10 mei 2010). Deze uitspraak volgt op vragen van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ter zake. Hoewel hulp bij het huishouden deels een verzorgende taak is, bestaat het grootste deel van het werk in de praktijk uit economische diensten als schoonmaken. Aanbesteden is in dat geval verplicht.

totale Wmo-budget en de toereikendheid van het verdeelmodel, kunnen volgens het voorstel op andere wijze worden ingevuld, bijvoorbeeld in het kader van de evaluatie door het Sociaal en Cultureel Planbureau (macrobudget) en advisering door de Raad voor de financiële verhoudingen (verdeling). Een specifieke uitkering dient te voorzien in de bestrijding van kosten van lagere overheden die in een (wettelijke) regeling nader zijn aangeduid. Dit betekent dat de daarvoor beschikbare middelen alleen aan het nader geduide doel kunnen worden besteed en eventuele tekorten of overschotten dienen te worden verrekend. Voor de bepaling van de hoogte van het budget voor de specifieke uitkering zijn dus indicatoren nodig die een directe relatie hebben met het doel van de regeling.

## 4 Compensatie en substitutie in breder perspectief

Dit advies dient ook een inhoudelijke toets te bevatten van de macro-omvang van het totale budget van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de effecten van het compensatiebeginsel en de verplichting in het kader van het persoonsgebonden budget op de verstrekte voorzieningen.

De gemeenten zijn in het kader van de Wmo gehouden aan het compensatiebeginsel. Het compensatiebeginsel verplicht de gemeente om burgers met beperkingen in staat te stellen normaal maatschappelijk te functioneren. In dit advies zal het compensatiebeginsel slechts marginaal worden getoetst door te kijken naar ontwikkelingen in de jurisprudentie, ontwikkelingen in het gebruik van huishoudelijke hulp in de tijd en ontwikkelingen in het gebruik van verwante voorzieningen in de Wmo en de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz) en hun onderlinge relaties. De informatievoorziening over de pgb voor huishoudelijke hulp is zeer karig. Er zijn geen betrouwbare gegevens beschikbaar over de gemeentelijke uitgaven voor pgb's, noch over de met pgb's geleverde prestaties. Hierdoor is het lastig om te bezien welke bijdrage de pgb's leveren aan de compensatie van beperkingen die huishoudens ondervinden. Vanaf 1 januari 2010 zijn gemeenten verplicht om in het kader van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) per cliënt gegevens over het pgb aan het Centraal Administratie Kantoor (CAK) te verstrekken over het soort indicatie, de start- en einddatum van de beschikking en het aantal uren en minuten zorg per week. Dit betekent dat op zijn vroegst in 2011 goede informatie over het volume aan pgb's beschikbaar is.

### 4.1 Het compensatiebeginsel juridisch gewogen

De Wmo is in 2007 ingevoerd. Een kernelement in de Wmo is het compensatiebeginsel. Dit beginsel heeft krachtens artikel 4 betrekking op de plicht van gemeenten om personen die beperkingen ondervinden in hun zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning aan te bieden die hen in staat stellen om een huishouden te voeren, zich te verplaatsen in en om de woning, zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel en medemensen te ontmoeten om sociale verbanden aan te gaan. Daarbij houdt de gemeente rekening met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvragers van de voorzieningen, alsmede met de capaciteit van de aanvragers om uit een oogpunt van kosten zelf in de benodigde maatregelen te voorzien. Over de concrete uitwerking van het compensatiebeginsel in de dagelijkse praktijk is inmiddels enige jurisprudentie verschenen door uitspraken van de rechter en de hoogste bestuursrechter: de Centrale Raad van Beroep. Bij de toepassing van het compensatiebeginsel spelen met name de volgende zaken een belangrijke rol:

- de bepaling van de doelgroep;
- de mate waarin maatwerk moet worden geleverd;
- de keuzevrijheid die aanvragers hebben;
- de onderzoeksplicht die de gemeente heeft;
- de besparingsbijdrage van gebruikers.

Bij de bepaling van de doelgroep hebben sommige gemeenten de neiging deze te zeer in te perken, bijvoorbeeld tot personen met een ziekte of gebrek (Algemene wet bestuursrecht (Awb) 07/2003; 08/2317; 09/2324) of objectiveerbare medische klachten (Awb 09/5702). De bestuursrechter heeft hier duidelijk uitgesproken dat het gaat om alle beperkingen die zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie in de weg staan, waaronder beperkingen door ouderdom of psychosociale problematiek.

Wat betreft het maatwerk, doorgaans in termen van individuele of collectieve voorzieningen, heeft de rechter eveneens een ruime opvatting. Waar collectieve arrangementen voldoen aan het compensatiebeginsel (08/7031) en gelijkwaardig zijn aan individuele arrangementen kunnen deze worden opgelegd. Als individuele arrangementen echter meerwaarde hebben in het licht van de compensatieplicht, moeten deze individuele arrangementen worden meegewogen in de besluitvorming (08/1600). Slechts overwegende bezwaren, bijvoorbeeld vanwege efficiency, kunnen in zwaarwegende gevallen individuele arrangementen in de weg staan. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer een collectief vervoersysteem dat voldoet aan het compensatiebeginsel gevaar loopt, wanneer te veel potentiële klanten een eigen pgb aanvragen voor individuele vervoersarrangementen.

Ook wat betreft de keuzevrijheid, hier beperkt tot een pgb of in-natura voorziening, volgt de rechter nauwgezet de uitgangspunten van de Wmo. Een pgb moet bij positieve indicatie op verzoek van de aanvrager in beginsel altijd worden toegekend, tenzij wederom overwegende bezwaren in het geding zijn. Een overwegend bezwaar is niet dat voor roerende zaken geen pgb wordt verstrekt, zoals sommige gemeenten hadden verordonneerd (08/3206).

Een veelvoorkomend probleem is het onvoldoende motiveren van een bepaald besluit door de gemeente. Krachtens de Algemene wet bestuursrecht dient een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren (artikel 3:2). Hieraan bleek het in de praktijk nogal eens te schorten (07/2744; 08/4854; 08/3991; 08/7118).

Een laatste aspect dat in verband met de compensatieplicht relevant is, is de vraag of de gemeente vanwege het besparingsmotief een besparingsbijdrage mag vragen bij de verstrekking van een voorziening. Dit besparingsmotief is gebaseerd op het vermoeden dat door de verstrekking (van bijvoorbeeld een rolstoel) de kosten van een 'gebruikelijke voorziening' worden uitgespaard (bijvoorbeeld een fiets). Ook hiervoor heeft de rechter geen grond gevonden in de Wmo, zodat geen besparingsbijdrage door de gemeente mag worden gevraagd (07/1288; 09/291; 09/1001).

#### 4.2 De Wmo-uitgaven 2005-2009

Personen met een huishoudelijk verzorgingsprobleem kunnen door gemeenten op verschillende manieren worden geholpen. De Wmo kent immers negen prestatievelden (zie kader 4.1).

---

#### Kader 4.1 Prestatievelden in de Wmo

1. Bevordering van sociale samenhang en leefbaarheid
  2. Preventieve ondersteuning van de jeugd
  3. Informatie, advies en cliëntondersteuning
  4. Ondersteuning van mantelzorg en vrijwilligers
  5. Bevordering participatie en zelfredzaamheid van mensen met beperkingen
  6. Aanbod van individuele voorzieningen aan mensen met beperkingen
  7. Aanbod van maatschappelijke opvang in gevallen van huiselijk geweld
  8. Bevordering van openbare geestelijke gezondheidszorg
  9. Bevordering van verslavingsbeleid
- 

Huishoudelijke hulp op basis van prestatieveld 6 ligt uiteraard voor de hand, maar ook andere vormen van ondersteuning zijn mogelijk. 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 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.

