

Definitief advies over het Wmo budget huishoudelijke hulp voor 2009



Van het Sociaal en Cultureel Planbureau
Uitgebracht aan het Bofv

December 2008

Dit advies heeft betrekking op vier onderdelen van het macrobudget voor huishoudelijke hulp in de Wmo: de indexering, de toereikendheid van het macrobudget in het licht van ontwikkelingen in de samenleving en het beleid, de gevolgen van het compensatiebeginsel voor de vraag naar huishoudelijke hulp en de toereikendheid van het gemeentelijk verdeelmodel.

Macrobudget 2009. Voor de vaststelling van het macrobudget heeft het SCP eerder geadviseerd om terughoudend te zijn met een volledige verrekening van het in 2007 gerealiseerde budgetoverschot. Dat overschot is toen op basis van kwartaalrekeningen van de gemeenten vastgesteld op 228 miljoen euro, maar op basis van de jaarrekeningen wordt dit overschot nu geraamd op 149 miljoen euro. Als argument voor de voorgestelde terughoudendheid is aangevoerd dat de markt voor huishoudelijke hulp in 2007 niet op orde leek te zijn. De belangrijkste onzekerheden betreffen de lage prijsvorming, waarvan duidelijk is dat deze op den duur niet houdbaar is, en gevolgen van de nieuwe regelgeving voor de alfahulp, waarvan de inzet door zorgaanbieders bij het verstrekken van huishoudelijke hulp in natura vanaf 2010 onmogelijk wordt gemaakt. In het bestuurlijk overleg is afgesproken om vanwege structurele besparingen 30 miljoen euro te korten op het budget voor 2009. Dit is reeds verwerkt in de meicirculaire 2008 van het Gemeentefonds.

Toereikendheid macrobudget. De hier uitgevoerde analyses wijzen niet op mogelijke tekortkomingen in het macrobudget voor huishoudelijke hulp. Uit analyses blijkt onder meer dat gemeenten met veel ongezonde mensen, met veel ouderen en met veel lage inkomens met een hogere vraag naar huishoudelijke hulp worden geconfronteerd. Deze factoren leiden tot een jaarlijkse groei van de vraag naar Wmo hulp van circa 0,5%. Daar komt een jaarlijkse groei van circa 1,1% bovenop vanwege de voortgaande extramuralisering. De resulterende verwachte jaarlijkse groei van de vraag van 1,6% is lager dan de groei op basis van de gekozen volume-indicator, het aantal thuiswonende 75-plussers, die uitkomt op 2,4% per jaar.

Compensatiebeginsel. In dit advies wordt slechts marginaal ingegaan op de werking van het compensatiebeginsel in de Wmo. Er is uitsluitend gekeken naar ontwikkelingen in de relatie tussen de huishoudelijke hulp en verwante voorzieningen. Uit deze analyse komen geen verontrustende signalen naar voren.

Verdeelmodel. In dit advies is ook gekeken naar mogelijke tekortkomingen in het gemeentelijke verdeelmodel. Gebleken is dat verschillen tussen het historisch budget en het door middel van het verdeelmodel geobjectiveerde budget grotendeels blijven bestaan als ook andere factoren in aanmerking worden genomen. Er zijn echter wel twee factoren naar voren gekomen die de herverdeeleeffecten kunnen verminderen. De eerste is een indicator voor de gezondheidstoestand (gebruik van geneesmiddelen voor chronische aandoeningen) en de tweede is een indicator voor de sociaal-economische positie (het gemiddeld inkomen).

INHOUDSOPGAVE

1. INTRODUCTIE
 - 1.1 Waarom dit advies
 - 1.2 Voorlopig advies van 1 april over het macrobudget voor 2009
 - 1.3 Definitief advies over het macrobudget voor huishoudelijke hulp

2. DE HOOGTE VAN HET MACROBUDGET VOOR HUISHOUDELIJKE HULP
 - 2.1 Volumeontwikkeling
 - 2.2 Prijsontwikkeling
 - 2.3 Indexering
 - 2.4 Gerealiseerde uitgaven in 2007
 - 2.5 Decompositie van de gerealiseerde uitgaven in 2007
 - 2.6 Gerealiseerde tekorten en overschotten in 2007
 - 2.7 Conclusie: advies over het macrobudget 2009

- 3 DE TOEREIKENDHEID VAN HET MACROBUDGET VOOR HH-WMO
 - 3.1 Determinanten volgens het SCP microvraagmodel
 - 3.2 Het effect van extramuralisering op de huishoudelijke hulp
 - 3.3 Beleidsontwikkelingen in de Wmo en de AWBZ
 - 3.3 Een statistische analyse van de productie
 - 3.4 Conclusie: advies over de toereikendheid van de huishoudelijke hulp

- 4 COMPENSATIE EN SUBSTITUTIE
 - 4.1 Ontwikkelingen in de productie van huishoudelijke hulp
 - 4.2 Mogelijke alternatieven voor de HH-Wmo hulp
 - 4.3 Conclusie: advies over de werking van het compensatiebeginsel

- 5 DE TOEREIKENDHEID VAN HET GEMEENTELIJK VERDEELMODEL
 - 5.1 Het door Cebeon ontwikkelde verdeelmodel
 - 5.2 Voorwaarden voor een adequaat verdeelmodel
 - 5.3 Mogelijke beperkingen van het Cebeon model
 - 5.4 Een statistische blik op het verdeelmodel
 - 5.5 Conclusie: advies over de toereikendheid van het Cebeon model

1. INTRODUCTIE

Op 1 januari 2007 is de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) in werking getreden. Het bestuurlijk overleg tussen het rijk en de gemeenten (Bofv) heeft het SCP als onafhankelijke derde aangewezen, die jaarlijks advies moet uitbrengen over het benodigde jaarlijkse macrobudget voor de huishoudelijke hulp in de Wmo (HH-Wmo).¹ Het Bofv vindt twee keer per jaar plaats, in het voorjaar (april/mei) en in het najaar (september/oktober). 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) en waarop het hier gegeven definitief advies over het macrobudget voor de huishoudelijke hulp in de Wmo betrekking heeft (§1.3.).

1.1 Waarom dit advies?

Begin april van elk jaar brengt het SCP een voorlopig bindend advies uit over het macrobudget huishoudelijke Wmo hulp voor het jaar t+1 (in 2008 voor het jaar 2009). Dit voorlopig bindend advies bevat twee onderdelen: de indexering en de grondslag voor de indexering. De indexering bestaat uit een volume- en prijscomponent. De grondslag wordt gevormd door de gerealiseerde uitgaven in t-1 (in 2008 betreft het 2007). In afwijking van voorgaande zal in 2008 niet zonder meer worden uitgegaan van gerealiseerde uitgaven in 2007 omdat er sprake is van zogenaamde aanloopfactoren.

SCP advisering

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

1a) indexering van het budget (volume en prijs in t+1)

1b) berekening grondslag voor indexering (gerealiseerde uitgaven in t-1)

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

1) bindend advies over de indexering en grondslag van het Wmo budget HH in t+1

2) niet-bindend advies over de toereikendheid van het Wmo budget HH in t+1

3) niet-bindend advies over de toereikendheid van het totale Wmo budget (compensatiebeginsel, Pgb)

4) niet-bindend advies over de toereikendheid van het verdeelmodel voor Wmo budget

Een belangrijke financiële randvoorwaarde voor de uitvoering van de Wmo is een blijvend toereikend macrobudget voor huishoudelijke hulp (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 538, nr. 17, p.3). Daarom zal het SCP ook een niet-bindend advies uitbrengen over de toereikendheid van het macrobudget HH-Wmo. Dit advies zal het SCP in de toekomst medio augustus van elk jaar uitbrengen. Alleen dit eerste jaar komt vanwege dataproblemen het niet bindend advies niet medio augustus maar medio december uit. Dit niet bindend advies wordt samen met het bindend advies uitgebracht en wordt het definitief advies genoemd. Het bindend gedeelte in het definitieve advies heeft betrekking op de indexering en de grondslag van de indexering en het niet bindend gedeelte heeft betrekking op de toereikendheid van het totale macrobudget voor de huishoudelijke hulp en de toereikendheid van het gemeentelijk verdeelmodel. De toereikendheid van het macrobudget wordt in het licht geplaatst van de ontwikkelingen in de samenleving en het beleid. Bovendien worden de gevolgen bezien van het compensatiebeginsel en de Pgb-verplichting op de vraag naar huishoudelijke hulp. De toereikendheid van het gemeentelijk verdeelmodel betreft de signalering van mogelijke tekortkomingen bij de verdeling van het macrobudget over de afzonderlijke gemeenten.

¹ Op 1 januari 2007 zijn nog enkele kleine subsidieregelingen uit de awbz overgeheveld naar de Wmo. De overheveling van deze uitgaven blijft evenals de gemeentelijke uitvoeringskosten buiten de taakopdracht van de onafhankelijke derde.

1.2. Voorlopig advies van 1 april over het macrobudget voor 2009

Op 1 april 2008 heeft het SCP zijn voorlopig bindend advies uitgebracht over het macrobudget huishoudelijke Wmo hulp voor 2009 (SCP special 22). In dit voorlopige advies is een netto budget voor huishoudelijke hulp van 1.322 miljoen euro vastgesteld voor 2009. Dit is een toename van 6,15% ten opzichte van het voor 2008 berekende budget, waarvan 2,4% vanwege de volumecomponent en 3,7% vanwege de prijscomponent. In 2007 hebben de gemeenten volgens de voorlopige cijfers slechts 81% besteed van het toegekende budget van 1218 miljoen euro. Dit betekent dat op basis van de voorlopige cijfers een overschot is gerealiseerd van 228 miljoen euro. Dit overschot is vooral een gevolg van lagere prijzen die in de aanbestedingen door gemeenten met de zorgaanbieders zijn overeengekomen. Geadviseerd is om het gerealiseerde overschot niet zonder meer te verrekenen met het budget voor 2009 omdat de markt voor huishoudelijke hulp in 2007 nog niet op orde was. Ook is nog onvoldoende zicht op de gevolgen van de lagere uitgaven op de effectiviteit en kwaliteit van de hulpverlening en op eventuele alternatieve bestedingen in het kader van de Wmo.

In het bestuurlijk overleg over dit voorlopige advies is besloten om uitsluitend structurele factoren die van invloed zijn op de omvang van het macrobudget te verdisconteren. Het enige duidelijk aan te merken structurele effect betreft de verandering van de productmix van HH1 (alleen huishoudelijk werk) en HH2 (huishoudelijk werk plus regie). Door de toename van lichtere HH1 hulp in 2007 ontstaat een structurele kostendaling van circa 30 miljoen euro, die in het budget van 2009 zal worden verdisconteerd. Het aan gemeenten toe te kennen voorlopige macrobudget voor 2009 (1322,4 miljoen euro) is in de meicirculaire van het gemeentefonds bijgesteld op basis van door het SCP gegeven voorlopige advies, met verdiscontering van een structurele korting van 30 miljoen euro wegens de verschuiving van HH2 naar HH1-hulp (resultaat: 1292,4 miljoen euro). Op dit beschikbaar gestelde budget zijn in de septembercirculaire enkele correcties uitgevoerd wegens een lagere uitname voor het door de AWBZ gefinancierde volledig pakket thuis (effect: 21,1 miljoen), de samenloop van AWBZ en Wmo eigen bijdragen (effect: 3,0 miljoen) en de compensatie voor lagere eigen bijdrage Wmo vanwege fiscale maatregelen (effect: 10,0 miljoen), waardoor een budget van 1326,6 miljoen euro resulteert voor 2009.

1.3. Definitief advies over het macrobudget voor huishoudelijke hulp

Het definitief advies over het macrobudget 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 2009 op basis van indexering van de realisatie in het jaar 2007;
- 2) Een niet-bindend advies, in de vorm van een inhoudelijke toets, over de passendheid van het aldus berekende budget huishoudelijke hulp voor het jaar 2009, 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.

Hieronder wordt de opdracht aan de onafhankelijke derde nader toegelicht. Deze opdracht is door het BOVF van 17 oktober 2007 vastgesteld.

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) is voor 90% gebaseerd op de loonkostenindex conform de overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling (OVA) en voor 10% op de prijsindex voor de consumptieve bestedingen van huishoudens (PCB). Deze verhouding vloeit voort uit de kostenaandelen van personeel en materieel. 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). Deze berekening betreft Wmo taken die in 2007 naar de gemeenten zijn overgegaan. Voor de berekening van het budget voor het jaar 2009 wordt een mogelijke onderuitputting in 2007 ten gevolge van aanloopfactoren niet automatisch in het budget verdisconteerd.

2) *Advies over de passendheid van het macrobudget huishoudelijke hulp*

Het SCP brengt jaarlijks advies uit over vraag of het berekende budget voor de huishoudelijke hulp passend is in verband met beleidsontwikkelingen en maatschappelijke ontwikkelingen. 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. Hierbij kan gedacht worden aan: beleidsontwikkelingen, maatschappelijke ontwikkelingen, aanloopfactoren, de Pgb-verplichting en de gevolgen van het compensatiebeginsel en de jurisprudentie daarover. Het gaat hier om ontwikkelingen die zich nog niet in realisaties hebben vertaald, maar dit naar verwachting in de toekomst wel zullen doen. Waar het gaat om de effecten van beleidsontwikkelingen (wijziging in wet- en regelgeving) is tevens artikel 2 van de Financiële verhoudingswet in het geding, waarin staat dat in zulke gevallen de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten door het rijk moeten worden opgevangen.

De gevolgen van het jaarlijkse SCP-advies voor het budget t+1 worden in het Bofv gewogen. De uitkomsten van deze weging kunnen leiden tot aanpassing van het op basis van de SCP-berekening vastgestelde macrobudget. Bij systematische aanpassingen kunnen door het bestuurlijk overleg ook 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 om een huishouden te voeren (zoals huishoudelijke hulp, woningaanpassingen), zich te verplaatsen in en om de woning en zich lokaal te verplaatsen om aan het maatschappelijk verkeer te kunnen deelnemen (zoals vervoersvoorzieningen). Deze voorzieningen kunnen individueel dan wel in collectief verband worden aangeboden.

Dit deel van het advies gaat over Wmo activiteiten in den brede, dus ook over de reeds in het gemeentefonds geïntegreerde middelen voor de voormalige WVG en Welzijnswet.

Vanwege de samenhang tussen de Wmo en de andere onderdelen van het gemeentefonds, worden het SCP en de opstellers van het Periodiek onderhoudsrapport 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 zijn 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 het gemeentefonds. Hierbij wordt een integrale afweging gemaakt met de andere clusters in het gemeentefonds en de normen die gelden voor verdeelmaatstaven. Daarbij worden niet alle geconstateerde verschillen bij voorbaat gehonoreerd (bijvoorbeeld eigen beleid versus objectieve omstandigheden).

2. DE HOOGTE VAN HET MACROBUDGET VOOR HUISHOUDELIJKE HULP

Het SCP dient voor het begrotingsjaar 2009 een advies uit te brengen over de hoogte van het macrobudget voor dat jaar, gebaseerd op de verwachte volume- en prijsontwikkeling in de periode 2007-2009 en de gerealiseerde uitgaven in 2007. In het voorlopig advies heeft het SCP een netto budget voor huishoudelijke hulp van 1.322 miljoen euro vastgesteld voor 2009.