Er worden geen registraties van de prestaties en de uitgaven van de Wmo bijgehouden. De beste bron voor de uitgaven is de Informatie voor derden (IV3-informatie) die door gemeenten vanwege het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (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 opvang,<sup>19</sup> maatschappelijke begeleiding, maatschappelijk advies, bureaus voor jeugd en gezin en indicatiecommissies;
3. Huishoudelijke hulp voor mensen met beperkingen (prestatievelden 5/6);
4. Voorzieningen voor gehandicapten (prestatievelden 5/6);
5. Openbare gezondheidszorg (prestatievelden 8 en 9); deze 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 ruimer dan in de Wmo omschreven en leiden dus tot een overschatting van de Wmo-uitgaven.

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



In tabel 4.1 wordt de uitgavenontwikkeling voor deze functies weergegeven. Daarin zijn uit consistentieoverwegingen ook de uitgaven voor huishoudelijke hulp voor 2005 en 2006 opgenomen, die toentertijd nog door de Awbz werden gefinancierd (inclusief beheerskosten). De uitgaven omvatten niet alleen de programmakosten maar ook de uitvoeringskosten. De baten omvatten de eigen inkomsten (bijvoorbeeld uit vermogen of verkopen), de eigen bijdragen van gebruikers en belastingen.<sup>20</sup>

Tabel 4.1

Inkomsten en uitgaven van Wmo-gerelateerde functies in de periode 2005-2009 (mln. euro)

	prestatieveld	2005	2006	2007	2008	2009
Sociaal-cultureel werk	1					<sup>a</sup>
baten		122,8	144,5	148,5	185,8	103,0
lasten		699,4	783,5	837,4	936,7	879,6
saldo sociaal-cultureel werk		576,6	639,0	688,9	751,0	776,6
Maatschappelijke begeleiding en advies	2, 3, 4 en 7					
baten		319,6	255,9	261,3	365,3	463,2
lasten		871,2	876,3	1.013,8	1.208,3	1.323,6
saldo begeleiding en advies		551,6	620,3	752,5	843,1	860,0
Huishoudelijke hulp	5/6					
baten		197,0	197,0	158,3	185,4	195,5
lasten		1.393,0	1.436,9	1.332,7	1.464,3	1.545,4
saldo huishoudelijke hulp		1.196,0	1.239,9	1.174,5	1.278,9	1.349,9
Voorzieningen voor gehandicapten	5/6					
baten		75,4	76,6	49,9	59,4	39,3
lasten		831,6	906,3	896,4	1.009,3	1.003,7
saldo voorzieningen		756,2	829,7	846,5	949,9	964,4
Openbare gezondheidszorg	8, 9 plus					<sup>a</sup>
baten		163,1	153,0	171,8	172,1	125,3
lasten		437,6	430,1	454,9	498,1	450,2
saldo gezondheidszorg		274,5	277,1	283,0	326,0	324,9
totaal maatschappelijke functies	1 t/m 9 plus					
baten		877,9	827,1	789,8	968,0	926,3
lasten		4.232,8	4.433,1	4.535,1	5.116,8	5.202,5
saldo totaal Wmo-functies		3.354,9	3.606,1	3.745,4	4.148,8	4.276,2
index saldo totaal (2005 = 100)		100,0	107,5	111,6	123,7	127,5
idem, in constante prijzen (CPI)		100,0	106,3	108,6	117,4	119,6

a 2009 op basis van de begrotingscijfers.

CPI = consumentenprijsindex.

Bron: CBS; SCP-bewerking

20 Het verschil tussen de lasten voor huishoudelijke hulp in tabel 4.1 en het totaal in tabel 2.5 bestaat voornamelijk uit uitvoeringskosten.

Tabel 4.1 laat zien dat de totale lasten zijn opgelopen van 4,2 miljard euro in 2005 naar 5,2 miljard euro in 2009 en de baten (inclusief eigen bijdragen) van krap 0,9 naar ruim 0,9 miljard euro. Per saldo heeft dit geleid tot een netto nominale uitgavengroei van 6¼% per jaar: van 3,4 miljard euro in 2005 naar 4,3 miljard euro in 2009. In constante prijzen (in termen van opgeofferde koopkracht) komt de jaarlijkse groei uit op 4½%. De nominale groei is in de periode 2005-2007 wat lager geweest dan in de periode 2007-2009. Dit komt door de trendbreuk in de groei van de uitgaven voor huishoudelijke hulp in 2007 (-5¼%). Daarna zet de uitgavengroei voor huishoudelijke hulp weer door. De daling van de uitgaven voor huishoudelijke hulp in 2007 wordt deels gecompenseerd door een relatief sterke groei van de uitgaven voor maatschappelijke begeleiding en advies in dat jaar (waarschijnlijk door de toevoeging van het indicatiewezen). Voor het overige zijn de jaarlijkse groeipercentages betrekkelijk stabiel en zijn er geen aanwijzingen voor opzienbarende verschuivingen in uitgavenpatronen tussen Wmo-voorzieningen op 1v3-niveau.

#### 4.3 De relatie tussen huishoudelijke hulp en verwante voorzieningen

Zoals eerder vermeld zijn er vele factoren en groepen van factoren die een verklaring geven voor het gebruik van huishoudelijke hulp. Om de indicatieve landelijke cijfers meer te verdiepen hebben wij een gemeentelijk verklaringsmodel opgesteld. In dit model wordt het gebruik van huishoudelijke hulp afgezet tegen vijf groepen van factoren, te weten de behoeftetekenmerken (de gezondheidskenmerken van mogelijke gebruikers), alternatieve oplossingen (zoals verzorging op basis van de Awbz en hulpmiddelen in het kader van de Wmo), economische factoren (factoren die de financiële ruimte voor oplossingen bepalen), sociale factoren (mogelijkheden die mensen hebben om huishoudelijke problemen zelf op te lossen) en tot slot gemeentelijke preferenties. Al deze factoren zijn op gemeentelijk niveau gedefinieerd (doorgaans per inwoner) en worden op gemeentelijk niveau geanalyseerd. Vraagkenmerken hebben geen directe relatie met de hulpbehoefte. Het zijn factoren die bepalen waarom het ene huishouden met een hulpbehoefte wel en het andere huishouden met een vergelijkbare hulpbehoefte geen vraag heeft naar huishoudelijke Wmo-hulp. Aanwezige gezinsleden kunnen bijvoorbeeld beschikbaar zijn voor het verlenen van mantelzorg of betrokkene beschikt over voldoende inkomen om particuliere hulp in te kopen. Hiervoor zijn sociale en economische indicatoren op gemeentelijk niveau opgenomen.

De gezondheidstoestand van de bevolking wordt op gemeentelijk niveau door vijf indicatoren direct gemeten: twee directe indicatoren en drie indirecte indicatoren. De directe indicatoren betreffen het aantal mensen met fysieke beperkingen en het langdurig medicijngebruik in verband met chronische ziekten. Informatie over fysieke beperkingen is betrokken uit het Woononderzoek Nederland (WoON) 2006 en 2009 van

het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).<sup>21</sup> Omdat deze informatie voor kleine gemeenten te onbetrouwbaar bleek, is dit kenmerk voor slechts circa 75% van de gemeenten beschikbaar. De informatie over chronisch zieken is betrokken uit de farmacie kostengroepen (FKG's) van Vektis. Dit betreft extramuraal geneesmiddelen waarvan bekend is dat ze voor chronische aandoeningen worden voorgeschreven.<sup>22</sup>

Indirecte indicatoren voor de gezondheidstoestand betreffen leeftijd en gestandaardiseerde mortaliteit. Voor leeftijd is het percentage 65-74-jarigen en 75-plussers genomen. De gestandaardiseerde mortaliteit geeft op gemeentelijk niveau de afwijking weer tussen de werkelijke sterftcijfers en de sterftcijfers die op basis van landelijke sterftkansen naar leeftijd en geslacht verwacht konden worden. Een hogere gestandaardiseerde mortaliteit wijst op relatief hoge – voor leeftijd en geslacht gecorrigeerde – sterftkansen, waarschijnlijk als gevolg van een slechtere gezondheidstoestand van de bevolking.

Over relevante sociaaleconomische kenmerken die indicatief zijn voor de vraag naar huishoudelijke hulp is doorgaans goede en volledige informatie op gemeentelijk niveau beschikbaar. Alleen de informatie over het opleidingsniveau van de bevolking moet worden betrokken uit de Enquête beroepsbevolking van het CBS (aantal personen per gemeente in de periode 2004-2009), en ontbreekt daarmee voor een aantal zeer kleine gemeenten. Bovendien heeft het opleidingsniveau betrekking op de beroepsbevolking (20-64 jaar), hetgeen niet primair de doelgroep is voor huishoudelijke hulp. Opleidingsniveau is indicatief voor vaardigheden om bepaalde oplossingen te vinden (netwerk aanspreken), maar ook voor voorkeuren voor bepaalde oplossingsrichtingen (particuliere hulp). Economische kenmerken geven de financiële randvoorwaarden om hulp in te kopen: het inkomen waarover men beschikt en de prijs die men ervoor moet betalen. De aanwezigheid van arbeidsongeschikten is zowel indicatief voor een zwakke economische structuur als voor een zwakke gezondheidssituatie. Een beperking is wel dat ook dit kenmerk betrekking heeft op de (wat oudere) beroepsbevolking en daarmee niet op de doelpopulatie van de huishoudelijke hulp.

Ook voor de behoefte aan en de beschikbaarheid van mantelzorg zijn determinanten op gemeentelijk niveau beschikbaar, zoals stedelijkheid, het aandeel werkende vrouwen en het aandeel alleenstaande 75-plussers. De lokale voorkeuren vormen een proxy voor bepaalde oplossingsrichtingen, zoals een grote voorkeur voor de inzet van collectieve arrangementen (aandeel linkse of lokale stemmers bij de gemeenteraadsverkiezingen 2006 en 2010 en de gemeentelijke belastingdruk per inwoner).<sup>23</sup>

21 Deze informatie heeft betrekking op het slechts met (veel) moeite kunnen uitvoeren van de volgende activiteiten: trap op- en aflopen, een half uur lang staan of zitten, gaan zitten en opstaan, de woning verlaten en binnengaan, zich volledig wassen, tien minuten lopen zonder te stoppen, de dagelijkse boodschappen doen en klussen doen waarbij een huishoudtrap nodig is.

22 Het betreft onder meer medicijnen tegen kanker, reuma, diabetes, depressie, hart- en vaatziekten, longziekten en nier- en leverziekten. De informatie over diagnose kostengroepen (DKG's) voor ziekenhuizen en specialisten bleek niet geschikt voor analyse op gemeentelijk niveau.

23 De informatie over het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen is slechts beperkt bruikbaar door het grote aantal stemmers op lokale partijen.

Er zijn twee modellen opgesteld. In het eerste model wordt het niveau van de huishoudelijke hulp afgezet tegen de hiervoor genoemde factoren, onderscheiden naar de drie componenten (hulpbehoefte, hulpmogelijkheden, preferenties). In het tweede model wordt de verandering van de hoeveelheid geleverde huishoudelijke hulp tussen 2007 en 2008 gerelateerd aan de verandering in andere hulpvormen in de Awbz en de Wmo. Bij dit model onderzoeken we of verandering in de omvang van de huishoudelijke hulp samenhangt met verandering in uren persoonlijke verpleging en verzorging (Awbz) en de uitgaven voor maatschappelijke begeleiding en advies en voor mensen met een fysieke beperking (Wmo). Het tweede model is een aanvulling op het eerste model in die zin dat de verandering in hulpverlening wordt gemeten. In dit model staat de mogelijke substitutie of complementariteit tussen voorzieningen centraal: is er een verband tussen een verandering in uren huishoudelijke hulp en uren verpleging en verzorging en voorzieningen voor mensen met beperkingen, rekening houdend met veranderingen in behoefte? Een analyse op basis van veranderingen verscherpt de analyse omdat de relaties directer zijn; er wordt geabstraheerd van de groep gebruikers die een aantal jaren lang dezelfde zorg ontvangt. De antwoorden die we vinden liggen niet op persoonlijk maar op gemeentelijk niveau, en geven derhalve geen inzicht in de vraag of ouderen met veel uren huishoudelijke hulp thuis bijvoorbeeld ook verzorgd of verpleegd worden in het kader van de Awbz. Deze combinatie blijkt in de praktijk bij één op de drie huishoudens voor te komen.

Aan verklaringsmodellen en het zoeken naar verklarende variabelen liggen bepaalde veronderstellingen ten grondslag. Zo zullen in een gemeente waar veel huishoudelijke hulp nodig is waarschijnlijk veel ouderen met beperkingen wonen. Bij de verklaring van verschillen in huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo moet dus rekening worden gehouden met verschillen in behoefte vanwege gezondheidsbeperkingen. Mensen met gelijke behoefte kunnen echter op verschillende wijzen naar oplossingen voor hulp zoeken of over verschillende mogelijkheden voor hulp beschikken. Er kan bijvoorbeeld mantelzorg beschikbaar zijn of particuliere hulp kan een aantrekkelijk alternatief vormen. Daarom moeten in het model ook factoren worden opgenomen die indicatief zijn voor de wensen en mogelijkheden van mensen met gezondheidsbeperkingen. Een voor de hand liggende veronderstelling is daarom dat er een relatie bestaat tussen de verstrekte huishoudelijke hulp en het aantal alleenstaanden (vraag) en werkende vrouwen (aanbod). Uit een recent verschenen SCP-studie blijkt dat deze factoren van grote invloed zijn op de mogelijke inzet van mantelzorg (Sadiraj et al. 2009). Minder mantelzorg kan vervolgens betekenen dat een groter beroep op professionele huishoudelijke hulp wordt gedaan.

Tabel 4.2

 Uren huishoudelijke hulp verklaard uit gemeentelijke kenmerken (regressieanalyse), 2007, 2008 en 2009<sup>a</sup>

	eenheid	2007 <sup>b</sup>	2008 <sup>b</sup>	2009 <sup>b</sup>
<i>behoeftekenmerken</i>				
mensen met beperkingen	%		0,05*	
langdurig medicijngebruik	%	0,25***	0,24***	0,25***
gestandaardiseerde mortaliteit	gemiddelde			
65-74-jarigen	%			
75-plussers	%		0,13**	0,11**
<i>alternatieve hulp</i>				
persoonlijke verzorging thuis (Awbz)	uren/inwoner		0,11***	0,16***
verpleging thuis (Awbz)	uren/inwoner	0,19***	0,20***	0,19***
voorzieningen gehandicapten (Wmo)	uitgaven/inwoner			
begeleiding en advies (Wmo)	uitgaven/inwoner	0,09***		0,07*
<i>economische kenmerken</i>				
koopkracht	gemiddelde	-0,26***	-0,32***	-0,26***
huishoudens met laag inkomen	%		-0,11*	
prijs huishoudelijke hulp	uurprijs	-0,20***	-0,17***	-0,09***
<i>sociale kenmerken</i>				
alleenstaande 75-plussers	%	0,15*	0,07**	
aandeel vrouwen onder de 75-plussers	%		0,10**	
laagopgeleide personen 20-64 jaar	%			
arbeidsongeschikten	%	0,19***	0,17***	0,12***
werkende vrouwen	%	0,14***	0,17***	0,11***
stedelijkheid	niveau	0,11**	0,08*	
<i>gemeentelijke preferenties</i>				
gemeentelijke belastingen	bedrag/inwoner			
stemmen op een lokale partij	%			0,07**
stemmen op een linkse partij	%			
voor n gecorrigeerde R <sup>2</sup>		0,67	0,68	0,69

a Analyse op gemeenteniveau, indeling 2009 (n = 441); gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten.

b \* =  $p < 0,10$ ; \*\* =  $p < 0,05$ ; \*\*\* =  $p < 0,01$ . Een sterk verband veronderstelt een significantieniveau van ten minste 1%.

Bron: SCP

Bij het invullen van de modellen zijn vele variabelen gebruikt die indicatief zijn voor hulpbehoefte en hulpmogelijkheden. Tabel 4.2 geeft de uitkomsten voor de jaren 2007, 2008 en 2009. Daarin wordt het gebruik van huishoudelijke hulp op gemeentelijk niveau verklaard uit de geselecteerde gemeentekenmerken.<sup>24</sup> De significantie van een variabele wordt weergegeven en het teken van de coëfficiënt kan negatief of positief zijn.