De indexering van de volumecomponent van de huishoudelijke hulp in de Wmo (reële indexering) is vastgesteld door het Bofv en is gebaseerd op de ontwikkeling van het aantal thuiswonende 75-plussers. De prijscomponent (nominale indexering) is voor 90% gebaseerd op de arbeidskostenindex voor overheidspersoneel (OVA) en voor 10% op de prijsindex voor de consumptieve bestedingen van huishoudens (PCB). Voor de concrete uitwerking van de indexering heeft het SCP een protocol opgesteld, waarin in detail de vaststelling van de volumeontwikkeling, de prijsontwikkeling en de nacalculaties zijn vastgelegd (zie www.scp.nl). Uitgangspunt bij de indexering is dat de gebruikte cijfers transparant zijn (door derden verifieerbaar op basis van openbare bronnen). Daarom zijn de cijfers in principe afkomstig van officiële registraties van het CBS (met name voor realisaties) en het CPB (met name voor prognoses). Alleen de cijfers over de Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling (OVA cijfers) zijn niet gepubliceerd en zijn direct geleverd door het ministerie van VWS.

De overheveling van de Wmo naar de gemeenten is een ingrijpende operatie. Daarom hebben de betrokken partijen (Rijk, gemeenten) afgesproken om de eerste jaren (2007 en 2008) budgettaire rust en zekerheid na te streven. Als door aanloopfactoren de gemeentelijke uitgaven achterblijven bij het beschikbare budget, leidt dit de eerste jaren dus niet tot substantiële bijstellingen. Gemeenten kunnen dit geld ook investeren in collectieve arrangementen om druk op individuele arrangementen te voorkomen of te verminderen. Ook in 2009 zal nog rekening worden gehouden met mogelijke aanloopfactoren in 2007, die niet automatisch verdisconteerd worden in het budget voor 2009.² Vanaf het budget 2010 zal de indexering worden toegepast op de werkelijk gerealiseerde uitgaven in t-2. Uiteraard beslist het Bofv op basis van het bindend advies van het SCP over het in 2010 toe te kennen budget.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de indexering van het macrobudget voor huishoudelijke hulp en de uitgaven die gemeenten in 2007 hebben gerealiseerd. Bij de indexering (in §2.3) wordt een onderscheid gemaakt in een volumecomponent (in §2.1) en een prijscomponent (in §2.2). Vervolgens worden de gerealiseerde uitgaven in 2007 in beeld gebracht (in §2.4), waarvan de ontwikkeling vervolgens wordt gedecomposeerd in volume- en prijseffecten (in §2.5) en overschotten en tekorten naar gemeentekennmerken worden weergegeven (in §2.6) Het hoofdstuk wordt afgesloten met een concluderend advies (in §2.7). Dit betekent dat eventuele verschuivingen naar collectieve arrangementen buiten de huishoudelijke hulp moeten worden verdisconteerd in de budgetten voor de betreffende arrangementen (bijvoorbeeld voorzieningen voor gehandicapten). Dit is een zaak die bij het periodiek onderhoud van het gemeentefonds (POR) aan de orde dient te komen.

2.1 Volumeontwikkeling

De volumeontwikkeling is gebaseerd op het aantal thuiswonende 75-plussers. Dit cijfer is niet direct beschikbaar op basis van bestaande registratie en dient te worden berekend. Conform het SCP protocol voor de uitwerking van de indexering wordt het aantal thuiswonende 75-plussers

² De situatie zal in 2008 niet wezenlijk anders zijn dan in 2007 omdat de gemiddelde contractduur voor de levering van huishoudelijke hulp op ruim twee jaar uitkomt.

bepaald door op de totale 75-plus bevolking de personen van 75 jaar en ouder die in een instelling verblijven in mindering te brengen.³ Hiervoor zijn een aantal rekenregels ontwikkeld die worden toegepast op bestaande openbare registraties. Deze rekenregels zijn vastgelegd in een afzonderlijk document. De gekozen benadering leidt tot een volumegroei van 4,8% in de periode 2007-2009 (tabel 1).

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

Per 1-1	2005	2006	2007	2008	2009
Bevolking 75-plus	1.033.172	1.055.249	1.075.895	1.100.332	1.117.696
- institutionele huishoudens 75-plus	-145.669	-144.205	-142.937	-141.626	-140.133
Thuiswonende bevolking 75-plus	887.503	911.045	932.958	958.706	977.563
Volumeontwikkeling (% groei)		2,65%	2,41%	2,76%	1,97%
Volume index (2007=100)	95,13	97,65	100,00	102,76	104,78

Bron: SCP

2.2 Prijsontwikkeling

De prijscomponent (nominale indexering) is voor 90% gebaseerd op de loonkostenindex conform de overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling (OVA) en voor 10% op de prijsindex voor de consumptieve bestedingen van huishoudens (PCB). Deze verhouding vloeit voort uit de kostenaandelen van personeel en materieel. De OVA-bijdrage wordt in principe berekend volgens een protocol dat is vastgelegd in het OVA-convenant van 1999. Dit convenant geeft aan hoe een stijging van de loonkosten per arbeidsjaar omgezet wordt in de OVA-bijdrage. Daarbij spelen in beginsel 3 elementen een rol: de ontwikkeling van de CAO-lonen, de incidentele loonontwikkeling en de werkgeverslasten. De werkgeverslasten betreffen de uitgaven voor de sociale zekerheid en de pensioenvoorziening die ten laste komen van de werkgevers. De OVA cijfers worden uiteindelijk vastgesteld door het ministerie van VWS. De materiële kostencomponent wordt volgens een afspraak tussen het Rijk en de VNG gebaseerd op de consumptieprijnsindex van het CBS (verleden) en het CPB (toekomst). Deze benadering leidt tot een prijsontwikkeling van 7,6% in de periode 2007-2009 (tabel 2).

Tabel 2: Prijsontwikkeling van huishoudelijke hulp

	Weging(%)	2005	2006	2007	2008	2009
Arbeidskosten (jaarlijkse groei) ^a	90%		0,91%	2,49%	4,07%	3,75%
Materiële kosten (jaarlijkse groei) ^b	10%		1,90%	1,60%	2,75%	1,50%
Gewogen prijsontwikkeling (% groei)			1,01%	2,40%	3,94%	3,53%
Prijsindex (2007=100)		96,61	97,60	100	103,94	107,61

^a Op basis van OVA-cijfers, voor de jaren 2006-2008 geleverd door het ministerie van VWS; het cijfer voor 2009 is gebaseerd op eigen berekening van het SCP conform de basissystematiek van het OVA convenant. Het cijfer voor 2009 betreft dus een niet-officieel cijfer. Het definitieve OVA cijfer voor 2009 komt beschikbaar in de Voorjaarsnota 2009 van het ministerie van Financiën.

^b Gebaseerd op de prijsindex voor consumptieve bestedingen van huishoudens (PCB) van het CBS (2006-2007) en het CPB (2008-2009; zie de nieuwsbrief van december 2008).

Bron: SCP

³ Het betreft personen in verzorgings- en verpleeghuizen en personen in instellingen voor gehandicaptenzorg, geestelijke gezondheidszorg en overige instellingen (waaronder kloosters, gevangenissen).

2.3 Indexering

In 2007 hebben de gemeenten in het kader van de Wmo de beschikking gekregen over een netto bedrag van 1.218,1 miljoen euro voor huishoudelijke hulp (inclusief diverse eenmalige of structurele correcties). Dit bedrag is exclusief eigen bijdragen die gemeenten heffen voor huishoudelijke hulp. Deze eigen bijdragen – in 2007 budgettair geraamd op 214 miljoen euro – kunnen gemeenten derhalve in eigen kas houden.⁴ Daarmee zouden de gemeenten in 2007 dus over een bruto budget van 1.432 miljoen euro beschikken om de kosten van huishoudelijke Wmo hulp te bestrijden. In 2008 is het netto budget voor Wmo uitgaven huishoudelijke hulp opgelopen naar 1263,3 miljoen euro en in 2009 naar 1326,6 miljoen euro.

Bij de budgettering 2009 is het voorlopige SCP advies integraal opgevolgd. Dat wil zeggen dat de door het SCP geadviseerde indexering is toegepast. Voorts is een korting van 30 miljoen euro opgelegd vanwege een verschuiving van (duurdere) HH2 naar (goedkopere) HH1 hulp. Door deze structurele verschuiving van complexe naar eenvoudige huishoudelijke hulp hebben de gemeenten volgens het voorlopige SCP-advies circa 30 miljoen euro uitgespaard. Daarnaast zijn de gemeenten in 2009 door het ministerie van VWS voor 13,0 miljoen euro gecompenseerd voor achterblijvende Wmo inkomsten als gevolg van de invoering van andere inkomensgrenzen voor de berekening van eigen bijdragen en de samenloop van eigen bijdragen voor de AWBZ en de Wmo. Ten slotte is de geraamde besparing vanwege het 'volledig pakket thuis' in 2009 door het ministerie van VWS bepaald op -14,0 miljoen euro. Dit volledig pakket thuis moet compensatie bieden voor gemeentelijk beleid gericht op extramuralisering. Met deze correcties is per saldo een bedrag gemoeid van 31,0 miljoen euro. Dit bedrag is 4,2 miljoen euro lager dan het totale bedrag van de correcties in het voorlopig advies (-35,1 miljoen euro). Hierdoor komt het in het voorlopig advies voorgestelde budget voor 2009 van 1322,4 miljoen uit op 1326,6 miljoen euro.

Tabel 3 geeft een overzicht van de via het gemeentefonds toegekende budgetten voor huishoudelijke hulp. Daarbij is uitgegaan van de laatste stand van zaken (circulaire gemeentefonds september 2008) en de laatste volume- en prijsgegevens (december 2008). De indexering volgens de gebruikte methodiek valt in de beschouwde periode iets ten voordeel uit van de gemeenten. Dit voordeel loopt uit van 0,9% in 2007 tot circa 1,2% in 2009 ten opzichte van het toegekende budget.

In het bestuurlijk overleg tussen rijk en gemeenten is afgesproken dat afwijkingen in het toe te kennen macrobudget voor het jaar t+1 (in dit geval 2009) op basis van het voorlopige en het definitieve advies van het SCP eenmalig verwerkt worden in de cijfers van het daaropvolgende jaar (2010). De correctie op het macrobudget van 2009, te verwerken in het macrobudget voor 2010, vindt dus pas plaats in de meicirculaire van 2009. Op deze wijze wordt voorkomen dat gemeenten lopende het jaar met een aanpassing van hun budget worden geconfronteerd. Het SCP heeft in zijn voorlopig advies geadviseerd om voor 2007 terughoudend te zijn bij een eventuele onderuitputting van de toegekende budgetten op basis van de gerealiseerde uitgaven. In lijn met deze aanbeveling adviseert het SCP dan ook om het reeds toegekende budget in 2007 onaangeroerd te laten en geen nacalculaties te plegen op basis van de in tabel 3 door het SCP berekende macrobudget voor 2007. Wel adviseert het SCP om bij de onderuitputting voor 2008 rekening te houden met een berekend budgettair tekort van 16,7 miljoen euro vanwege de bijstelling van de indexering. Het SCP adviseert eveneens om het berekende tekort van 16,2

⁴ Dit bedrag is gebaseerd op de indexering van de in 2005 geraamde opbrengst van eigen bijdragen van 197 mln euro; de indexering heeft uitsluitend plaatsgevonden op basis van de standaard volume- en prijscomponent in tabel 3 (p en q).

miljoen euro op het in 2009 toegekende budget eenmalig in het macrobudget voor 2010 te verrekenen.

Tabel 3: Jaarlijks berekend macrobudget voor huishoudelijke hulp in de Wmo (mln euro)

	2005	2006	2007	2008	2009
Huishoudelijke hulp nominaal ^a		1.123,4	1.164,5	1.220,5	1.302,3
<i>Indexering (%)^b</i>		3,66%	4,81%	6,70%	5,50%
q: volumecomponent (reële indexatie, zie tabel 1)		2,65%	2,41%	2,76%	1,97%
p: prijscomponent (nominale indexatie, zie tabel 2)		1,01%	2,40%	3,94%	3,53%
Huishoudelijke hulp geïndexeerd ^a		1.164,5	1.220,5	1.302,3	1.373,8
<i>Diverse correcties</i>		0	8,7	0	-31,0
Mosterd compensatie (eenmalig)		.	8,7	.	.
Volledig pakket thuis (awbz) ^c		.	.	.	-14,0
Compensatie eigen bijdrage Wmo ^d		.	.	.	13,0
Korting productmix effect		.	.	.	-30,0
<i>Totaal budget huishoudelijke hulp</i>					
volgens SCP definitief advies	1.123,4	1.164,5	1.229,2	1.302,3	1.342,8
feitelijk door VWS verstrekt budget ^e	1.123,4	1.164,8	1.218,1	1.286,6	1.326,6
verschil SCP-definitief advies en door VWS verstrekt budget	0,0	-0,3	11,1	16,7	16,2
volgens SCP voorlopig advies (gecorrigeerd)	1.123,4	1.157,5	1.214,4	1.256,6	1.326,6

^a Exclusief diverse correcties.

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

^c Het gereserveerde bedrag voor VPT in 2008 (22,3 mln euro) is met de nieuwe pakketafspraken voor de awbz komen te vervallen.

^d Als gevolg van de invoering van een nieuwe financiële tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten zijn de inkomensgrenzen voor mensen jonger dan 65 jaar ter berekening van eigen bijdragen Wmo gewijzigd.

Door deze aanpassingen kunnen gemeenten minder eigen bijdrage Wmo innen. Hiervoor worden ze gecompenseerd.

Voorts hebben gemeenten door de samenloop van awbz en Wmo eigen bijdragen Wmo gemist.

^e Inclusief eventuele nacalculaties, waaronder de teruggave van 22,3 mln euro voor VPT in 2008 (mei circulaire 2008), die eerder in 2007 was ingehouden (september circulaire 2007).

Bron: SCP

2.4 Gerealiseerde uitgaven in 2007

De cliënt met een positieve indicatie voor huishoudelijke hulp kon in 2007 kiezen tussen een hulp in natura voorziening en een Pgb (verder Pgb-Wmo genoemd). Bij de keuze voor een Pgb-Wmo wordt uitgegaan van een fictief bruto budget naar zorgzwaarte. Bij deze Pgb's kunnen de gemeenten de inning van de eigen bijdrage door het CAK laten uitvoeren (zij keren dan een bruto bedrag aan de cliënt uit) of de eigen bijdrage direct inhouden (zij keren dan een netto bedrag aan de cliënt uit) en dit melden aan het CAK. Ongeveer 80% van de gemeenten laat de eigen bijdragen voor het Pgb-Wmo innen door het CAK en ongeveer 20% van de gemeenten keert een netto bedrag uit (bron: CAK). Op het Pgb-Wmo wordt niet alleen een bedrag ingehouden vanwege een eigen bijdrage van de cliënt, maar ook vanwege lagere 'overheadkosten' (tot maximaal 25% van de uurloonkosten).