24 De pgb's zijn op basis van CAK-tarieven en een overheadfactor (15%) omgerekend naar volumina.

De coëfficiënten geven partiële gestandaardiseerde effecten weer. Zo geeft de waarde van de eerste coëfficiënt in de tabel weer dat als het percentage mensen met beperkingen met één standaard eenheid toeneemt de huishoudelijke hulp – ceteris paribus – met 0,05 standaard eenheid toeneemt (globaal vergelijkbaar met een elasticiteit). Bij de variabelen die vallen onder verwante voorzieningen betekent een negatief teken dat er sprake is van substitutie en een positief teken dat er sprake is van complementariteit.

De geselecteerde kenmerken blijken een grote samenhang te vertonen met het gebruik van huishoudelijke hulp. Ruim twee derde van het gebruik in gemeenten is terug te voeren op de in de tabel opgenomen kenmerken. De verschillen tussen de jaren zijn gering.

Er blijkt een grote samenhang tussen het niveau van de huishoudelijke Wmo-hulp en de behoeftetekenen van bewoners in een gemeente. De sterkste samenhang treedt op met het aandeel langdurige medicijngebruikers. Langdurig medicijngebruik wijst op de aanwezigheid van mensen met chronische aandoeningen. Ook het percentage 75-plussers draagt bij aan de verklaring van verschillen in het gebruik van huishoudelijke Wmo-hulp tussen gemeenten, maar in aanzienlijk mindere mate. De geringe verklaringskracht van het percentage 75-plussers wekt wellicht bevreemding, zeker omdat dit kenmerk bepalend is voor de huidige volume-index, die medebepalend is voor de vaststelling van het macrobudget voor het jaar  $t+2$  (§ 2.2). Bij de budgettering fungeert het percentage 75-plussers echter als proxy voor alle andere kenmerken in tabel 4.2. Wanneer alleen het percentage 75-plussers in het verklaringsmodel zou zijn opgenomen, zou de verklaringskracht echter blijven steken op 20%. Dit betekent dat het percentage 75-plussers slechts 30% (20%/68%) van de verklaring in de ontwikkeling van het volume aan huishoudelijke hulp dekt. De functie die het als volume 'proxy' vervult, is dus beperkt.

Het volgende blok aan variabelen bestaat uit alternatieve voorzieningen, die aanvullend of vervangend kunnen zijn. Hier is onderzocht of er relaties bestaan tussen het verstrekken van huishoudelijke hulp en het verstrekken van andere Wmo- en Awbz-voorzieningen. Er zijn drie voorzieningen die samenhangen met huishoudelijke hulp: maatschappelijke begeleiding en advies (bekend onder I v 3-code 620), persoonlijke verzorging en verpleging thuis. De gevonden relaties zijn alle positief, hetgeen wijst op een complementaire samenhang: meer huishoudelijke hulp gaat samen met meer maatschappelijke begeleiding, meer persoonlijke verzorging en meer verpleging thuis.<sup>25</sup> De samenhang met maatschappelijke begeleiding blijkt alleen in het overgangsjaar 2007 van belang. Het omgekeerde geldt voor persoonlijke verzorging thuis, die vanaf 2008 een sterk positieve samenhang vertoont met huishoudelijke hulp. Voor verpleging thuis geldt dit voor alle waargenomen jaren. Deze samenhang kan niet verklaard worden door verschillen in behoefte aan zorg tussen gemeenten, omdat hiermee in het model al

25 In het vorige definitieve advies bleek er geen relatie te bestaan tussen gerealiseerde verpleeg- en verzorgingshuiszorg en huishoudelijke hulp; het aantal verpleeg- en verzorgingshuisdagen van 50-plussers heeft geen relatie met de verstrekte huishoudelijke hulp (SCP 2009b: 53).

rekening is gehouden. Het gaat hier vooral om het verschijnsel dat waar persoonlijke verzorging en/of verpleging thuis nodig is vaak ook huishoudelijke hulp nodig is. Uit cijfers voor 2007 bleek dat bij huishoudens die huishoudelijke hulp ontvingen dit in 30% van de gevallen gepaard ging met persoonlijke verzorging of verpleging thuis en in 20% van de gevallen met beide (s c p 2009b: 38). Voor de helft van de huishoudens volstond alleen huishoudelijke hulp (mogelijk nog in combinatie met mantelzorg of particuliere hulp).

Economische en sociale factoren die betrekking hebben op de oplossingsmogelijkheden die mensen ter beschikking staan, vertonen eveneens een duidelijk verband met de verstrekking van huishoudelijke hulp. De economische factoren, inkomen en prijs, hebben het verwachte teken en blijken sterke samenhang te vertonen. Het negatieve verband met inkomen ondersteunt de veronderstelling dat huishoudens met hogere inkomens eerder naar eigen oplossingen of particuliere hulp zoeken en minder gebruikmaken van publieke voorzieningen (zie ook Woittiez et al. 2009: 36-38). Een belangrijke reden is uiteraard de inkomensafhankelijkheid van de eigen bijdrage, die particuliere hulp aantrekkelijk maakt voor hogere inkomens. Daarnaast hechten hogere inkomensgroepen (die vaker hoger opgeleid zijn) aan de eigen regie bij het zoeken naar oplossingen. Hiervoor biedt bijvoorbeeld het pgb een betere mogelijkheid dan de zorg in natura. Dit kan mede een verklaring zijn voor de sterke groei van het pgb. Naast inkomen speelt de prijs een belangrijke rol bij het gebruik van huishoudelijke hulp. In alle jaren is het prijseffect sterk significant, maar de omvang van het effect lijkt wel af te nemen: van  $-0,2$  in 2007 naar  $-0,1$  in 2009.

De sociale kenmerken die betrekking hebben op beschikbare informele netwerken, blijken slechts beperkt samen te hangen met het gebruik van huishoudelijke hulp. De belangrijkste factor blijkt het percentage werkende vrouwen te zijn: hoe hoger dit percentage is, hoe meer er een beroep wordt gedaan op huishoudelijke hulp. Dit verband is alle jaren significant en duidelijk aanwezig en duidt erop dat de arbeidsdeelname van vrouwen (deels) ten koste gaat van de beschikbaarheid van mantelzorg. Dit effect blijkt ook uit ander onderzoek (Sadiraj et al. 2009). De invloed van stedelijkheid is beperkt en in de tijd afnemend. Het opleidingsniveau vertoont geen enkel verband met het gebruik van huishoudelijke hulp, maar dat komt vermoedelijk omdat alleen het opleidingsniveau van de beroepsbevolking beschikbaar is, en dit is niet de doelgroep voor huishoudelijke hulp. Opmerkelijk is wel dat het aantal arbeidsongeschikten, als percentage van de beroepsgeschikte bevolking, positief correleert met het gebruik van huishoudelijke hulp. Vermoedelijk neemt dit kenmerk het effect op van een zwakke sociaaleconomische structuur in combinatie met een zwakke gezondheidstoestand van de bevolking. Het verband is sterk significant, maar wel afnemend in de tijd.

De lokale voorkeuren worden weergegeven door de geheven gemeentelijke belastingen per inwoner en het stemgedrag bij gemeenteraadsverkiezingen. De veronderstelling echter dat de gemeenten met hogere gemeentelijke belastingen ook meer huishoudelijke hulp verstrekken door toevoeging van eigen inkomsten wordt niet ondersteund. Ook het lokale stemgedrag (aandeel stemmers op lokale of linkse partijen)

heeft geen of nauwelijks invloed op het niveau van de huishoudelijke hulp in een gemeente.

Er is ook nog een model geschat waarbij een relatie wordt gelegd tussen de verandering in verstrekte uren huishoudelijke hulp tussen 2007 en 2009 en de verandering in de eerdergenoemde alternatieve hulpvormen: twee Wmo-voorzieningen (voor gehandicapten en voor maatschappelijke begeleiding) en twee Awbz-voorzieningen (persoonlijke verzorging en verpleging thuis). Daarbij is gecontroleerd voor een eventuele toename van de totale behoefte aan zorg vanwege een toename van het aantal 75-plussers en de verandering in (gestandaardiseerde) mortaliteit. Uit tabel 4.2 bleek dat persoonlijke verzorging en verpleging eerder aanvullend dan vervangend zijn voor huishoudelijke hulp. De vraag die zich nu aandient, is: wat gebeurt er bij een jaar-op-jaar verandering in de omvang van de hulpverlening?