De belangrijkste informatiebron voor de vaststelling van de uitgaven van de gemeenten voor huishoudelijke hulp is de financiële informatie die de gemeenten via het IV3 formulier (Informatie voor derden) verstrekken aan het CBS. Dit formulier vloeit voort uit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), waarin de informatievoorziening voor derden is geregeld. Dit betreft de financiële informatie die de gemeenten onder meer verstrekken aan het

CBS en de financiële toezichthouder en die betrekking heeft op de begroting, de kwartaalrekeningen en de jaarrekening van de gemeenten. De IV3 informatie die hier gebruikt wordt heeft betrekking op de jaarcijfers voor 2007.⁵ De uitgaven die gemeenten rapporteren in het IV3-formulier onder de rubriek huishoudelijke hulp (functie 622) betreffen bruto uitgaven. De eigen bijdragen zijn hierop nog niet in mindering gebracht, maar worden afzonderlijk als inkomsten bij functie 622 geregistreerd.

Helaas moeten wij hier opmerken dat het invullen van functie 622 voor het rekeningjaar 2007 te wensen overlaat. Er zijn door het SCP diverse en ingrijpende correcties aangebracht om posten bij te stellen. Deze correcties worden onderscheiden in primaire correcties, die betrekking hebben op de data zelf, en secundaire correcties, die betrekking hebben op de afbakening van uitvoeringskosten en kosten voor verleende hulp. De kosten voor 'verleende hulp' bestaan uit uitgaven in natura (eventueel via uitbesteding van de organisatie van de Wmo-taken) en uitkeringen in geld (persoonsgebonden budgetten). De drie genoemde uitgavenposten (uitvoering, hulp in natura en persoonsgebonden budgetten) zijn niet altijd goed te onderscheiden.⁶ Deze moeilijkheid doet zich met name voor waar gemeenten de organisatie van de huishoudelijke hulp uitbesteden aan derden. De rapportage door gemeenten dient in de komende jaren uitdrukkelijk verbeterd te worden om adequate advisering op basis van gerealiseerde uitgaven mogelijk te maken.

De primaire correcties bestaan onder meer uit het verwijderen van uitgaven die onder functie 652 thuishoren (voorzieningen voor gehandicapten) en inkomsten die onder functie 922 (algemene uitkeringen van het Rijk) thuishoren.

De secundaire correcties op de uitgaven betreffen enerzijds rekenregels om uitvoeringskosten te onderscheiden van uitgaven voor verleende hulp en anderzijds correcties op de hoogte van de uitgaven op basis van informatie uit de CAK-registratie. Uitvoeringskosten die gemeenten maken zijn met name moeilijk te onderscheiden van kosten voor verleende hulp in situaties waarin de uitvoering is uitbesteed aan een andere instelling of – bij samenwerking – aan een bovengemeentelijk orgaan.⁷ In deze gevallen heeft het SCP besloten om boekingen bij uitbestedingen van de organisatie aan derden te beschouwen als geleverde hulp. Dit betekent dat in deze situaties een onbekend deel van de uitvoeringskosten (bijvoorbeeld indicatiestelling en loketbeheer) noodgedwongen gerekend worden tot de verleende hulp.

Naast de toedeling van de verschillende door gemeenten geboekte uitgavenposten aan 'verleende hulp' en 'uitvoering' zijn er door het SCP nog aanvullende correcties uitgevoerd op de hoogte van de bedragen op basis van de CAK informatie. Bij die gemeenten waarbij de door het CBS geregistreerde uitgaven voor 'verleende hulp' 25% hoger uitkwamen dan de door het CAK geregistreerde productie (inclusief een correctie voor Pgb-Wmo) is het meerdere niet aangemerkt als uitgaven voor verleende hulp. Aan de onderkant zijn de gerapporteerde uitgaven geminimaliseerd op het bedrag van de in natura uitgaven volgens de CAK registratie. Dit betreft met name gemeenten die geen IV3 formulier hebben ingevuld of het formulier onvolledig hebben

⁵ De hier gebruikte gegevens betreffen de uitkomsten van functie 622 (huishoudelijke hulp) over het rekeningjaar 2007 op basis van de ontvangen IV3-matrices per 21 november 2008. Van 11 gemeenten is geen (adequate) informatie ontvangen en voor 9 gemeenten heeft het CBS de kwaliteit als onvoldoende aangemerkt.

⁶ Beleids- en beheerskosten worden in beginsel geboekt onder loonkosten en 'overige goederen en diensten' en blijven hier buiten beschouwing.

⁷ Gemeenten kunnen de uitvoeringskosten voor de HH-Wmo bij de algemene beleidskosten boeken, bij de uitkeringen in natura voor huishoudelijke hulp en bij de inkomensoverdrachten voor huishoudelijke hulp. Bij de uitkeringen in natura dienen de uitvoeringskosten afzonderlijk te worden geregistreerd, bij de inkomensoverdrachten kunnen de directe uitvoeringskosten (zoals de indicatiestelling) niet worden onderscheiden. De indirecte uitvoeringskosten (beleidskosten, gemeentelijk Wmo-loket) maken geen onderdeel uit van de inkomensoverdrachten. De mogelijke 'vervuiling' van de kosten van HH-Wmo hulp door uitvoeringskosten is dus beperkt.

ingevuld. Bij de inkomsten van de gemeenten is eveneens een correctie uitgevoerd omdat een aantal gemeenten geen inkomsten uit eigen bijdragen heeft ingevuld of aanzienlijk lagere inkomsten heeft gemeld dan volgens de CAK registratie zouden zijn geïnd.⁸

Ook de CAK cijfers kennen echter beperkingen, die te maken hebben met de wijze waarop de eigen bijdragen zijn georganiseerd en worden geïnd. De eigen bijdrage is in beginsel gelijk aan de kosten van huishoudelijke hulp per 4-weeks periode (uurtarief maal hulpuren), maar kan nooit hoger zijn dan de inkomensafhankelijke normprijs. De gemeente levert zowel de productiecijfers per cliënt als het te hanteren uurtarief en marginaal inkomenstarief voor de eigen bijdrage aan het CAK. De uurtarieven zijn doorgaans gelijk aan de contracttarieven, maar dat is door aanbestedings- en overgangsprikelen niet altijd het geval.⁹ Daarom zijn de tarieven bij een aantal gemeenten nog geheel of gedeeltelijk gebaseerd op de AWBZ tarieven in 2006.¹⁰ Voorts zijn er gemeenten waarvoor het CAK geen of onvolledige tariefinformatie heeft. Bij deze gemeenten is het CAK uitgegaan van het lage alfahulp tarief (12,20 euro). Daardoor weerspiegelen de door het CAK gehanteerde tarieven niet altijd de werkelijke in rekening gebrachte tarieven. Het SCP heeft voor deze gemeenten de tarieven voor HH1 en HH2 hulp bijgeschat op basis van externe informatie.¹¹ Het CAK stelt op basis van de verleende hulp, de tariefinformatie en fiscale gegevens de eigen bijdrage vast en draagt zorg voor de inning bij de cliënten.¹² De door het CAK geïnde eigen bijdragen worden periodiek afgedragen aan gemeenten (Wmo) en het AWBZ fonds. Deze door het CAK berekende eigen bijdragen zijn echter in twee opzichten problematisch. In de eerste plaats bevatten zij slechts een deel van de eigen bijdragen voor Pgb-Wmo en in de tweede plaats bevatten zij voor cliënten met huishoudelijke hulp ook eigen bijdragen voor hulpmiddelen die eveneens door gemeenten in het kader van de Wmo aan deze cliënten worden verstrekt.

Om deze redenen worden twee berekeningen gepresenteerd van in 2007 door gemeenten gerealiseerde uitgaven en inkomsten voor huishoudelijke hulp (tabel 4). De eerste berekening is gebaseerd op de ruwe IV3 gegevens, na primaire correcties op de data, en de tweede benadering is gebaseerd op bewerkte IV3 gegevens, na secundaire correcties op de data en de afbakening van posten.¹³

Op basis van de IV3 registratie van het CBS (ruwe data) komen we uit op een bedrag van 1.226 miljoen euro bruto uitgaven voor huishoudelijke hulp (hulp in natura plus Pgb-Wmo) die de gemeenten in het kader van de Wmo zouden hebben gemaakt. Op basis van de CAK-registratie wordt dit bedrag opgesplitst in 1.052 miljoen euro voor zorg in natura en 174 miljoen euro voor

⁸ De eigen bijdragen zijn in 2007 wat achter gebleven omdat veel gemeenten in (het begin van) 2007 hun tarieven nog niet op orde hadden en het CAK bij deze gemeenten bij de berekening van de eigen bijdrage is uitgegaan van het laagst mogelijke tarief, dat van de alfahulp (€ 12,20 per uur). De meeste gemeenten die hun tarieven nog niet op orde hadden hebben de aanbesteding pas in de loop van 2007 geregeld.

⁹ De uurtarieven voor huishoudelijke hulp zijn in het Besluit maatschappelijke ondersteuning gebonden aan een landelijk maximum.

¹⁰ Een bijzondere categorie vormen de zogenaamde overgangsccliënten, waarbij sommige gemeenten nog de oude awbz-tarieven hanteren. Hiermee kon in de hier uitgevoerde berekeningen geen rekening worden gehouden.

¹¹ Deze externe informatie betreft onder meer de door gemeenten gehanteerde tarieven voor Pgb-Wmo.

¹² Voor deze eigen bijdrage geldt een anticumulatiebeding: de eigen bijdrage voor Wmo hulp en ZZV (awbz zorg zonder verblijf) samen kan nooit hoger zijn dan de maximale eigen bijdrage ZZV. Bij cumulatie wordt eerst de Wmo bijdrage verrekend, dan de ZZV bijdrage.

¹³ Op basis van de IV3-jaarregistratie van het CBS voor functie 622 in 2007 komen de totale baten uit op €187 mln; daarvan is door het SCP €33 mln afgeboekt omdat dit geen eigen bijdragen maar toegekende budgetten betrof en is €31 mln toegevoegd omdat geen of te lage inkomsten uit eigen bijdragen zijn gerapporteerd. De totale lasten voor functie 622 komen uit op €1.395 mln; hiervan is 139 mln aangemerkt als niet op hulpverlening gerichte kosten, is €22 mln aangemerkt als uitgaven voor functie 652 (ex wvg), is €8 mln afgeboekt vanwege onjuiste boeking en is €26 mln toegevoegd vanwege non-response of onderrapportage.

Pgb-Wmo. Wanneer de eigen bijdragen daarop in mindering worden gebracht resulteert een netto bedrag van 1.074 miljoen euro verleende hulp. Bij een door VWS uitgekeerd budget van 1.218 miljoen euro resteert volgens de IV3 registratie een overschot van 144 miljoen euro.

Tabel 4: Gerealiseerde uitgaven voor verleende huishoudelijke hulp in 2007

	<i>Ruwe data</i>	<i>Bewerkte data</i>
	b	c
<i>Uitgaven</i>	1.225,8	1.251,9
- Zorg in natura ^a	1.052,1	1.052,1
- Pgb-Wmo	173,7	199,8
<i>Inkomsten</i>	1.370,2	1.401,2
- Eigen bijdragen	152,1	183,1
- Budget huishoudelijke hulp VWS	1.218,1	1.218,1
<i>Overschot</i>	144,4	149,3

^a Conform opgave CAK

^b Na primaire correcties en correcties voor beleidskosten

^c Na secundaire correcties

Bron: CAK en CBS; SCP-bewerking.

Volgens de door het SCP bewerkte gegevens komen de bruto uitgaven voor verleende huishoudelijke hulp uit op 1.252 miljoen euro, waarvan 1.052 miljoen euro voor zorg in natura (CAK-registratie) en 200 miljoen euro voor Pgb-Wmo. Op het bruto bedrag van 1.252 miljoen euro voor verleende zorg is een bedrag van 183 miljoen euro aan eigen bijdrage ingehouden. Daarmee resteert een netto bedrag van 1.069 miljoen euro. Bij een door VWS toegekend netto 'aan de haak' budget van 1.218 miljoen euro resteert derhalve een overschot van 149 miljoen euro.¹⁴ Het verschil met het overschot volgens de ruwe CBS registratie is geheel toe te schrijven aan de onderrapportage van eigen bijdragen (-31 miljoen euro) en de correcties op basis van de CAK cijfers over verleende hulp (26 miljoen euro).

Het hier gerapporteerde netto overschot van 149 miljoen euro op de netto uitgaven voor huishoudelijke hulp in 2007 valt bijna 80 miljoen euro lager uit dan het in het voorlopig advies (SCP special 22) gerapporteerde overschot van 228 miljoen euro. De oorzaak van dit verschil moet grotendeels worden gezocht in de meer volledige rapportage van inkomsten en uitgaven volgens het IV3-formulier. Het voorlopig advies was gebaseerd op (deels onvolledig gerapporteerde) registratie op basis van de gecumuleerde vierde kwartaalcijfers, waarin slechts een beperkt aantal posten was opgenomen. Deze rapportage is gebaseerd op de (nagenoeg volledig gerapporteerde) jaarcijfers, waarin alle posten op de betreffende functie zijn opgenomen. Bovendien is noodgedwongen een onbekend, maar vermoedelijk klein deel van de uitvoeringskosten (bij uitbesteding aan derden) tot de verleende hulp gerekend.¹⁵ Daarnaast speelt enige onzekerheid van door gemeenten gerapporteerde uitkomsten een rol. Door deze onzekerheid en de benodigde berekening van de kosten van verleende hulp bij uitbesteding aan derden kan ook het overschot van 149 miljoen euro niet als echt 'hard' worden aangemerkt. Het is echter wel aannemelijk dat de mogelijke ruis beperkt zal zijn, zodat uitgegaan kan worden van een substantieel overschot.

¹⁴ In 2005 werd een bedrag van bijna 125 mln euro aan Pgb-Wmo uitgekeerd en een bedrag van 197 mln euro aan eigen bijdragen ontvangen. Wanneer dezelfde prijs- en volume indices als voor zorg in natura worden toegepast, resulteert in 2007 een bedrag van 134 mln euro aan Pgb-Wmo en 212 mln euro aan eigen bijdragen.

¹⁵ In het gerealiseerde overschot 2007 zitten nog eenmalige uitgaven conform de motie Mosterd (8,7 miljoen euro), ter compensatie van overgangseffecten in 2007. Deze zullen in 2008 niet meer in het budget worden opgenomen.

2.5 Decompositie van de gerealiseerde uitgaven 2007

Het gerealiseerde overschot kan globaal worden gedecomposeerd in een volume-effect, een prijseffect en een productmix effect (tabel 5). Het volume-effect heeft betrekking op de toename van het totaal aantal hulpuren, het prijseffect op de prijzen van de afzonderlijke zorgproducten en het productmix effect op de gewijzigde volumeverhouding tussen de onderscheiden zorgproducten. 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. Binnen de huishoudelijke hulp kunnen in 2007 globaal drie producten worden onderscheiden: HH1 hulp: gewone hulp bij huishoudelijke werkzaamheden; HH2 hulp: gewone huishoudelijke hulp plus organisatorische ondersteuning, en HH3 hulp: hulp in een ontregeld huishouden. De hulp in ontregelde huishoudens is in 2007 als afzonderlijk product nauwelijks van de grond gekomen, en wordt in vervolg samengevoegd met HH2-hulp.¹⁶

De omvang van het gerealiseerde overschot wordt ook bepaald door de ontwikkeling van de eigen bijdragen. Ook hier wordt verondersteld dat de verwachte groei kan worden gebaseerd op de volume- en prijsindices van de hulp in natura. Afwijkingen hiervan kunnen dan worden toegeschreven aan afwijkende volume- en prijsontwikkelingen of afwijkende inkomensontwikkelingen bij gebruikers.