Tabel 4.3

De relatie tussen verandering in huishoudelijke Wmo-hulp en verwante Wmo- en Awbz-producten, 2007-2009<sup>a</sup>

	coëfficiënt	<sup>b</sup>
toename uitgaven voorzieningen gehandicapten (Wmo)	–	
toename uitgaven maatschappelijke begeleiding en advies (Wmo)	–	
toename uren persoonlijke verzorging thuis	0,17	***
toename uren verpleging thuis	0,10	**
toename aantal 75-plussers	0,09	*
toename gestandaardiseerde mortaliteit	–	
gecorrigeerde R <sup>2</sup>	0,05	

a Analyse op gemeenteniveau (n = 441); gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten.

b \* =  $p < 0,10$ ; \*\* =  $p < 0,05$ ; \*\*\* =  $p < 0,01$ . Een sterk verband veronderstelt een significantieniveau van ten minste 5%.

Bron: SCP

Persoonlijke verzorging en verpleging thuis vertonen in het dynamische model met veranderingen een vergelijkbaar verband met huishoudelijke hulp als in het statische model met niveaus (tabel 4.3). Er is geen relatie tussen veranderingen in de hoeveelheid verleende huishoudelijke hulp in een gemeente en de Wmo-uitgaven voor respectievelijk voorzieningen voor gehandicapten en maatschappelijke begeleiding. Dit beeld kwam ook al naar voren in de niveauanalyses die gerapporteerd zijn in tabel 4.2. Tabel 4.3 laat ook zien dat toename van het aantal 75-plussers in een gemeente invloed heeft op de toename van huishoudelijke hulp in een gemeente, maar deze invloed is net als bij de niveauanalyse in tabel 4.2 betrekkelijk bescheiden.



## 5 De toereikendheid van het gemeentelijk verdeelmodel

Dit advies gaat ook in op mogelijke tekortkomingen van het verdeelmodel voor de nieuwe middelen van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) (huishoudelijke hulp en subsidieregelingen). Het macrobudget voor huishoudelijke hulp is in 2007 nog op historische basis naar de gemeenten overgeheveld, maar vanaf 2008 is de verdeling van het macrobudget over gemeenten gebaseerd op een objectief verdeelmodel dat door het Centrum Beleidsadviserend Onderzoek bv (Cebeon) is ontwikkeld (Cebeon 2005). Op dit verdeelmodel is kritiek vanuit een aantal nadeelgemeenten gekomen. Deze kritiek heeft uiteindelijk geleid tot nieuw onderzoek en de ontwikkeling van een aangepast verdeelmodel.

Op 23 april 2009 heeft de Tweede Kamer een motie (TK 2008/2009) aangenomen waarin met klem aan de regering werd verzocht twee indicatoren aan het verdeelmodel voor de huishoudelijke hulp in de Wmo toe te voegen: een indicator voor de gezondheidstoestand en een indicator voor de sociaaleconomische positie. Deze motie vloeiende voort uit een onderzoek van bureau APE (2008) en het definitief advies van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2009 (SCP 2009a). In dit laatste SCP-advies werd geconcludeerd dat niet-gehonoreerde gemeentelijke verschillen op basis van het door Cebeon ontwikkelde verdeelmodel ook in de SCP-analyse grotendeels bleven bestaan, maar dat de gezondheidstoestand en de sociaaleconomische positie van de bevolking nog onvoldoende in het verdeelmodel van Cebeon waren verdisconteerd.

De regering heeft daarom, bij monde van de minister van Binnenlandse Zaken (BZK), het Cebeon verzocht een nieuw verdeelmodel te ontwikkelen, waarin de gezondheidstoestand en de sociaaleconomische positie van de bevolking beter tot hun recht zouden komen. Dit verzoek maakte het tevens mogelijk om het verdeelmodel niet alleen te verfijnen maar ook te actualiseren. Deze actualisatie was nodig om de in het bestaande verdeelmodel opgenomen indicator ‘arbeidsongeschikte uitkeringsontvangers’ te herzien vanwege de stelselwijziging in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Door deze stelselwijziging is het aantal arbeidsongeschikte uitkeringsontvangers ‘op papier’ afgenomen, zonder dat sprake was van een feitelijke verandering in hun situatie en daarmee in hun behoefte aan (huishoudelijke) hulp.

Het Cebeon heeft op basis van een eerdere analyse voor het periodiek onderhoudsfonds 2010 geconcludeerd dat de werkelijke verdeling van de uitgaven van gemeenten zich beweegt in de richting van het verdeelmodel (Cebeon 2009). Het Cebeon concludeert hieruit dat de gemeenten de niet-objectief verklaarbare historische scheefheden voor een belangrijk deel hebben weggewerkt. Desondanks blijven er in 2009 – het tweede jaar waarin het objectieve verdeelmodel is toegepast – nog substantiële overschotten en tekorten bij voordeel- en nadeelgemeenten.

Cebeon heeft in februari 2010 een aangepaste versie van het verdeelmodel gepresenteerd (Cebeon 2010). Daarin zijn het gestandaardiseerd huishoudinkomen (als indicator voor de sociaaleconomische positie) en het langdurig medicijngebruik (als indicator voor de gezondheidstoestand) opgenomen. Dit nieuwe verfijnde verdeelmodel is tevens geactualiseerd op basis van de begrotingscijfers 2009 van de gemeenten. Deze actualisatie maakt het mogelijk om ontwikkelingen in de periode 2005-2009 te verdisconteren die invloed hebben gehad op de uitgaven. Genoemd kunnen worden de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de indicatiestelling, de wijziging in de productmix, de procedure van aanbesteding, de daling van de tarieven en de sterk toegenomen vraag naar pgb's. Cebeon tekent hierbij aan dat het – in lijn met de bedoeling van de regeling – steeds moeilijker wordt om huishoudelijke hulp te onderscheiden van andere oplossingen die worden geboden aan mensen met beperkingen, met name in de sfeer van de vervoersvoorzieningen en woningaanpassingen (vroegere voorzieningen Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg)). Het nieuwe verdeelmodel zal per 1 januari 2011 in werking treden.

In het oude verdeelmodel werd circa 45% van de uitgaven verdeeld op basis van de demografische samenstelling van de bevolking (leeftijd, huishoudensamenstelling), 35% op basis van sociaaleconomische positie (inkomen) en 20% op basis van gezondheid (arbeidsongeschikten). In het nieuwe verdeelmodel wordt 14% van de uitgaven verdeeld op basis van demografie, 47% op basis van sociaaleconomische positie en 38% op basis van gezondheid (inclusief langdurig medicijngebruik). Hieruit kan men concluderen dat de sociaaleconomische positie en de gezondheid conform het verzoek van de Tweede Kamer zwaarder meewegen in de verdeling van de Wmo-middelen voor huishoudelijke hulp. Hierbij zijn twee kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats werkt Cebeon met gecombineerde verdeelmaatstaven, waardoor de effecten niet goed aan de onderscheiden dimensies zijn toe te wijzen. Dit betreft met name de verdeelmaatstaf lage inkomens in combinatie met 65-plus huishoudens en de verdeelmaatstaf gestandaardiseerd huishoudeninkomen in combinatie met 65-plus huishoudens. In de tweede plaats zijn de verdeelmaatstaven gecorrigeerd. Het weglaten of anders definiëren van een verdeelmaatstaf kan betekenen dat het gemeenschappelijke effect wordt overgenomen door een andere gecorrigeerde maatstaf in het model.