Tabel 5: Decompositie van het gerealiseerde overschot voor HH-Wmo hulp, 2005-2007^a

Van 2005 naar 2007	toelichting	verwachte groei (%)	gerealiseerde groei (%)	bedrag (mln)	Aandeel in overschot (%)
Volume groei hulp in natura	uren HH1+HH2	5,1%	4,3%	€ 10	6%
Prijsstijging hulp in natura	HH1 en HH2 afzonderlijk	3,4%	-13,2%	€ 198	132%
Productmix hulp in natura	van HH2 naar HH1	0,0%	-2,9%	€ 34	23%
Combinatie van factoren	kruisterm	0,2%	-0,7%	€ 10	7%
Persoonsgebonden budget		8,7%	68,8%	-€ 71	-47%
Eigen bijdragen		8,7%	-7,1%	-€ 31	-21%
Totaal overschot				€ 149	100%

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

Bij een alternatieve berekening van het productmixeffect is dit effect -65 mln. Het prijseffect wordt dan in absolute waarde kleiner.

Bron: SCP.

Uit tabel 5 blijkt dat de gerealiseerde volumegroei in 2007 iets is achtergebleven op de verwachte volumegroei op basis van de gehanteerde volume-index (zie tabel 3). De gerealiseerde prijsontwikkeling (-13,2%) is aanzienlijk achtergebleven op de prijsstijging die werd verwacht op basis van de gehanteerde prijsindex. Deze achterblijvende prijsontwikkeling hangt mede samen met de scherpe prijzen die bij de aanbesteding van de huishoudelijke hulp zijn gerealiseerd. Per saldo is de prijsdaling voor 56% verantwoordelijk voor het gerealiseerde overschot. De verandering van de productmix verklaart in 2007 nog eens 10% van het gerealiseerde overschot (34 miljoen euro). Daarbij dient wel te worden aangetekend dat deze verschuiving in 2008 sterk zal doorzetten, hetgeen vermoedelijk niet geldt voor de prijzen van HH1 en HH2 producten.¹⁷ De Pgb's voor de Wmo zijn op basis van de hier gerapporteerde cijfers aanzienlijk sterker gestegen dan verwacht. Zij dragen voor 20%, maar dan in negatieve zin, bij aan het gerealiseerde overschot. Wel moet hierbij worden aangetekend dat het Pgb-

¹⁶ Deze vorm van zorg kwam in 2007 slechts in een zeer beperkt aantal gemeenten op enige schaal voor.

¹⁷ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 538, nr. 82, blz.13

Wmo cijfer voor 2007 door de wijze van berekening betrekkelijk onzeker is. De eigen bijdrage ten slotte heeft juist een negatieve bijdrage aan het gerealiseerde overschot (-9%) omdat deze lager zijn uitgevallen dan verwacht. Zoals gezegd heeft dit te maken met het in rekening brengen van zeer lage tarieven in gemeenten, waarin de aanbesteding begin 2007 nog niet rond was. Door het ontbreken van contracttarieven voor hulp in natura was het CAK genoodzaakt bij de bepaling van de eigen bijdrage het laagste uurtarief in rekening te brengen.

2.6 Gerealiseerde tekorten en overschotten in 2007

De gemeenten hebben op basis van de hier gebruikte voorlopige cijfers 88% van het hun in 2007 toegekende budget gebruikt. Het aandeel dat gemeenten besteden verschilt per gemeente. In tabel 6 zijn deze verschillen uitgesplitst naar gemeentegrootte, gemiddelde kostprijs en productmix.

Tabel 6: toegekend budget en gerealiseerde uitgaven, 2007 (mln euro)

kenmerk	indeling	aantal	toegekend budget	netto uitgaven	aandeel besteed (%)
Alle gemeenten		443	1218	1069	88
Gemeentegrootte					
dorpen/stadjes	< 20.000	189	153	137	90
kleine steden	20.000-50.000	188	426	363	86
middelgrote steden	50.000-100.000	41	237	204	86
grote steden	100.000-250.000	21	224	202	92
zeer grote steden	>250.000	4	179	161	90
Kostprijs					
lage tarieven	< € 18,50	99	269	221	83
gemiddelde tarieven	€ 18,50 - € 20,50	222	487	415	87
hoge tarieven	> € 20,50	122	462	433	95
Producten					
relatief veel HH1	> 40%	110	213	188	88
gemiddelde verhouding	20-40%	262	689	600	88
relatief veel HH2	> 80%	71	316	281	90

Bron: BZK en CBS; SCP-bewerking.

De verschillen naar gemeentegrootte zijn niet groot. Het minst besteed zijn de budgetten in de kleine en middelgrote steden (86%) en het meest de budgetten in de dorpen en de grote steden (90%). De onderverdeling naar tariefklasse laat wel een aanmerkelijk verschil zien. Vooral gemeenten met relatief hoge tarieven blijken hun budget daadwerkelijk te besteden (95%). Gemeenten met lagere tarieven houden duidelijk meer over (83% besteed). De onderverdeling naar het aandeel HH1 en HH2-hulp in het totaal van de huishoudelijke hulp laat nauwelijks verschillen zien.

Tabel 7: Gemeenten naar bestede budgetten, 2007

	aantal gemeenten	aandeel (%)
besteding < 75%	69	16
besteding 75-85%	118	27
besteding 85-95%	126	28
besteding 95-105%	80	18
besteding > 105%	50	11
totaal	443	100

Bron: BZK en CBS; SCP-bewerking.

Van het totaal aantal gemeenten heeft ongeveer eenzevende deel minder dan 75% van het toegekende budget in 2007 besteed (tabel 7). Er is toch ook een substantieel aantal gemeenten (11%) dat meer dan 5% over het hun toegemeten budget is heengegaan. Slechts 18% van de gemeenten is om en nabij (met een marge van 5%) het toegekende budget uitgekomen.

2.7 Conclusie: advies over het macrobudget 2009

Wat betekenen deze uitkomsten nu voor de vaststelling van het macrobudget voor 2009? Het eerste deel van de opdracht aan het SCP, het bindend advies, leidt voor 2007 tot de conclusie dat er sprake is van 'aanloopfactoren' die verband houden met invoering van de Wmo. Er zijn verschillende redenen om terughoudend te zijn met een volledige verrekening van het overschot van bijna 150 miljoen euro in 2007 in het budget van 2009. De markt voor huishoudelijke hulp was in 2007 nog niet op orde. De twee belangrijkste marktnevenwichtigheden betreffen de prijsvorming en de inzet van de alfahulp.

De uitkomsten in dit advies wijzen op een aanzienlijke daling van de prijzen die gemeenten met de thuiszorgaanbieders overeen zijn gekomen. Het is de vraag in welke mate deze prijsvorming op langere termijn houdbaar is, gezien de kosten die de thuiszorgaanbieders bij behoud van de kwaliteit van dienstverlening moeten maken en het verlies dat ze op de hulpverlening maken.¹⁸ Bovendien maakt nieuwe wetgeving de inzet van alfahulp door zorgaanbieders bij het verstrekken van huishoudelijke hulp in natura vanaf 1 januari 2010 onmogelijk.

Uit een analyse van het CPB over meer markwerking in de publieke dienstverlening blijkt dat introductie of versterking van markwerking in een bepaalde sector op lange termijn doorgaans welvaartswinst oplevert, maar op korte termijn vaak leidt tot verslechtering van de arbeidsvoorwaarden van het personeel dat werkzaam is in de betreffende sector.¹⁹ Dit blijkt ook bij de marktsetting van de huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo het geval, zoals dit is op te maken uit een lagere inschaling van personeel en het op grotere schaal inzetten van goedkope alfahulp.²⁰ Mede om deze reden heeft de staatssecretaris van VWS in het kader van haar systeemverantwoordelijkheid besloten om de alfahulp te onttrekken aan het regime van de instellingen die zorg in natura leveren. Daardoor moeten gemeenten in de toekomst drie vormen van huishoudelijke hulp aanbieden: hulp in natura, een persoonlijk budget en een financiële vergoeding. De financiële vergoeding is bedoeld voor het inhuren van huishoudelijke hulp,

¹⁸ Volgens een recent onderzoek van PriceWaterhouseCoopers over de kostenstructuur van hulp bij het huishouden (9-12-2008) werd er door de zorgaanbieders in 2008 een gemiddeld verlies geleden van 12½%.

¹⁹ CPB, Centraal economisch plan 2008, markten in beweging.

²⁰ Uit de in december 2007 gehouden Enquête operatie herindicatie van het ministerie van VWS is gebleken dat driekwart van de gemeenten verwachtte dat zorgaanbieders een tekort aan alfahulpen zouden krijgen en dat de helft van de gemeenten ontslagen verwachtten van HH2 medewerkers.

geleverd door een alfahulp.²¹ Deze systeemwijziging, die in 2010 zijn beslag zal krijgen, zal een kostenverhogend effect op de huishoudelijke hulp hebben, wanneer er geen substantieel gebruik door de burger van deze vergoeding wordt gemaakt.²²

In het bestuurlijk overleg (Bofv) is afgesproken dat voor de berekening van het budget voor het jaar 2009 een mogelijke onderuitputting in 2007 ten gevolge van aanloopfactoren niet automatisch in het budget zal worden verdisconteerd. Helaas is geen kwantitatieve duiding te geven van de omvang van de aanloopfactoren. Wel kan worden aangenomen dat, mede door het onttrekken van de alfahulp aan het regime van de 'hulp in natura' instellingen, een deel van het prijseffect (zie tabel 5) zal wegsmelten. Geadviseerd wordt daarom om het prijseffect niet in het in 2009 toe te kennen budget te verdisconteren. Het productmix effect, die volgt uit de verschuiving van HH2 naar HH1 hulp, kan als structureel worden aangemerkt. De lagere uitgaven die hieruit voortvloeien, geraamd op ruim 30 miljoen euro, zijn wel in het in 2009 toe te kennen budget verdisconteerd (meicirculaire 2008 van het Gemeentefonds). Op basis van deze uitgangspunten resulteert na indexatie een macrobudget van 1.342,8 miljoen euro, inclusief een compensatie van 16,2 miljoen euro voor een eerder voor 2008 te laag vastgestelde indexatie.

In dit advies wordt ook enige zorg uitgesproken over de informatievoorziening. Zowel de gegevens over de productie van huishoudelijke hulp van het CAK als de gegevens over de kosten en baten van het CBS kennen beperkingen, die het moeilijk maken om een getrouw beeld van de werkelijkheid te geven. Een deel van de problemen is wellicht toe te schrijven aan de invoering van de Wmo. Maar vooral de invulling van de gegevens over inkomsten uit en uitgaven aan huishoudelijke hulp door de gemeenten behoeven in de toekomst meer aandacht, zeker nu in volgende jaren bij de budgettering zal worden uitgegaan van daadwerkelijk gerealiseerde uitgaven en inkomsten.

²¹ Zie de memorie van toelichting op de wijziging van de Wmo (Tweede Kamer 2008-2009, 31.795, nr. 3).

²² De burger is verplicht de alfahulp ten minste het wettelijk minimum uurloon te betalen (9,40 euro in 2008), alsmede de kosten bij vervanging van een alfahulp (tijdens afwezigheid door ziekte of vakantie) en de kosten vanwege aansprakelijkheid bij ongevallen door de alfahulp opgelopen tijdens werkzaamheden.

3. DE TOEREIKENDHEID VAN HET MACROBUDGET VOOR HH-WMO

Dit advies bevat ook een inhoudelijke toets over de passendheid 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 extramuraliseringsbeleid. De maatschappelijke ontwikkelingen die hier in beschouwing worden genomen betreffen voornamelijk factoren die de vraag naar huishoudelijke hulp bepalen. De toereikendheid van de huishoudelijke hulp kan ten slotte ook worden afgemeten aan het oordeel van de cliënten. Het betreft dan uiteraard wel mensen die deze hulp ook daadwerkelijk ontvangen.

Uitgangspunt voor de inhoudelijke toets van de toereikendheid van het HH-Wmo budget vormt de door de bevolking uitgeoefende vraag naar deze diensten. Het gebruik van HH-Wmo hulp wordt in eerste instantie bepaald door behoefte aan hulp en vervolgens door de vraag naar hulp. De determinanten voor behoefte aan hulp, de vraag naar (collectief gefinancierde) hulp en het gebruik van (collectief gefinancierde) hulp kunnen verschillen. Zo wordt de behoefte aan hulp in theorie vooral bepaald door gezondheidsproblemen en beperkingen, de vraag naar hulp vervolgens door de mate waarin men die problemen zelf kan oplossen binnen het eigen huishouden of het eigen netwerk en het gebruik door de mate waarin men daarvoor financiële middelen kan vrijmaken. In het vraagmodel voor verpleging en verzorging (SCP 2007) zijn vier groepen van determinanten opgenomen die hierbij een rol kunnen spelen.²³

- a) factoren die betrekking hebben op de gezondheidstoestand (beperkingen, aandoeningen) die indicatief zijn voor de hulpbehoefte;
- b) demografische kenmerken (leeftijd, burgerlijke staat, huishoudenssamenstelling, stedelijkheidsgraad) die van invloed zijn op de hulpbehoefte en de vraag naar hulp;
- c) sociaal-economische kenmerken (opleidingsniveau, inkomensbron, inkomen) die van invloed zijn op de vraag naar en het gebruik van (collectief gefinancierde) hulp;
- d) factoren die betrekking hebben op andere oplossingsmiddelen die kunnen worden ingezet bij HH-Wmo hulp, zoals mantelzorg, hulpmiddelen, woonaanpassingen en AWBZ zorg.

Op basis van relevante gemeentelijke kenmerken zullen we het gemeentelijk gebruik van HH-Wmo hulp verklaren.

De gekozen volume-index voor de bepaling van het macrobudget – de groei van het aantal thuiswonende 75-plussers – vormt een proxy voor de verwachte vraag naar huishoudelijke hulp. De vraag is nu in welke mate dit een goede benadering is. De vraag naar huishoudelijke hulp kan worden onderscheiden in een demografische component (vergrijzing) en een deelname component (intensivering).

In dit hoofdstuk wordt eerst op basis van het SCP model voor de individuele vraag naar verzorging en verpleging nagegaan welke vraag naar huishoudelijke hulp in de toekomst verwacht mag worden op basis van demografische en maatschappelijke determinanten (§3.1). In dit vraagmodel is echter geen rekening gehouden met de voortgaande trend van extramuralisering, die een opstuwend effect heeft op de vraag naar huishoudelijke hulp (§3.2). Voorts wordt ingegaan op recente beleidsontwikkelingen in de Wmo en AWBZ die mogelijk financiële gevolgen hebben voor de huishoudelijke hulp. Vervolgens worden op basis van gemeentelijke kenmerken de determinanten van gemeentelijke huishoudelijke hulp

²³ Jonker et al, Verklaringsmodel verpleging en verzorging 2007; SCP publicatie 2007/31.

geanalyseerd (§3.4). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een advies over de toereikendheid van het macrobudget voor de huishoudelijke hulp.

3.1 Determinanten volgens het SCP microvraagmodel

In het door het SCP ontwikkelde verklaringsmodel voor de vraag naar en het gebruik van verpleging en verzorging is ook de huishoudelijke hulp betrokken. Uit dat onderzoek blijkt dat de vraag naar huishoudelijke hulp zeer sterk oploopt met leeftijd (van 10% bij 70-jarigen tot 60% bij 90-jarigen). Op grond van dit soort kenmerken van gebruikers wordt in de periode 2006-2010 een jaarlijkse groei van de vraag naar huishoudelijke hulp van 1,1% verwacht. Deze volumegroei valt aanzienlijk lager uit dan de groei op basis van de gekozen volume-index (thuiswonende 75-plussers). Dit vloeit grotendeels voort uit het feit dat een deel van de huishoudelijke hulp bij niet-ouderen terecht komt. Deze groep kent een veel geringere demografische groei.