Het herziene verdeelmodel leidt tot kleinere herverdeeffecten. Uit becijferingen van Cebeon blijkt dat de voordeelgemeenten (budget door de invoering van het objectieve verdeelmodel met meer dan 25% gestegen) er in 2008 € 15 per inwoner op vooruitgingen, er in 2009 nog maar € 11 op vooruitgingen en bij de invoering van het nieuwe verfijnde verdeelmodel nog maar € 5 per inwoner erbij krijgen. De nadeelgemeenten (budget met meer dan 25% gedaald) gingen er in 2008 door de invoering van het objectieve verdeelmodel € 21 op achteruit, in 2009 nog maar € 18 en bij de invoering van het verfijnde verdeelmodel nog maar € 12. Globaal gesproken becijfert Cebeon dat in de periode 2005-2009 ongeveer de helft van de herverdeeffecten bij voordeel- en nadeelgemeenten op basis van objectieve factoren in het bestaande verdeelmodel is weggewerkt en dat nog eens een kwart zal verdwijnen door verfijning en actualisatie van het verdeelmodel.

Naar aanleiding van het door Cebeon verfijnde en geactualiseerde verdeelmodel heeft de Raad voor de financiële verhoudingen een advies (briefadvies van 13 april 2010, kenmerk 263340) uitgebracht. De raad vindt het allemaal te snel en te onzorgvuldig gaan. Te snel omdat het verdeelmodel nog maar twee jaar operationeel is en zijn volle uitwerking in de uitvoeringspraktijk nog moet krijgen; te onzorgvuldig omdat de velden in de Wmo steeds meer in elkaar grijpen en omdat de verdeelmaatstaf 'langdurig medicijngebruik' enkele vermeende beperkingen heeft. De raad verlangt een meer principiële en inhoudelijke benadering en beveelt nader onderzoek aan naar de bruikbaarheid van langdurig medicijngebruik als verdeelmaatstaf. Aan deze maatstaf kleven volgens de raad twee bezwaren: hij wordt beïnvloed door de ongelijke verdeling van intramurale (Awbz-)instellingen over gemeenten en langdurig medicijngebruik kan worden beïnvloed door het beleid van zorgaanbieders en verzekeraars. Deze bezwaren zijn serieus te nemen, maar de vraag is hoe zwaar zij moeten wegen. De verdeling van intramurale bewoners over Nederlandse gemeenten kent een zeer beperkte spreiding en lijkt de verdeeluitkomsten maar weinig te verstoren.<sup>26</sup> Bovendien zou het langdurig medicijngebruik van intramurale bewoners uit de verdeelmaatstaf kunnen worden verwijderd. De mate waarin langdurig medicijngebruik exogeen is, dus niet door derden te beïnvloeden en stabiel gerelateerd aan de gezondheidstoestand, is moeilijker te beantwoorden. Dit hangt onder meer af van regionale verschillen in voorschrijfgedrag van artsen, waarover enige informatie beschikbaar is. Uit de jaarlijkse benchmark van het Instituut voor Verantwoord Medicijngebruik (IVM) blijkt dat er regionale verschillen in voorschrijfgedrag van artsen bestaan, maar deze hebben voornamelijk betrekking op het soort medicijn dat wordt voorgeschreven en de dosering en maar in beperkte mate op het aantal verstrekkingen (DGV 2009). Het volume aan antibiotica, slaapmiddelen en maagzuurremmers wordt echter wel gerelateerd aan een doelpopulatie: het aantal 65-80-jarigen. Daarbij blijken de regionale verschillen (op het niveau van tweecijferige postcodegebieden) op te lopen tot een factor 2, hetgeen moeilijk uit gezondheidsverschillen kan worden verklaard. Hoewel het hier vrij generieke geneesmiddelen betreft die met een grote handelingsvrijheid kunnen worden voorgeschreven, wijst dit er toch op dat een deel van de verschillen in langdurig medicijngebruik door gedrag van zorgaanbieders wordt bepaald. Dit staat op gespannen voet met een van de voorwaarden die aan verdeelmodellen kunnen worden gesteld: de verdeelsleutels moeten exogeen zijn voor de te bedelen bestuurseenheid en moeten verschillen in behoefte en daaraan gerelateerde kosten weerspiegelen (SCP 2009c: 62). Het voorschrijfgedrag van artsen is weliswaar exogeen voor de bestuurseenheid, maar het voorschrijfgedrag doet wel afbreuk aan de veronderstelling dat langdurig medicijngebruik verschillen in gezondheidstoestand weerspiegelt. Een oplossing zou kunnen zijn de genoemde medicijnen (antibiotica, slaapmiddelen en maagzuurremmers) uit de verdeelmaatstaf te verwijderen. Het door de raad aangedragen alternatief, de (voor leeftijd en geslacht) gestandaardiseerde mortaliteit, verdient nader onderzoek, waartoe het SCP hierna een aanzet geeft. Wel dient

26 De gemiddelde score per gemeente bedraagt 1,3% en de standaardafwijking bedraagt 0,9%; er zijn wel enkele uitschieters naar boven vanwege de vestiging van een penitentiare of anderszins specialistische instelling (zeventien gemeenten scoren in 2009 3% of hoger). Hiervoor kan eventueel worden gecorrigeerd.

hierbij te worden opgemerkt dat deze maat een zekere instabiliteit in de tijd kent, met name bij kleine gemeenten.<sup>27</sup> De kritiek van de raad op het gebruik van gecombineerde verdeelmaatstaven door Cebeon wordt door het SCP gedeeld (zie het definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2009). Zij komen de transparantie niet ten goede. Cebeon heeft blijkbaar om technische redenen gemeend gecombineerde verdeelmaatstaven in het verdeelmodel te moeten opnemen om de prestaties van het verdeelmodel te verbeteren. In hoeverre dat gerechtvaardigd is, kan niet worden bepaald, omdat wij geen inzicht krijgen in de wijze waarop het verdeelmodel tot stand is gekomen.

Om na te gaan of de door de raad aangedragen indicator voor de gezondheidstoestand, de gestandaardiseerde mortaliteit, leidt tot een verbetering van het verdeelmodel, heeft het SCP de eerder uitgevoerde analyse van het verdeelmodel opnieuw uitgevoerd, maar dan onder toevoeging van de gemiddelde gestandaardiseerde mortaliteit in de periode 2005-2007 (SCP 2009a).

Eerst zijn de enkelvoudige correlaties berekend tussen de te verdelen grootte, de productie van huishoudelijke hulp per inwoner, en de verschillende gezondheids-indicatoren voor 2007. Deze correlaties doen vermoeden dat de gestandaardiseerde mortaliteit niet de rol kan spelen die door de raad wordt vermoed. De hoogste correlatie met de productie van huishoudelijke hulp per inwoner treedt op bij langdurig medicijn-gebruik (0,66), gevolgd door het aantal arbeidsongeschikten (0,55) en het aantal personen met fysieke beperkingen (0,43). De gestandaardiseerde mortaliteit correleert het minst met de gekozen verdeelgrootte (0,38).

Daarna is een aantal varianten ontwikkeld van het analysemodel voor de verklaring van verschillen in de productie van huishoudelijke hulp per inwoner waarin verschillende combinaties van gezondheidsindicatoren zijn opgenomen. Tabel 5.1 geeft de uitkomsten.

27 De variatiecoëfficiënt (standaardafwijking/gemiddelde) over gemeenten komt uit op circa 17%; de gemiddelde variatiecoëfficiënt over de jaren 1988-2008 komt zowel bij mannen als vrouwen uit op 13%. De instabiliteit is echter groot bij de kleine gemeenten. Zo komt de variatiecoëfficiënt over de jaren bij circa 10% van de (overwegend kleine) gemeenten boven de 20% uit. Dat is hoger dan de spreiding naar gemeenten.