Het gebruik van publiek gefinancierde huishoudelijke hulp (Wmo hulp) neemt echter af naarmate het opleidingsniveau toeneemt. Dit vloeit voort uit het feit dat hoger opgeleide ouderen meer geneigd zijn om particuliere hulp in te schakelen. Zij willen meer dan lager opgeleiden de regie over het eigen huishouden voeren en hebben daar doorgaans ook meer financiële ruimte voor. Aangezien het gemiddeld opleidingsniveau van ouderen de komende jaren zal stijgen, heeft dit een dempend effect op het gebruik van publiek gefinancierde huishoudelijke hulp. Verdisconteren we dit in de vraag naar huishoudelijke hulp, dan wordt een jaarlijkse groei van de vraag naar Wmo hulp van 0,5% verwacht.

3.2 Het effect van extramuralisering op de huishoudelijke hulp

Naast bovengenoemde demografische ontwikkelingen speelt ook het gevoerde extramuraliseringsbeleid een rol bij de vraag naar huishoudelijke hulp in de thuissituatie (SCP 2008).²⁴ In het verleden heeft er substitutie plaatsgevonden van verzorgingshuiszorg door extramurale (thuis)zorg. Ruim 55% van de extramurale zorg bestaat uit huishoudelijke hulp, die nu onderdeel uitmaakt van de Wmo (cijfers uit 2006). De overige extramurale zorg betreft persoonlijke verzorging (32%) en verpleging (12%) die door de AWBZ worden gefinancierd. Het aandeel huishoudelijke hulp in het totaal van extramurale zorg is in de loop van de tijd weinig veranderd.

In de periode 1985-2005 is het volume van de thuiszorg gegroeid met 2,5% per jaar, waarvan 1,5% vanwege de vergrijzing en 1,1% vanwege een toenemend gebruik per leeftijdsgroep (SCP 2008). In dezelfde periode is het gebruik van verzorgingshuiszorg per leeftijdsgroep met 2,0% per jaar gedaald. Hierin komt het extramuraliseringsbeleid tot uitdrukking, waarbij lichtere cliënten die voorheen in aanmerking zouden komen voor verzorgingshuiszorg zijn overgenomen door de thuiszorg. Binnen de thuiszorg zijn dit vervolgens relatief zorgzware cliënten. In de periode 1997-2003 is de jaarlijkse groei van de deelnamecomponent in de thuiszorg in een stroomversnelling geraakt, hetgeen het gevolg is van het wegwerken van wachtlijsten die in de eerste helft van de beschouwde periode zijn ontstaan door het toentertijd restrictieve beleid.

Wanneer het extramuraliseringsbeleid voortgezet wordt, mag een jaarlijkse deelnamegroei van circa 1,1% verwacht worden. Wanneer deze extramuraliseringstrend wordt opgeteld bij de jaarlijkse groei van het SCP vraagmodel voor huishoudelijke hulp komen we uit op een jaarlijkse

²⁴ SCP, De ontwikkeling van de awbz-uitgaven, SCP special (2008). Dit betreft een rapport over de ontwikkeling van de awbz uitgaven, dat het SCP op verzoek van de SER heeft uitgebracht.

volume-groei van 2,4% op basis van de totale vraag naar huishoudelijke hulp (informele plus particuliere plus publieke vraag) en 1,6% op basis van de vraag naar publiek gefinancierde Wmo hulp. Deze volume-groei is lager dan de volume-groei die resulteert op basis van de afgesproken rekenregel voor de vaststelling het macrobudget van de Wmo: het aantal thuiswonende 75-plussers. Dit aantal stijgt in de periode 2006-2009 met gemiddeld 2,4% per jaar (zie tabel 1). De gekozen rekenregel kan dus worden aangemerkt als een betrouwbare royale indicator voor de vraag naar huishoudelijke hulp, ook wanneer rekening wordt gehouden met verdergaande extramuralisering.

3.3 Beleidsontwikkelingen in de Wmo en de AWBZ

In de periode 2007-2009 zijn een aantal beleidsontwikkelingen relevant die mogelijk gevolgen kunnen hebben voor de gemeentelijke uitgaven voor HH-Wmo. De relevante maatregelen betreffen de invoering van een financiële vergoeding per 1-1-2010 en de inperking van de (ondersteunende) begeleiding tot mensen met matige of ernstige beperkingen.

De invoering van de financiële vergoeding zal niet voor 1 januari 2010 plaatsvinden. De financiële vergoeding moet voorzien in de continuering van de alfahulp buiten de thuiszorgaanbieders om. Het financiële voordeel van een alfahulp in vergelijking met een thuiszorgmedewerker ontstaat vooral door ongunstiger arbeidsvoorwaarden en minder overhead. Gemeenten worden dan verplicht om de burger te informeren over drie typen HH-Wmo producten die de cliënt kan afnemen: een voorziening in natura, een financiële overdracht in de vorm van een persoonsgebonden budget of een financiële vergoeding. Toch moet nu reeds met deze beleidswijziging rekening worden gehouden omdat gemeenten bij het afsluiten van contracten met zorgaanbieders hier al rekening mee (kunnen) houden. Het is echter lastig om de financiële gevolgen van deze maatregel in beeld te brengen. Deze zijn, zoals de Memorie van toelichting op het betreffende wetsvoorstel terecht stelt, afhankelijk van de afspraken per gemeente, van beleidskeuzen op lokaal niveau en van het gedrag van marktpartijen.²⁵ Toch kan er onder bepaalde veronderstellingen een globaal beeld worden gegeven van de mogelijke financiële gevolgen op basis van recente kostprijsberekeningen.²⁶ De veronderstellingen hebben betrekking op de kostprijs en de samenstelling van de verleende hulp. Wanneer op basis van de 2007 productie van zorg in natura (53,0 miljoen uren) wordt aangenomen dat alle bestaande alfahulp als financiële vergoeding zal worden verstrekt is hiermee een financieel voordeel van circa 90 miljoen euro gemoeid.²⁷ Dit voordeel neemt telkens met circa 80 miljoen euro af bij elke 25% alfahulp die niet in de vorm van een financiële vergoeding maar in de vorm van een in natura voorziening wordt aangeboden.²⁸ Zo slaat het voordeel om in een financieel nadeel van - 70 miljoen euro wanneer 50% van de bestaande alfahulp via een financiële vergoeding en 50% via een in natura voorziening wordt aangeboden. Wanneer de financiële vergoeding in het geheel niet wordt benut leidt dit tot een financieel nadeel voor de gemeenten van circa 220 miljoen euro.

²⁵ Tweede kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31795, nr. 3

²⁶ PriceWaterhouseCoopers (PWC), Transparantie in de kostenstructuur van hulp bij het huishouden; 9 december 2008.

²⁷ Onder de veronderstelling dat het huidige uurtarief via een zorgaanbieder uitkomt op 15,10 euro en in het kader van een financiële vergoeding op 12,10 euro (zie PWC 2008). Het eerste tarief is inclusief overhead, het tweede tarief zonder overhead. Bij het tarief van 12,10 euro is geen rekening gehouden met de eventuele kosten van gemeenten die voortvloeien uit artikel 6 van de wijziging van de Wmo, waarin gesteld wordt dat het college van burgemeester en wethouders er zorg voor draagt dat op de persoon, die de voorziening in natura ontvangt, geen werkgevers- of opdrachtgeversverplichtingen komen te rusten. Het betreft hier de kosten van vervanging bij ziekte van de hulpverlening en mogelijke aansprakelijkheid bij ongevallen.

²⁸ Hierbij is aangenomen dat deze zorg wordt verleend door een thuishulp A in FWG 10.

De financiële gevolgen van de introductie van de financiële vergoeding moeten echter ook worden geplaatst in het licht van andere ontwikkelingen die zich voordoen in de HH-Wmo hulp. Dit betreft de verschuiving van HH2 naar HH1 hulp (productmix) en de verhoging van de tarieven als gevolg van nieuwe contracten tussen gemeenten en zorgaanbieders (vraagprijzen). De productmix zal vermoedelijk verder verschuiven richting HH1 hulp. Terwijl de productmix in 2007 uitkwam op 30% HH1 en 70% HH2, zal deze mix in 2008 vermoedelijk verschuiven naar 47% / 53% en in 2009 naar 63%/37%.²⁹ Hiermee is in 2009 een structureel voordeel gemoeid van circa 130 miljoen euro ten opzichte van 2007. Daar staat tegenover dat de huidige tarieven volgens een onderzoek van PriceWaterhouseCoopers (2008) niet kostendekkend zijn. Zouden deze tarieven in de 2008 omstandigheden kostendekkend gemaakt worden dan zou hier eveneens een bedrag van circa 130 miljoen euro mee zijn gemoeid. Uit deze becijferingen blijkt het er substantiële bedragen zijn gemoeid met beleidsontwikkelingen en ontwikkelingen in de productie en tarieven van huishoudelijke hulp. Over de concrete financiële gevolgen kan op dit moment echter weinig worden gezegd. In een zeer ongunstig scenario komen de gemeenten uit op een structureel nadeel van 220 miljoen euro, bij een zeer gunstig scenario op een structureel voordeel van 220 miljoen euro. Bij het voor gemeenten ongunstige scenario wordt uitgegaan van het volledig omzetten van de bestaande alfahulp in een in natura voorziening en het op kostprijniveau brengen van de hulpverleningstarieven. Bij het voor gemeenten gunstige scenario wordt uitgegaan van het volledig omzetten van de bestaande alfahulp in een financiële vergoeding en het handhaven van de bestaande hulpverleningstarieven. Bij zowel het voor gemeenten gunstige als ongunstige scenario wordt uitgegaan van een verwachte verschuiving van de productmix HH1/HH2 hulp van 30%/70% in 2007 naar 63%/37% in 2009. Op korte termijn zullen veel cliënten vermoedelijk hun alfahulp (kunnen) behouden, maar op langere termijn is het de vraag of de financiële vergoeding voldoende kan concurreren met de zorg in natura en het persoonsgebonden budget. Nogmaals moet echter worden benadrukt dat het ongewis is welk scenario zich zal voltrekken, aangezien dit sterk afhankelijk is van beleidskeuzes, afspraken en marktgedrag van de betrokken partijen.

Op 1 januari worden de ondersteunende en activerende begeleiding in de AWBZ samen met de functie behandeling opgedeeld in twee nieuwe functies: begeleiding en behandeling, waarvan de toegang wordt onthouden aan mensen met een psychosociale problematiek. De beperking van de toegang betreft personen met lichte stoornissen in de psychiatrische, verstandelijke of gedragsmatige sfeer. Groepen die hierbij met name getroffen worden zijn de maatschappelijke opvang en ontregelde gezinnen.³⁰ Over de financiële compensatie voor de psychosociale problematiek zijn in het Bofv al afspraken gemaakt met de gemeenten voor 2008: 36 miljoen euro voor de maatschappelijke opvang en 17 miljoen euro voor de ontregelde gezinnen. Voor 2009 valt de compensatie voor de psychosociale problematiek aanzienlijk lager uit (8 miljoen euro), maar over de hoogte van deze compensatie vindt nog overleg plaats met de VNG. Er is geen verdere overloop voorzien richting Wmo. Dit betekent dat deze pakketmaatregelen in dit advies verder buiten beeld kunnen blijven. Een soortgelijke afspraak is gemaakt over het volledig pakket thuis (VPT), dat voor rekening komt van de AWBZ. De levering van huishoudelijke hulp aan thuiswonenden met de AWBZ-indicatie "verblijf" kunnen uit de betreffende middelen voor VPT, 14 miljoen euro in 2009, worden bestreden.

²⁹ Voor 2008, zie PWC Transparantie in de kostenstructuur van hulp bij het huishouden (2008); voor 2009, zie Research voor Beleid, Eindrapport WMO: het aflopen van het overgangsrecht: effecten voor cliënten, gemeenten en thuiszorgorganisaties (2008).

³⁰ Zie VWS, Langdurige zorg "Veranderingen in de AWBZ in 2009", DLZ/KZ-2901996.

3.4 Een statistische analyse van de productie

De toereikendheid van het macrobudget kan onder meer worden afgemeten aan de factoren die het gebruik van huishoudelijke hulp bepalen en het soort hulp dat wordt geboden. Een discrepantie tussen factoren die in de praktijk de vraag naar huishoudelijke hulp bepalen en de factoren die de hoogte van het budget bepalen kan wijzen op een ontoereikend macrobudget voor huishoudelijke hulp. Daarom wordt in deze paragraaf een analyse uitgevoerd waarin wordt gezocht naar een verklaring van de verschillen in de omvang van huishoudelijke Wmo hulp tussen de gemeenten. Maar niet alleen de hoeveelheid hulp is van belang maar ook de kwaliteit van de geleverde hulp. Daarom zal ook de tevredenheid van cliënten in de analyse worden betrokken.

Keuze van te verklaren kenmerken van de productie

De eerste vraag die opkomt betreft de wijze waarop de prestaties van gemeenten moeten worden vastgesteld. Daarbij bestaat de keuze uit de uitgaven die zijn gedaan, de totale hulp die is geleverd of de met zorgzwaarte gewogen productie.³¹

De uitgaven aan HH-Wmo zijn te scheiden in twee componenten: prijs en hoeveelheid. De prijs van de drie typen huishoudelijke hulp verschilt niet alleen onderling maar ook tussen de verschillende gemeenten. Sommige gemeenten hebben in de onderhandelingen met de zorgaanbieders lage prijzen weten te bedingen, andere gemeenten is dat minder gelukt of hebben gekozen voor meer kwaliteit. Deze prijzen werken uiteraard door in de uitgaven van de gemeenten.

Wanneer we uitgaan van het totaal aantal uren verleende Wmo hulp spelen deze problemen met prijzen niet. Om rekening te houden met verschillen in zorgzwaarte gaan we uit van het gewogen aantal uren, waarbij de weging is gebaseerd op de gemiddelde landelijke prijzen van de HH1 en HH2 hulp.³² Hiermee doen we wel recht aan verschillen in zorgzwaarte tussen de typen hulp, maar 'bestrafen' we niet de gemeenten die erin zijn geslaagd om de huishoudelijke hulp tegen relatief lage prijzen aan te bieden.³³ Vervolgens dienen de uitgaven aan Pgb's te worden bijgeteld. Deze Pgb's weerspiegelen de zorgzwaarte, maar de tarieven kunnen per gemeente verschillen. Hiervoor is gecorrigeerd door uit te gaan van het gemiddeld tarief voor huishoudelijke hulp. Dit leidt tot een gewogen productiemaat voor HH-Wmo hulp per gemeente. De verschillen in gewogen productie kunnen vervolgens worden verklaard uit determinanten die exogeen zijn voor de gemeenten.

Naast de hoeveelheid verleende hulp is ook de kwaliteit van de verleende hulp van belang. De tevredenheid van cliënten is een belangrijke graadmeter voor de geleverde kwaliteit van de verleende HH-Wmo hulp. Gemeenten zijn wettelijk verplicht om jaarlijks vóór 1 juli de uitkomsten te publiceren van onderzoek naar de tevredenheid van vragers van maatschappelijke ondersteuning over de uitvoering van de Wmo. De wijze waarop deze gegevens worden verzameld dient tot stand te komen in overleg met representatieve organisaties op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. De gemeentes zijn dus niet aan een standaard van gegevensverzameling gebonden. Wel dient het ministerie van VWS vóór 1 januari van het daarop volgende jaar een landelijke rapportage te publiceren waarin de gegevens van de

³¹ Bij het verdeelmodel zou idealiter worden uitgegaan van de vraag naar zorg. Hierop wordt in paragraaf 5.4 nader ingegaan.

³² Een complicatie doet zich voor bij de eigen bijdrage van gebruikers, waarop de gemeenten eveneens via de tariefstelling invloed kunnen uitoefenen, maar de eigen bijdrage is ook afhankelijk van factoren die voor gemeenten exogeen zijn, zoals de leeftijd, de huishoudsamenstelling en het huishoudinkomen van de cliënt.

³³ Een probleem doet zich in 2007 voor bij overgangsccliënten, die nog niet (opnieuw) geïndiceerd zijn en vermoedelijk niet altijd de juiste (HH1 of HH2) hulp ontvangen.

gemeenten worden vergeleken. Voor de aanlevering van de gegevens voor de landelijke rapportage zij drie groepen van gemeenten te onderscheiden:

- a) gemeenten die rapporteren door deelname aan de benchmark Wmo die door het onderzoeksbureau SGB0 wordt uitgevoerd (circa 280 gemeenten);
- b) gemeenten die rapporteren op basis van de handreiking klanttevredenheid Wmo (circa 110 gemeenten);
- c) gemeenten die op een andere wijze rapporteren (circa 50 gemeenten).

Vanwege de benodigde uniformiteit van de vraagstelling kan in dit advies alleen gebruik worden gemaakt van de gegevens uit de benchmark Wmo van het SGB0. Daarin is aan een steekproef van cliënten gevraagd om een rapportcijfer te geven over de hulp bij het huishouden. Deze gemeentelijke gegevens over klanttevredenheid worden gerelateerd aan kenmerken van de ingezette middelen (prijzen) en geleverde productie (productmix; intensiteit).

Selectie van determinanten en wijze van analyseren

De productie van HH-Wmo hulp wordt op gemeentelijk niveau geanalyseerd. Idealiter zou de analyse van de HH-Wmo uitgaven op basis van individueel gebruik en gemeentelijk gebruik middels multilevel analyse moeten plaatsvinden, maar hieraan kleven een aantal praktische bezwaren.³⁴ Zo zijn via de registratie van het gebruik van huishoudelijke hulp door het CAK slechts een beperkt aantal relevante kenmerken van cliënten bekend. Voorts ontbreken grotendeels de relevante kenmerken van gebruikers van een persoonsgebonden budget. Bij de statistische analyse van de HH-Wmo productie op gemeentelijk niveau wordt uitgegaan van de vier eerder genoemde groepen van verklarende factoren: de gezondheidstoestand van de bevolking, de demografische samenstelling, de sociaal-economische samenstelling en de aanwezigheid van andere oplossingsmogelijkheden. Daarnaast wordt rekening gehouden met omgevingskenmerken en lokale voorkeuren.

Indicatoren voor de gezondheidstoestand zijn op gemeentelijk niveau moeilijk te verkrijgen. Er zijn twee mogelijkheden: het meten van fysieke beperkingen via een grote enquête en het meten van medicijngebruik voor chronische ziekten. Informatie over fysieke beperkingen is betrokken uit het WoON onderzoek 2006 van het ministerie van VROM (circa 95.000 respondenten).³⁵ Omdat deze informatie voor kleine gemeenten te onbetrouwbaar bleek, is dit kenmerk slechts voor circa 60% van de gemeenten beschikbaar.³⁶ De informatie over chronisch zieken is betrokken uit de farmacie kostengroepen (FKG's) van Vektis. Dit betreft extramurale geneesmiddelen waarvan bekend is dat ze voor chronische aandoeningen worden voorgeschreven.³⁷ De afgeleide variabele wordt in het vervolg gebruik van chronische geneesmiddelen genoemd.

³⁴ In de korte tijd die beschikbaar was voor het advies was het ook niet mogelijk om ook een analyse op het niveau van de individuele gebruikers uit te voeren. Bij de opstelling van het verdeelmodel voor de HH-Wmo heeft Cebeon in 2005 wel gebruik gemaakt van individuele gegevens in combinatie met gemeentelijke gegevens en gegevens op zorgregioniveau. Zij hebben dus wel een soort 'multilevel benadering' gevolgd, zij het niet in klassieke statistische zin.

³⁵ 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, 10 minuten lopen zonder te stoppen, de dagelijkse boodschappen doen en klussen doen waarbij een huishoudtrap nodig is.

³⁶ Conform de CBS richtlijnen worden gemeenten met minder dan 75 respondenten niet in de analyse betrokken. Dit geldt voor alle in dit advies gebruikte enquêtebestanden.

³⁷ 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.

Over relevante demografische en sociaal-economische kenmerken is doorgaans wel betrouwbare informatie op gemeentelijk niveau beschikbaar. Alleen informatie over het opleidingsniveau van de bevolking moet worden betrokken uit bevolkingsenquêtes. Hier is gebruik gemaakt van de enquête beroepsbevolking van het CBS (circa 90.000 respondenten per jaar), waarbij uitgegaan is van 3-jaars voortschrijdende gemiddelden. Bij de kleinste gemeenten bleek deze informatie niet betrouwbaar. Dit betekent dat informatie over het opleidingsniveau slechts voor 90% van de gemeenten beschikbaar is. Bovendien ontbreekt informatie over het opleidingsniveau bij de belangrijkste gebruikersgroep van de HH-Wmo: de 65-plussers. De omgevingskenmerken en de lokale voorkeuren vormen een proxy voor bepaalde oplossingsrichtingen, zoals een grote voorkeur voor de inzet van mantelzorg (adressendichtheid) of een grote voorkeur voor de inzet van collectieve arrangementen (aandeel linkse stemmers bij de gemeenteraadsverkiezingen 2006 en de gemeentelijke belastingdruk per inwoner).³⁸

Aan de genoemde determinanten voegen we hier nog een paar kenmerken toe, namelijk de Wmo-variabelen zelf. Zo hangt de waarde van de productie van HH-Wmo hulp natuurlijk af van de verhouding tussen HH1 en HH2. De prijs en de eigen bijdragen hebben daar waarschijnlijk ook invloed op. Daarom nemen we dit soort variabelen ook mee bij het bestuderen van de achtergronden van de productie van HH-Wmo hulp.

Uitkomsten van de gemeentelijke analyse

In tabel 8 worden de determinanten van een aantal kenmerken van de HH-Wmo productie beschreven. We kijken naar de productie, gemeten als het gewogen aantal uren huishoudelijke hulp inclusief het Pgb in de Wmo³⁹. Meer precies kijken we naar de productie per inwoner, omdat de totale productie van de gemeente voor het overgrote deel kan worden verklaard uit de gemeentegrootte. Ook bestuderen we de determinanten van de verdeling van de productie over HH1 en HH2 hulp en – daarmee samenhangend – de gemiddelde prijs van de productie van HH-Wmo hulp en de tevredenheid van gebruikers van HH-Wmo hulp.

In het bovenste deel van tabel 8 zijn de determinanten opgenomen die voor alle gemeenten beschikbaar zijn. Uit deze analyse blijkt dat de productie van HH-Wmo hulp per inwoner lager is naarmate de prijs per uur hulp hoger is. Dit komt doordat gemeenten die een relatief hoge prijs betalen voor de huishoudelijke hulp uit het gegeven budget minder uren kunnen bekostigen. De productie per inwoner is lager in gemeenten die een hoog aandeel Pgb's leveren. Ook gemeenten met veel ongezonde mensen (zoals dat blijkt uit het medicijngebruik voor chronische aandoeningen en het aantal arbeidsongeschikten) leveren een hogere productie. Verder leveren met name gemeenten met veel 65-74 jarigen veel huishoudelijke hulp. Jongere inwoners hebben veelal geen hulp nodig en 75-plussers gebruiken waarschijnlijk eerder zwaardere vormen van zorg, die onder de AWBZ vallen. Ook alleenstaande gebruiken veelal meer hulp dan samenwonenden. Dit komt tot uitdrukking in het positieve effect van het percentage alleenstaande 85-plussers op de productie per inwoner. Gemeenten waar relatief veel vrouwen wonen produceren ook meer huishoudelijke hulp. Dit effect volgt ook uit onderzoek op persoonsniveau: vrouwen gebruiken vaker huishoudelijke hulp dan mannen (zie SCP 2007). Het negatieve effect van een hoog inkomen is ook zoals verwacht: mensen met een hoog inkomen zijn niet alleen minder vaak hulpbehoevend, maar maken ook minder vaak gebruik van

³⁸ De informatie over het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen 2006 is slechts beperkt bruikbaar door het grote aantal stemmers op lokale partijen; wanneer wordt uitgegaan van maximaal 50% stemmers op lokale partijen is slechts de informatie van 82% van de gemeenten voor analyses bruikbaar.

³⁹ Het gewogen aantal uren huishoudelijke hulp wordt berekend door het aantal uren HH1 en HH2 te wegen met hun landelijk gemiddelde prijs.

collectieve arrangementen als zij hulp nodig hebben.⁴⁰ De gevonden effecten sporen dus goed met de onderzoeken die in de voorgaande paragrafen zijn aangehaald. De opgenomen variabelen verklaren bijna driekwart van de verschillen in productie van huishoudelijke hulp tussen de gemeenten ($R^2 = 0,71$).

De tweede kolom laat zien dat gemeenten die veel HH-Wmo hulp (per inwoner) leveren relatief vaak de lichte vorm (HH1 hulp) leveren. Dat is ook logisch: als men bij een gegeven budget en bij gegeven prijzen meer hulp wil bieden kan dit uitsluitend door goedkopere HH1 hulp te verstrekken. Hoge eigen bijdragen, die voortvloeien uit het gebruik door relatief hoge inkomens, verhogen het percentage HH1 hulp. Dit komt omdat mensen met hogere inkomens, door de hogere eigen bijdragen, veelal minder hulp en lichtere vormen van hulp gebruiken. Ook mensen met een laag inkomen gebruiken doorgaans meer de lichtere vormen van huishoudelijke hulp. Hoewel de productie per inwoner hoger is naarmate er meer sociale uitkeringsontvangers zijn, is het aandeel HH1 hulp dan juist lager: blijkbaar ontvangen deze mensen wel vaker huishoudelijke hulp dan anderen, maar ook eerder HH2 hulp dan HH1 hulp. Hoewel deze determinanten een significante invloed hebben op het percentage HH1 hulp, blijft het grootste deel van de verschillen tussen de gemeenten onverklaard ($R^2=0,17$).

De prijs per uur vertoont wat meer samenhang met de opgenomen determinanten: ruim de helft van de verschillen tussen de gemeenten kan worden verklaard ($R^2=0,53$). Zoals te verwachten hebben gemeenten die veel productie leveren per inwoner over het algemeen een lagere prijs. Alleen met een relatief lage prijs kunnen zij veel productie leveren, gegeven hun budget. Ook een hoog aandeel van de relatief goedkopere HH1 hulp leidt vanzelfsprekend tot een lagere gemiddelde prijs per gemeente. Verder hangen hoge aandelen Pgb's en hogere aandelen eigen bijdragen ook samen met relatief lage prijzen. Gemeenten met hogere inkomsten uit eigen bijdragen kunnen lagere prijzen vragen. De gemiddelde prijs is hoger naarmate er meer sociale uitkeringsontvangers zijn. Dit heeft te maken met de eerdere constatering dat zij minder vaak de goedkopere HH1 hulp ontvangen. Ook het negatieve effect van het percentage huishoudens met een laag inkomen loopt via het relatief hoge percentage HH1 hulp voor die groep. De achtergronden van de positieve relatie tussen het percentage alleenstaande 65-74 jarigen en het percentage vrouwen enerzijds met de prijs anderzijds is moeilijker te duiden.

Tot slot is het interessant om te kijken in hoeverre de tevredenheid van HH-Wmo gebruikers afhangt van de gekozen determinanten. Met de opgenomen determinanten kunnen we ongeveer de helft van de verschillen tussen de gemeenten verklaren ($R^2=0,48$). Hierbij moeten we opmerken dat het hier gaat om informatie over slechts 57% van de gemeenten. Opmerkelijk is het feit dat een hoger aandeel HH1 hulp samengaat met een hogere tevredenheidsscore. Dit effect is vermoedelijk toe te schrijven aan het gegeven dat mensen met een relatief lage hulpbehoefte veelal HH1 hulp ontvangen, en daar dan al snel tevreden mee zijn. Gemeenten die veel HH2 hulp leveren hebben mogelijk meer mensen met een grotere hulpbehoefte die minder makkelijk met huishoudelijke hulp is op te lossen. Dit zou vervolgens kunnen leiden tot een lagere tevredenheid. Opmerkelijk is dat de tevredenheid met de HH-Wmo hulp op gemeentelijk niveau niet afhangt van de uren die per inwoner worden verstrekt en de prijs per uur die in rekening wordt gebracht. Verder blijken alleenstaande 85-plussers minder tevreden te zijn dan anderen. Toch is de productie per inwoner hoger naarmate er meer alleenstaande 85-plussers in de gemeente zijn. Mogelijk wordt hun zorgvraag nog niet voldoende beantwoord. Verder is men minder tevreden in gemeenten met een relatief hoog inkomen en in dichtbevolkte gebieden.

⁴⁰ Zie Mauricio Avendano, Arja R. Aro, and Johan Mackenbach, Socio-Economic Disparities in Physical Health in 10 European Countries. In: Axel Börsch-Supan et al., Health, Ageing and Retirement in Europe (Share), april 2005.