Tabel 5.1

Regressieresultaten voor de productie van huishoudelijke hulp, met gemeentekennmerken als determinanten, 2007<sup>a</sup>

modelvariant:	varianten gezondheidskenmerken						
	1+2	2+3	1+3	1	3	1+2+3	
<i>gezondheidskenmerken</i>							
% mensen met langdurig medicijngebruik	(1)	+	X	++	++	X	+
% arbeidsongeschikten	(2)	++	++	X	X	X	++
gestandaardiseerde mortaliteit 2005-2007	(3)	X			X	+	
<i>Wmo-kenmerken</i>							
prijs per uur		--	--	--	--	--	--
% pgb-uitgaven		++	++	++	++	++	++
% eigen bijdragen		--	--	--	--	--	--
<i>demografische kenmerken</i>							
aantal inwoners/1000							
% 65-74-jarigen		+	++	+	+	++	+
% 75-84-jarigen			+	+	+	+	
% 85-plus				+			
% alleenstaande 65-74-jarigen							
% alleenstaande 75-84-jarigen							
% alleenstaande 85-plussers		+	+				+
% vrouwen		+	+		+	+	+
<i>socialeconomische kenmerken</i>							
% lage inkomens							
gemiddelde koopkracht		--	--	--	--	--	--
<i>omgevingskenmerken</i>							
adressendichtheid+ woonruimten							
gecorrigeerde R <sup>2</sup>		0,711	0,709	0,702	0,700	0,695	0,712
N		443	443	443	443	443	443

a X: niet in de analyse opgenomen; -- : zeer significant negatief (s = 0,01); -: significant negatief (s = 0,05); 'leeg' = niet significant; ++ : zeer significant positief (s = 0,01); + significant positief (s = 0,05).

Bron: SCP

In de eerste plaats blijkt dat de verklaringskracht van Wmo-kenmerken en sociaal-economische kenmerken niet beïnvloed wordt door de verschillende varianten. Hun betekenis blijft onverminderd groot. In de tweede plaats blijkt uit een hier niet gepresenteerde analyse dat de rol van demografische kenmerken mede afhankelijk is van de modellering van de gezondheidskenmerken. Met name de uitwisseling van langdurig medicijngebruik en gestandaardiseerde mortaliteit enerzijds en leeftijd anderzijds is opmerkelijk: worden deze gezondheidsindicatoren uit het model verwijderd, dan wordt het achterliggende gezondheidseffect deels overgenomen door leeftijd. Ten slotte blijkt dat een verklaringsmodel met (alleen) gestandaardiseerde mortaliteit een verslechtering geeft ten opzichte van een model met beide andere gezondheidsindicatoren.

We concluderen dat vervanging van langdurig medicijngebruik door de gestandaardiseerde mortaliteit niet zal leiden tot een beter verdeelmodel voor de huishoudelijke hulp.

## Literatuur

- ActiZ (2009a). *Uitkomsten Quickscan Wmo tarieven 2010*. Utrecht/ Amsterdam: ActiZ/ Admova.
- ActiZ (2009b). *Rapportage enquête relatie contractomvang en in dienst nemen alfhulpverleners*. Utrecht: ActiZ.
- APE (2008). *Analyse van de negatieve herverdeel-effecten van het verdeelmodel voor de Wmo*. Den Haag: Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE, rapport nr. 592).
- BZK (2009a). *Meicirculaire gemeentefonds 2009*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken.
- BZK (2009b). *Septemercirculaire gemeentefonds 2009*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken.
- BZK (2010). *Junicirculaire gemeentefonds 2010*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken.
- CAK (2010). *Jaarverslag 2009*. Den Haag: CAK.
- CIZ (oktober 2007). *Trendrapportage Landelijke Indicatiestelling AWBZ eerste halfjaar 2007*. Driebergen: CIZ.
- Cebeon (2005). *Verdeelsleutel decentralisatie eerste tranche middelen Wet maatschappelijke ondersteuning*. Amsterdam: Centrum Beleidsadviseurend Onderzoek bv.
- Cebeon (2009). *POR 2010: verkenningen verdeling Wmo*. Amsterdam: Centrum Beleidsadviseurend Onderzoek bv (rapport 543009-004).
- Cebeon (2010). *POR 2010: onderhoud verdeelmodel Wmo*. Amsterdam: Centrum Beleidsadviseurend Onderzoek bv (rapport 543009-006).
- DGV (2009). *Benchmark Voorschrijven 2009*. Utrecht: DGV.
- HMM (2008). *Onderzoek effecten pakketmaatregelen AWBZ*. Enschede: Hoeksma, Homans & Menting organisatieadviseurs bv.
- ITS (2008). *Clarie Ramakers, Roelof Schellingerhout, Mary van den Wijngaart en Frank Miedema (2008). Persoonsgebonden budget nieuwe stijl 2007. Vervolgonderzoek*. Nijmegen: ITS – Radboud Universiteit Nijmegen.
- Klerk, Mirjam de, Anna Maria Marangos, Martha Dijkgraaf en Alice de Boer (juni 2009). *De ondersteuning van Wmo-aanvragers: een onderzoek onder aanvragers en hun mantelzorgers*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- PriceWaterhouseCoopers (2008). *Transparantie in de kostenstructuur van hulp bij het huishouden; 9 december*. In: Tweede Kamer, vergaderjaar 2008/2009, bijlage bij 29538, nr. 91.
- Prismant (december 2009). *Willem van der windt, Francisca van der Velde, André van der Kwartel (2009). Arbeid in Zorg en Welzijn 2009. Stand van zaken en vooruitblik voor de sector Zorg en de sector Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening, Jeugdzorg en Kinderopvang*. Utrecht: Prismant.
- RadarAdvies (2010). *Onderzoek collectieve voorzieningen*. Rapport 100226.
- Research voor Beleid (2008). *Eindrapport wmo: het aflopen van het overgangsrecht: effecten voor cliënten, gemeenten en thuiszorgorganisaties*. In: Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/08, bijlage 3 bij 29538, nr. 82.
- Sadiraj, Klarita, Joost Timmermans, Michiel Ras en Alice de Boer (2009). *De toekomst van de mantelzorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-rapport 2009/16).
- SCP (2008b). *Ondersteuning en participatie van mensen met een lichamelijke beperking: tweede tussenrapportage Wmo evaluatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2009a). *Definitief advies over het Wmo budget huishoudelijke hulp voor 2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-special 30).
- SCP (2009b). *Voorlopig advies over het Wmo budget huishoudelijke hulp voor 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (webpublicatie).

- SCP (juni 2009c). *De ondersteuning van Wmo-aanvragers; derde tussenrapportage Wmo evaluatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2010). *Voorlopig advies over het Wmo budget huishoudelijke hulp voor 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (webpublicatie).
- TK (2005/2006). *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)*. Tweede Kamer vergaderjaar 2005/2006, 30131, nr. 29.
- TK (2008/2009). *Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning, wat betreft de wijze waarop een aanspraak bestaat op een individuele voorziening en enige andere wijzigingen*. Gewijzigde motie van het lid Willemse-van der Ploeg c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 25. Tweede Kamer vergaderjaar 2008/2009, 31 795, nr 34
- TK (2009/2010). *Voorstel van wet van het lid Kant tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning*. Gewijzigde voorstellen van wet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 31347 (in verband met de vaststelling van basistarieven voor huishoudelijke verzorging), 31353 (ter bevordering van de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning in verband met de aanbesteding van huishoudelijke verzorging), 31375 (om de bekostiging van het gemeentelijk beleid op het terrein van de huishoudelijke verzorging door middel van specifieke uitkeringen te laten plaatsvinden).
- Woittiez, Isolde, Evelien Eggink, Jedid-Jah Jonker en Klarita Sadiraj (2009). *Vergrijzing, verpleging en verzorging*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-rapport 2009/17).



## Bijlage A Opdracht definitief advies over het macrobudget voor huishoudelijke hulp

Het definitief advies over het macrobudget van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) voor huishoudelijke hulp is samengesteld uit vier onderdelen:

1. een bindend advies, in de vorm van een berekening, over de vaststelling van het macrobudget huishoudelijke hulp voor het jaar  $t+1$  op basis van indexering van de realisatie in het jaar  $t-1$ ;
2. een niet-bindend advies, in de vorm van een inhoudelijke toets, over de toereikendheid van het aldus berekende budget huishoudelijke hulp voor het jaar  $t+1$ , met het oog op beleidsontwikkelingen en maatschappelijke ontwikkelingen;
3. een niet-bindend advies, in de vorm van een inhoudelijke toets, over de macro-omvang van het totale Wmo-budget en de effecten van het compensatiebeginsel en de pgb-verplichting;
4. een niet-bindend advies, in de vorm van signalering, wanneer het onderzoek naar de voorgaande drie punten indicaties oplevert over mogelijke ontoereikendheid van het verdeelmodel voor de nieuwe Wmo-middelen.