Tabel 8 : Regressieresultaten met HH-Wmo productkenmerken per gemeente, 2007^a

	productie per inwoner	% HH1 ^b	prijs per uur	% tevreden
<u>Wmo kenmerken</u>				
uren per inwoner	x	+	-	
% HH1 hulp		x	-	+
Prijs per uur	-	x	x	
% Pgb uitgaven	-			
% eigen bijdragen	-	+	-	
<u>Gezondheidskenmerken</u>				
% mensen met chronische geneesmiddelen	+			
% arbeidsongeschikten	+	-	+	
<u>Demografische kenmerken</u>				
aantal inwoners/1000				
% 65-74 jarigen	+			
% 75-84 jarigen				
% 85 plus				
% alleenstaande 65-74 jarigen			+	
% alleenstaande 75-84				
% alleenstaande 85 plussers	+			-
% vrouwen	+		+	
<u>Sociaal-economische kenmerken</u>				
% lage inkomens		+	-	
Gemiddelde koopkracht	-			-
<u>Omgevingskenmerken</u>				
(Adressendichtheid+ woonruimten) per inwoner				-
gecorrigeerde R ²	0,71	0,17	0,53	0,47
N	443	443	443	255

kenmerken die niet voor alle gemeenten beschikbaar zijn (analyse per kenmerk)% personen met beperkingen ^c% lager opgeleiden ^d + -% lage inkomens 65-plus ^e% lage inkomens alleenstaanden ^fgemeentelijke belastingdruk ^g -% linkse stemmen ^h -^a x: niet in de analyse opgenomen; - :significant negatief; + :significant positief; 'leeg' = niet significant (significantieniveau = 0,05).^b In deze analyse is de gemiddelde prijs niet als determinant opgenomen, omdat de gemiddelde prijs dierct afhankelijk is van het percentage HH1.^c gebaseerd op 255 van de 443 gemeenten; personen met matige of ernstige beperkingen; ^d gebaseerd op 350 van de 443 gemeenten;^e gebaseerd op 330 van de 443 gemeenten; ^f gebaseerd op 420 van de 443 gemeenten; ^g gebaseerd op 363 van de 443 gemeenten^h gebaseerd op 438 van de 443 gemeenten

Bron: SCP

In het onderste deel van tabel 8 wordt aangegeven welke van de onderzochte determinanten die slechts voor een deel van de gemeenten beschikbaar zijn, een significante relatie met de Wmo-variabelen vertonen. Zo blijkt dat de aanwezigheid van veel mensen met fysieke beperkingen geen invloed heeft op de bestudeerde Wmo-kenmerken, als reeds rekening is gehouden met andere relevante kenmerken als leeftijd en gebruik van chronische geneesmiddelen. De betrouwbaarheid van deze variabele is echter niet gegarandeerd: de variabele is slechts voor

255 gemeenten beschikbaar en is gebaseerd op een steekproef binnen de gemeente. Uit ander onderzoek blijkt dat fysieke beperkingen juist wel direct van belang zijn voor het gebruik van huishoudelijke zorg. Het ontbreken van significante effecten leidt dan ook tot een pleidooi van het beter meten van dit kenmerk. Het percentage laag opgeleiden per gemeente is bekend voor 350 gemeenten. Het heeft een opstuwend effect op het percentage HH1 hulp en daarmee een neerwaarts effect op de prijs per uur. De omvang van beide groepen lage inkomens heeft naast de overige determinanten geen extra effect op de onderzochte Wmo-grootheden. De voorkeuren van gemeenten, gemeten aan de hand van het stemgedrag (% stemmers op linkse partijen) en de gemeentelijke belastingdruk hebben een negatieve invloed op het aandeel HH1 hulp. Dus gemeenten met een "links beleid" en een hogere belastingdruk leveren vaker de zwaardere HH2 hulp.

3.5 Conclusie: advies over de toereikendheid van de huishoudelijke hulp

De passendheid van het budget voor huishoudelijke hulp hangt sterk af van maatschappelijke ontwikkelingen die betrekking hebben op de vraag die door burgers wordt uitgeoefend naar huishoudelijke hulp. Momenteel wordt de ontwikkeling van de vraag naar huishoudelijke hulp benaderd door de ontwikkeling van het aantal thuiswonende 75-plussers. De volumecomponent van het macrobudget voor huishoudelijke hulp loopt daarom op met de ontwikkeling van het aantal thuiswonende 75-plussers in de bevolking.

In het door het SCP ontwikkelde verklaringsmodel voor de vraag naar en het gebruik van verpleging en verzorging is ook de huishoudelijke hulp betrokken. Uit dat onderzoek blijkt dat de vraag naar huishoudelijke hulp niet alleen sterk oploopt met leeftijd, maar ook met de aanwezigheid van chronische aandoeningen en fysieke beperkingen. Ook alleenstaanden doen vaker een beroep op huishoudelijke hulp. Op grond van dit soort kenmerken van gebruikers wordt in de periode 2006-2010 een jaarlijkse groei van de totale vraag naar huishoudelijke hulp (privaat en publiek) van 1,1% verwacht. Het gebruik van publiek gefinancierde HH-Wmo hulp neemt echter af naarmate het opleidingsniveau toeneemt. Dit vloeit voort uit het feit dat hoger opgeleide ouderen meer particuliere hulp inschakelen omdat zij graag de regie over het eigen huishouden willen voeren en daar ook meer financiële ruimte voor hebben. Aangezien het gemiddeld opleidingsniveau van ouderen de komende jaren zal stijgen, heeft dit een dempend effect op het gebruik van publiek gefinancierde huishoudelijke hulp. Verdisconteren we dit in de vraag naar huishoudelijke hulp, dan wordt een jaarlijkse groei van de vraag naar HH-Wmo hulp van 0,5% verwacht. Daarbij is geen rekening gehouden met de alsmaar voortgaande extramuraliseringstrend, die een verwachte jaarlijkse druk van 1,1% geeft op de huishoudelijke hulp. Daarmee komt de verwachte jaarlijkse groei van de vraag naar huishoudelijke hulp per saldo uit op 1,6% per jaar. In dit licht kan gesteld worden dat de huidige volumecomponent van het macrobudget voor de huishoudelijke hulp als betrekkelijk royaal kan worden aangemerkt. Dit komt omdat de gekozen volume-indicator voor de indexering (het aantal thuiswonende 75-plussers) een beperkt beeld geeft van de verwachte vraag naar huishoudelijke hulp. Ook de gezondheidstoestand van de jongere bevolking (zie arbeidsongeschikten, chronisch zieken) en het inkomen bepalen mede de vraag naar huishoudelijke hulp. Deze factoren hebben een dempend effect op de volumeontwikkeling.

De recente ontwikkelingen in de Wmo en de AWBZ kunnen gevolgen hebben voor de kosten van huishoudelijke hulp. De introductie van de financiële vergoeding in 2010 kan gemeenten voor extra kosten plaatsen, afhankelijk van de door gemeenten gekozen vormgeving, door zorgaanbieders geleverde zorg en door cliënten gevraagde voorzieningen. Daar valt nog weinig over te zeggen. De structurele gevolgen liggen tussen de -220 miljoen euro en +90 miljoen euro. Wanneer de prijzen tevens op kostprijsniveau worden gebracht en rekening wordt

gehouden met een gunstiger prijsstelling vanwege een schuif van HH2 naar HH1 zorg zullen de structurele gevolgen eveneens tussen de –220 miljoen euro en +90 miljoen euro liggen omdat het kostprijs effect (+130 miljoen euro) nagenoeg wegvalt tegen het productmixeffect in de periode 2007-2009 (–130 miljoen euro). De herstructurering van de begeleiding van cliënten in de AWBZ en de uitvoering van volledig pakket thuis heeft geleid tot financiële afspraken in het Bofv voor 2009. Specifieke gevolgen voor de Wmo worden niet voorzien.

Uit een statistische analyse van de gemeentelijke verschillen in volume van geboden huishoudelijke hulp blijkt dat de uitkomsten goed sporen met de conclusies uit ander onderzoek. Uit deze analyse blijkt onder meer dat gemeenten met veel ongezonde mensen en veel ouderen een hogere productie leveren. Gemeenten met hogere inkomens leveren minder huishoudelijke hulp omdat ouderen met hogere inkomens minder vaak gebruik maken van collectieve arrangementen. Ten slotte blijkt de tevredenheid van gebruikers van huishoudelijke hulp niet samen te hangen met de hoeveelheid geleverde hulp per inwoner en de prijs per hulpverleningsuur. Dat is opmerkelijk omdat verwacht mag worden dat – ceteris paribus – de kwaliteit van de hulp deels in de prijs tot uitdrukking komt. De hier uitgevoerde analyses leveren derhalve geen aanwijzingen voor mogelijke tekortkomingen in het macrobudget voor huishoudelijke hulp.

4. COMPENSATIE EN SUBSTITUTIE

Dit advies dient ook een inhoudelijke toets te bevatten over de macro-omvang van het totale Wmo budget en de effecten van het compensatiebeginsel en de Pgb-verplichting.

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. Dit betekent dat voorzieningen moeten worden aangeboden die betrokkene in staat stellen om een huishouden te voeren (huishoudelijke hulp, woningaanpassingen) en aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen (vervoersvoorzieningen). In dit advies zal het compensatiebeginsel slechts marginaal worden getoetst door te kijken naar ontwikkelingen in de tijd en de relaties met verwante voorzieningen in de Wmo en de AWBZ. Een grondige inhoudelijke toets van het compensatiebeginsel zal plaatsvinden in het kader van de evaluatie van de Wmo, die eveneens door het SCP wordt uitgevoerd. Over de Pgb-verplichting is weinig informatie voorhanden. De informatievoorziening over de Pgb voor huishoudelijke hulp is zeer karig. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de gemeentelijke uitgaven voor Pgb's, noch over de met Pgb's geleverde prestaties.⁴¹ Hierdoor is het onmogelijk om te bezien welke bijdrage de Pgb's leveren aan de compensatie van beperkingen die huishoudens ondervinden.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de ontwikkelingen binnen de huishoudelijke hulp (§4.1). Vervolgens wordt de ontwikkeling van de huishoudelijke hulp gerelateerd aan de ontwikkeling van en de samenhang met verwante voorzieningen in de Wmo en de AWBZ (§4.2). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een advies over de positie van de huishoudelijke hulp in het geheel van de hulpverlening aan en ondersteuning van huishoudens (§4.3).

4.1 Ontwikkelingen in de productie van huishoudelijke hulp

In 2007 werden globaal drie typen huishoudelijke hulp aangeboden: gewone huishoudelijke hulp (HH1), gewone huishoudelijke hulp plus de regie over het huishouden (HH2) en hulp in ontregelde huishoudens (HH3). Gemeenten hebben de vrijheid om producten te definiëren en nader te concretiseren.⁴² De meeste gemeenten volgen volgens een onderzoek van Research voor Beleid de indeling die het CIZ hanteert.⁴³ Deze indeling spoort met de drie AWBZ activiteiten die in het protocol huishoudelijke hulp voor de AWBZ werden onderscheiden. Wel wijken enkele gemeenten hier licht van af (boodschappen doen, maaltijdbereiding) of voegen bepaalde activiteiten toe (bed opmaken, opvang huisgenoten, beheer levensmiddelenvoorraad). Daardoor kan de zwaarte van de producten per gemeente verschillen. Zo zijn er gemeenten die boodschappen doen en maaltijdbereiding niet tot HH1-hulp rekenen maar tot HH2-hulp. HH3 hulp is qua omvang betrekkelijk gering. Nagenoeg alle gemeenten hebben het CIZ betrokken bij de indicatiestelling. Uit onderzoek van Research voor Beleid blijkt dat de meeste gemeenten aan zorgaanbieders de eis hebben gesteld dat alfahulpen alleen mogen worden ingezet voor het lichtste product (HH1).⁴⁴ De zorgaanbieder kan doorgaans zelf bepalen van wie een cliënt met

⁴¹ Volgens de Outputmeting 2008 (SCP) vraagt een kleine 60% van de gemeenten aan Pgb-Wmo ontvangers om zowel verantwoording over de bestede uren als bestede middelen af te leggen, vraagt een kleine 35% van de gemeenten alleen verantwoording over de bestede middelen en circa 5% van de gemeenten alleen verantwoording over de bestede uren.

⁴² In 2007 werd slechts sporadisch een ander product onderscheiden. Vanaf 2008 zullen gemeenten mogelijk meer producten onderscheiden, waardoor een herleiding tot HH1, HH2 en HH3 zorg niet meer goed mogelijk is.

⁴³ Zie Research voor beleid, Invulling compensatieplicht door indicatiestelling hulp bij het huishouden; Leiden: 21-8-2007 (project B3330).

⁴⁴ Een aantal zorgaanbieders is hierbij een werkgeversrol voor alfahulp gaan vervullen, hetgeen in strijd is met de Regeling dienstverlening aan huis (waaronder de alfahulp formeel valt), die bedoeld is voor particulieren. Op 15-2-2008 heeft het kabinet besloten dat zorgaanbieders de huishoudelijke hulp in natura niet meer via een alfahulp aan de

een HH1 indicatie hulp ontvangt: van een alfahulp of een medewerker in loondienst.⁴⁵ Wel kan de zorgaanbieder uitsluitend de tarieven in rekening brengen die bij de producttypen zijn overeengekomen.

In 2006 werden bij de indicatiestelling voor de functie huishoudelijke hulp in de AWBZ geen afzonderlijke producten (geen HH1 en HH2) onderscheiden maar werd de huishoudelijke hulp als één AWBZ functie (HV: huishoudelijke hulp) geïndiceerd op basis van het gelijklopende protocol van het CIZ.⁴⁶ De te verzorgen huishoudelijke activiteiten werden geïndiceerd met daarbij horende normtijden. Deze werden vervolgens in vier urenklassen ingedeeld. Het zorgkantoor was tot 2007 verantwoordelijk voor de levering van passende zorg en maakte hiervoor productie afspraken met de zorgaanbieders op basis van een bandbreedte model. Hierbij was volgens een richtlijn van het CVZ (circulaire 05/38) geen één-op-één relatie tussen indicatie en de te leveren prestatie, maar werd op basis van de in het huishouden aangetroffen situatie alfahulp of verzorging ingezet. In de praktijk werd circa 20% goedkopere alfahulp verstrekt (met een regionale variatie van 10%-30%) en 80% duurdere verzorging (met een regionale variatie van 70%-90%) en bracht de zorgaanbieder de corresponderende kosten in rekening bij het zorgkantoor.

Met de invoering van de Wmo zijn de geïndiceerde producten echter bepalend voor de in te zetten hulp en dienen zorgaanbieders de geïndiceerde producten te leveren voor de daarbij afgesproken tarieven.⁴⁷ Wel blijven cliënten die reeds in 2006 huishoudelijke hulp ontvingen – de zogenaamde overgangsccliënten – in 2007 die zorg ontvangen die hun rechtens de AWBZ indicatie toekomt.⁴⁸ Voor 1 januari 2008 zullen alle overgangsccliënten – circa driekwart van het totaal aantal cliënten – opnieuw moeten zijn geïndiceerd.⁴⁹ Aangezien het beleid om de geboden hulp te laten aansluiten bij de geïndiceerde hulp zal worden voortgezet, zal alleen al om deze reden de verschuiving van HH2 naar HH1-hulp in 2008 verder doorzetten.⁵⁰ Dit onder de veronderstelling dat de zorgaanbieders hiervoor voldoende capaciteit kunnen vrijmaken. De vraag daarbij is of de indicatiestelling is veranderd of de toedeling van geïndiceerde activiteiten in concrete producten.⁵¹ Uit onderzoek van Research voor Beleid blijkt dat de meeste

cliënt mogen leveren. Om de keuze van een burger voor een alfahulp open te houden, zal in de wet worden geregeld dat de cliënt naast een voorziening in natura of een persoonsgebonden budget ook kan kiezen voor een financiële vergoeding voor het inhuren van een huishoudelijke hulp die valt onder de Regeling dienstverlening aan huis.

⁴⁵ Research voor Beleid, Invulling compensatieplicht door indicatiestelling hulp bij het huishouden; Leiden, 21 augustus 2007.

⁴⁶ In 2006 werden bij de indicatiestelling geen afzonderlijke producten (HH1 en HH2-hulp) onderscheiden maar werden te verzorgen huishoudelijke activiteiten geïndiceerd met daarbij horende normtijden. Dit maakt een vergelijking lastig.

⁴⁷ De meeste gemeenten (75%) werken met een raamcontract, waarbij de hoeveelheid in te kopen zorg niet vooraf wordt vastgelegd. Bij een vast contract (25% van de gemeenten) wordt een bepaald aantal uren hulp in het huishouden bij de zorgaanbieder ingekocht (Research voor beleid, Aanbesteding hulp bij het huishouden; Leiden, 29 maart 2007).