Hierna wordt de opdracht aan de onafhankelijke derde nader toegelicht. Deze opdracht is door het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv) van 17 oktober 2007 vastgesteld en bijgesteld in het overleg van 1 april 2009.

### *1 Advies over de vaststelling van het macrobudget huishoudelijke hulp*

Het SCP berekent in jaar  $t$  het budget huishoudelijke hulp voor jaar  $t+1$  aan de hand van een rekenkundige formule die rekening houdt met de realisatie in jaar  $t-1$ . De indexering van de integratie-uitkering 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) was voor de vaststelling van het macrobudget voor 2009 gebaseerd op de geraamde waarden voor de arbeidskosten en de materiële kosten volgens de meest recente ramingen van het Centraal Planbureau (CPB). Voor de raming van het budget voor 2010 en de volgende jaren wordt op verzoek van het bestuurlijk overleg uitgegaan van een gemiddelde gewogen prijsstijging van 2% per jaar. Deze waarde is gebaseerd op de gemiddelde gewogen prijsontwikkeling van de afgelopen vijf jaar (2004-2008). Op basis van de werkelijke uitgaven van de gemeenten in het afgelopen jaar ( $t-1$ ) berekent het SCP het budget voor het komende jaar ( $t+1$ ).

### *2 Advies over de toereikendheid van het macrobudget huishoudelijke hulp*

Het SCP brengt jaarlijks advies uit over de vraag of het berekende budget voor de huishoudelijke hulp toereikend is in verband met relevante beleidswijzigingen en maatschappelijke ontwikkelingen die zich nog niet in realisaties hebben vertaald. Het SCP zal hierbij rekening houden met specifieke omstandigheden die op het moment van

het opstellen van het advies voldoende concreet zijn en die relevant zijn voor het Wmo-budget voor huishoudelijke hulp voor het jaar waarvoor wordt geadviseerd. Wanneer beleidsontwikkelingen (wijziging in wet- en regelgeving) financiële gevolgen hebben voor de provincies of gemeenten is tevens artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet in het geding, waarin staat dat deze gevolgen door het rijk moeten worden opgevangen. De gevolgen van het jaarlijkse SCP-advies voor het budget t+1 worden in het bestuurlijk overleg gewogen. De uitkomsten van deze weging kunnen leiden tot aanpassing van het op basis van de SCP-berekening vastgestelde macrobudget. Daarbij kunnen ook door het bestuurlijk overleg de bestaande indexeringsregels worden aangepast.

### *3 Advies over de totale omvang van het Wmo-budget*

De gemeente is bij uitvoering van de Wmo gehouden aan het compensatiebeginsel. Dit beginsel verplicht de gemeenten om mensen die beperkingen ondervinden in zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie voorzieningen te bieden die hen in staat stellen een huishouden te voeren (huishoudelijke hulp), zich te verplaatsen in en om de woning (woningaanpassingen, mobiliteitsvoorzieningen) en zich lokaal te verplaatsen om aan het maatschappelijk verkeer te kunnen deelnemen (vervoersvoorzieningen).

Dit deel van het advies gaat dus over alle Wmo-activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van de maatschappelijke participatie van mensen met beperkingen. Vanwege de samenhang tussen de Wmo en de andere onderdelen van het gemeentefonds, worden het SCP en de opstellers van het Periodiek Onderhouds Rapport voor het gemeentefonds (POR) verzocht om hun bevindingen op elkaar af te stemmen. Ook de uitkomsten van deze weging kunnen leiden tot aanpassing van het op basis van de SCP-berekening vastgestelde macrobudget voor t+1.

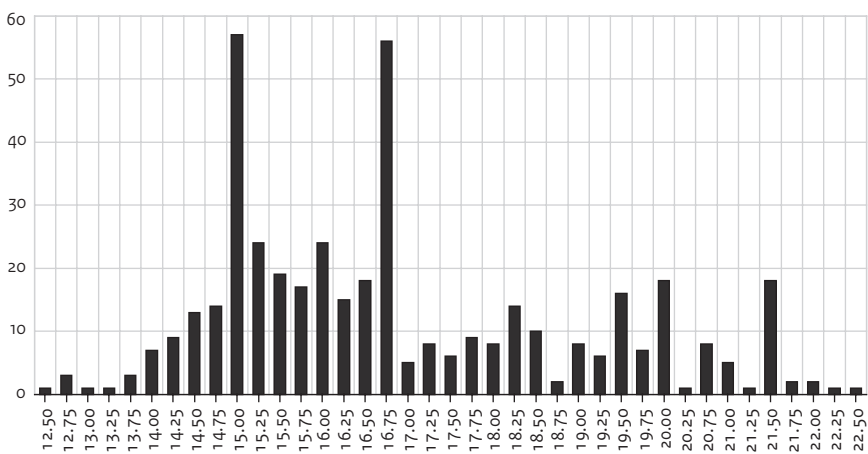
### *4 Advies over de toereikendheid van het verdeelmodel*

Het SCP kan als onafhankelijke derde bij het voorbereiden van de hiervoor genoemde adviezen ontwikkelingen signaleren of factoren waarnemen die kunnen duiden op onvolkomenheden in het gehanteerde verdeelmodel. Wanneer bijvoorbeeld bepaalde factoren onvoldoende zijn verdisconteerd in het macrobudget, kan dat ook gevolgen hebben voor het verdeelmodel. In dat geval zal het SCP daarvan melding maken in zijn jaarlijkse advisering aan het kabinet. Op dit punt heeft het SCP vooral een signaleringsfunctie. De beheerders van het gemeentefonds kunnen deze signalen benutten in het reguliere onderhoud van de verdeling van de middelen in het gemeentefonds. Hierbij wordt een integrale afweging gemaakt met de andere clusters in het gemeentefonds en de normen die gelden voor verdeelmaatstaven.

## Bijlage B Tarieven huishoudelijke hulp 2009

Deze bijlage bevat de door het SCP bewerkte uurtarieven voor huishoudelijke hulp op basis van de door gemeenten aan het Centraal Administratie kantoor (CAK) geleverde uurtarieven voor de berekening van de eigen bijdragen.

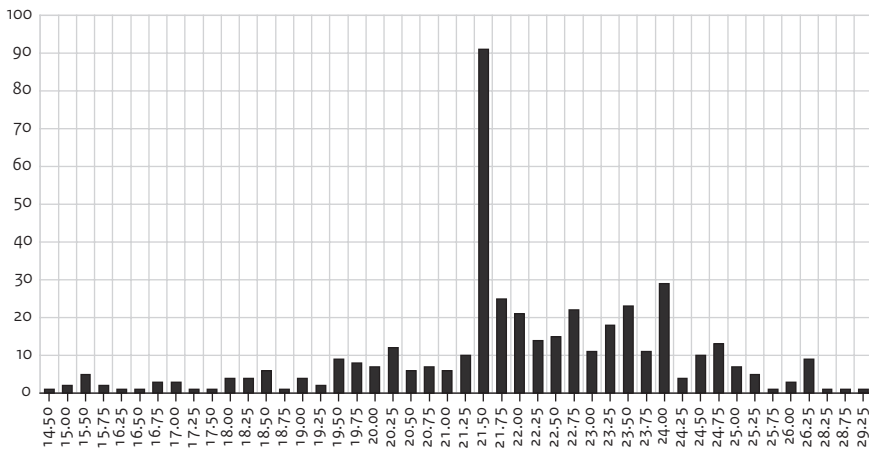
Figuur B.1  
Uurtarieven huishoudelijke hulp 1 (HH1) van gemeenten (schoonmaak), 2009



Bron: CAK; SCP-bewerking

Figuur B.2

Uurtarieven huishoudelijke hulp 2 (HH2) van gemeenten (schoonmaak + organisatie), 2009



Bron: CAK; SCP-bewerking