⁴⁸ Dit is geregeld in artikel 41 van de Wmo. De overgangsccliënt heeft geen recht op het behoud van de awbz-zorgaanbieder. Het betreft circa driekwart van de cliënten.

⁴⁹ Dit vergt vaak een dermate grote inspanning van gemeenten, dat soms wordt uitgeweken naar uitstel of administratieve omzetting (met name bij ouderen en gehandicapten).

⁵⁰ Uit een telefonische enquête van het ministerie van VWS die in december 2007 onder een steekproef van 77 gemeenten is gehouden (Enquête operatie herindicatie) blijkt dat 43% van de gemeenten verwacht dat de overgangsccliënten een lichtere vorm van huishoudelijke hulp krijgen geïndiceerd en 13% van de gemeenten dat ze minder uren hulp krijgen geïndiceerd.

⁵¹ Om hier meer inzicht in te krijgen zou een onderzoek nodig zijn naar indicaties voor HH-zorg die in 2006 door het CIZ zijn afgegeven. Maar helaas is die registratie niet uitgesplitst naar de drie typen huishoudelijke hulp die nu worden onderscheiden. Dat betekent dat de gegevens van het CIZ niet gebruikt kunnen worden om mogelijke veranderingen in de indicatiestelling tussen 2006 (awbz) en 2007 (Wmo) te onderzoeken.

gemeenten aan zorgaanbieders van HH-Wmo hulp de eis hebben gesteld dat alfa-hulpen alleen mogen worden ingezet voor het lichtste product (HH1).

Tabel 9 geeft een globaal beeld van de ontwikkeling van de uitgaven voor huishoudelijke hulp 'in natura' voor de periode 2005-2007, onderscheiden naar volume en prijs. De huishoudelijke hulp die middels Pgb's in de Wmo is geleverd ontbreekt in deze tabel omdat hierover niets bekend is. Deze periode is gekozen omdat de budgettering 2007 is gebaseerd op het uitgavenniveau in 2005.

Tabel 9: Bruto uitgaven huishoudelijke hulp "in natura", 2005-2007

	2005			2006			2007		
	uren (mln)	prijs (€)	uitgaven (mln)	uren (mln)	prijs (€)	uitgaven (mln)	uren (mln)	prijs (€)	uitgaven (mln)
Hulp basis (HH1)	10,4	13,70	142	10,9	14,60	159	16,0	15,22	243
Hulp plus organisatie (HH2)	40,4	26,20	1.059	42,8	24,30	1.041	37,0	21,87	809
Totaal	50,8		1.201	53,7		1.200	53,0	19,86	1.053

De invulling van producten HH1 en HH2 kan per gemeente verschillen en is daarom inhoudelijk niet goed te vergelijken met de awbz productcodes 6 en 7 die het CAK tot 2007 registreerde. Daarnaast hebben de gemeenten de mogelijkheid om meer producten te registreren.
Bron: CAK (voorlopige cijfers); SCP-bewerking

Uit de tabel blijkt dat de groei van het aantal uren in 2006 vrij fors is geweest (6,0%), maar in 2007 weer iets is gedaald (met -1%).⁵² Verder blijkt de productmix van HH1 en HH2-hulp in 2006 ongewijzigd te zijn (20/80) maar in 2007 duidelijk is verschoven (30/70). Tenslotte blijkt dat de prijs van HH1 hulp in 2006 is gestegen (met ruim 6%) en in 2007 verder is gestegen (eveneens met 4%) en dat de daling van de prijs van HH2 hulp reeds in 2006 is ingezet (met -7%) en zich in 2007 sterk heeft doorgezet (met -10%).

4.2 Mogelijke alternatieven voor HH-Wmo hulp

Wanneer iemand door gezondheidsproblemen de gebruikelijke huishoudelijke taken niet meer kan uitvoeren, zal deze taak moeten worden overgenomen. Globaal zijn er drie hulpbronnen te onderscheiden: informele hulp, particuliere hulp of publieke hulp. In de praktijk blijken deze hulpbronnen in nagenoeg gelijke mate te worden aangesproken (tabel 10).

Tabel 10: Hulp in het huishouden nodig vanwege gezondheidsproblemen van iemand in het huishouden

Wie geeft hulp?	Aantal ontvangende huishoudens	Aantal met indicatie	Aantal met Pgb
Informeel, huisgenoot ^a	7%		4%
Informeel, iemand van buiten	23%		11%
Particuliere hulp	28%	6%	13%
Thuiszorg instelling (awbz/Wmo)	37%	88%	67%
Overige hulpverlening	5%	5%	5%
Totaal	100%	100%	100%
(n)	(1.267)	(433)	(138)

^a Dit is exclusief het huishoudelijk werk dat huisgenoten (met name de partner) al regulier uitvoeren.
Bron: SCP, AVO2007

Ongeveer 30% van de huishoudens doet bij het ontstaan van een huishoudelijk

⁵² Een mogelijke verklaring hiervoor is een strengere toepassing van het begrip "gebruikelijke zorg". Concrete aanwijzingen hiervoor zijn er echter niet.

verzorgingsprobleem een beroep op huisgenoten, familieleden of andere bekenden. Het protocol 'gebruikelijke zorg' speelt hierbij een belangrijke rol. Volgens dit protocol wordt van alle volwassen en gezonde huisgenoten van de hulpbehoevende verwacht dat zij de 'gebruikelijke huishoudelijke taken' uitvoeren. Hiervoor kan dus geen thuiszorg worden ingeroepen. Wanneer de 'gebruikelijke huishoudelijke taken' door iemand buiten het huishouden worden verzorgd, bijvoorbeeld door een uitwonend kind of een goede kennis, kan wel een beroep op de thuiszorg worden gedaan.

Ongeveer eenderde van de huishoudens met een huishoudelijk verzorgingsprobleem roept particuliere hulp in en ruim eenderde maakt gebruik van de diensten van een thuiszorginstelling. Ongeveer eenderde van de huishoudens met een huishoudelijk verzorgingsprobleem (433 van de 1267) heeft een AWBZ of Wmo indicatie ontvangen voor het gebruik van een publieke voorziening. Wanneer eenmaal een indicatie is afgegeven wordt ook overwegend (88%) gebruik gemaakt van een thuiszorgvoorziening. Dit roept het vermoeden op dat de publieke voorziening, de huishoudelijke hulp in het kader van de WMO, het sluitstuk vormt van de huishoudelijke hulp.

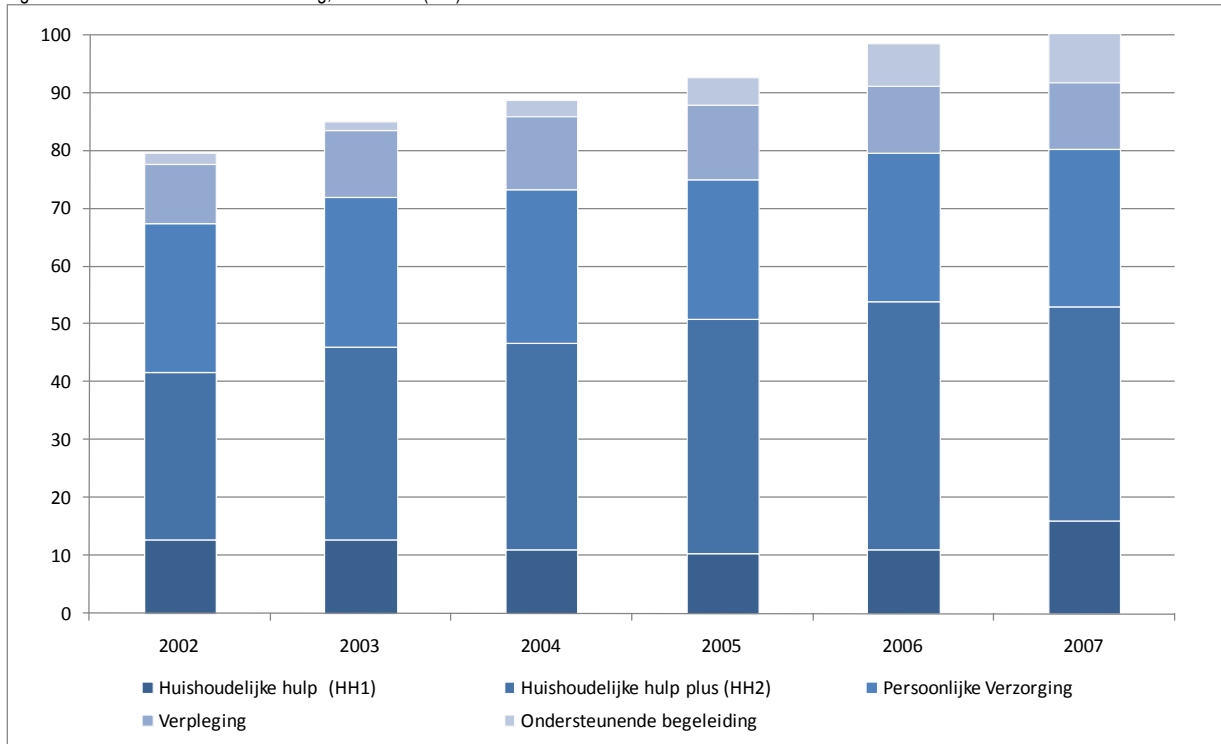
De gemeentelijke uitgaven voor de Wmo worden door het CBS geregistreerd op basis van het IV3 formulier. Vanuit de Wmo dienen zich twee functiegroepen aan, die in beperkte zin van invloed zijn op de HH-Wmo hulp (IV3 code 622): maatschappelijke begeleiding en advies (620) en voorzieningen voor gehandicapten (652). Deze functies corresponderen respectievelijk met prestatieveld 3 van de Wmo (het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning) en prestatieveld 6 (het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem). Een andere informatiebron betreft de (inmiddels ex) Wvg rapportage door SGBO voor de periode 1999-2006, die voor 2007 gedeeltelijk wordt aangevuld door het SCP in het kader van de Wmo-beleidsprestatie meting. Het gaat daarbij om nieuw aangevraagde en per ultimo uitstaande vervoers- en woonvoorzieningen voor mensen met beperkingen.⁵³

Vanuit de AWBZ dienen zich in beginsel de persoonlijke verzorging, de ondersteunende en de activerende begeleiding aan als voorzieningen die in beperkte zin van invloed kunnen zijn op de HH-Wmo hulp. Deze aanspraken zijn uitgesloten bij voorliggende voorzieningen. Wanneer HH-Wmo hulp als een adequate voorziening wordt gezien kan geen beroep worden gedaan op AWBZ zorg. Mensen met een beperking die zichzelf niet meer goed kunnen verzorgen kunnen voor dagelijkse levensverrichtingen (opstaan, wassen, aankleden, haren wassen) een beroep doen op de AWBZ voor persoonlijke verzorging (PV). Ondersteunende begeleiding (OB) omvat ondersteunende activiteiten in verband met een somatische, psychogeriatrische, psychiatrische of verstandelijke aandoening of beperking en is gericht op bevordering of behoud van zelfredzaamheid of bevordering van de integratie van de verzekerde in de samenleving. Activerende begeleiding (AB) omvat door een instelling te verlenen activerende activiteiten gericht op herstel of voorkomen van verergering van gedrags- of psychische problematiek of op het omgaan met de gevolgen van een somatische, psychogeriatrische of verstandelijke aandoening of beperking.

Gezien de sterk gedaalde uitgaven voor huishoudelijke hulp in 2007 is het de vraag welke prestaties de gemeenten in 2007 hebben geleverd en in welke verhouding deze staan met de prestaties in voorgaande jaren. De belangrijkste prestatie op dit gebied is het aantal uren verleende huishoudelijke hulp.

⁵³ Meer concreet gaat het om individuele vervoersvoorzieningen (rolstoelen, scootmobielen), collectieve vervoersvoorzieningen en woonvoorzieningen (trapliften, aangepaste toiletten en aanrechten).

Figuur 1: Verleende uren extramurale zorg, 2002-2007 (mln)



Bron: CAK; SCP-bewerking

In 2006 werd 20% van de huishoudelijke hulp (de twee onderste balken in figuur 1) als HH1 hulp verstrekt. In 2007 is dit aandeel opgelopen naar 30%.⁵⁴ Er wordt dus meer goedkopere HH1-hulp verstrekt ten koste van duurdere HH2-hulp. Dit heeft volgens het CIZ niet te maken met een andere indicatiestelling maar met een andere interpretatie van de indicatiestelling. In voorgaande jaren moest er een vertaalslag worden gemaakt van te verrichten activiteiten (in minuten) naar in te zetten hulp (in personeel).⁵⁵

Op basis van CAK cijfers over extramurale zorg (PV, VP) en intramurale zorg (met verblijf), van NZA cijfers over afgegeven AWBZ indicaties voor begeleiding (OB,AB) en op basis van CBS cijfers over uitgaven voor verwante Wmo functies (620, 652) kan worden nagegaan of er in de periode 2000-2007 op macroniveau (Nederland) en meso niveau (zorgregio's) verschuivingen hebben plaatsgevonden tussen de verschillende voorzieningen. De analyse geeft geen mogelijkheden om te bepalen of de statistisch gevonden verbanden opgevat kunnen worden als inhoudelijke vormen van substitutie (vervanging van functies) of complementariteit (aanvulling van functies). De analyse is dus uitsluitend indicatief. Omdat de informatie op het niveau van de zorgregio's pas vanaf 2005 beschikbaar is zal de macro-analyse betrekking hebben op de periode 2000-2007 en de meso-analyse op de periode 2005-2007.

⁵⁴ Deze cijfers hebben betrekking op bijdrageplichtige zorg (91% van de totale awbz zorg); begeleiding en dagverzorging ontbreken (9% van de totale AWGBZ zorg). Tot 2004 was de awbz voorzieningengericht, maar vanaf dat jaar is de indicatiestelling functiegericht.

⁵⁵ Voor de functie huishoudelijke hulp in de awbz werd een cliënt geïndiceerd voor een bepaalde zwaarteklasse huishoudelijke hulp. Voor de onderscheiden zwaarteklassen kocht het zorgkantoor een mix van alfahulp en andere vormen van thuiszorg in bij thuiszorgaanbieders (Bron: VWS/VNG, Handreiking hulp bij het huishouden).

Tabel 11: Volume ontwikkeling zorg en diensten, 2002-2007 (2002=100)

	Sector	indicator	bron	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Jrl groei (%)
Huishoudelijke hulp ^a	Wmo	uren	CAK/CBS	100	110	112	122	129	127	4,9
Voorzieningen gehandicapten ^b	Wmo	volume	CBS	100	103	100	93	94	92	-1,7
Maatschappelijke begeleiding ^b	Wmo	productie	CBS	100	114	103	93	102	.	0,5
Persoonlijke verzorging thuis ^c	awbz	uren	CAK	100	101	104	93	100	106	1,2
Verpleging thuis ^c	awbz	uren	CAK	100	112	123	124	112	113	2,4
Verblijf verzorging	awbz	dagen	CAK	100	99	96	95	93	92	-1,8
Verblijf verpleging	awbz	dagen	CAK	100	102	104	107	110	113	2,4
Ondersteunende begeleiding	awbz	uren	NZA	100	76	144	253	380	433	34,1
Activerende begeleiding	awbz	uren	NZA	100	115	92	81	64	54	-11,5

^a inclusief Pgb; ^b gedeleerd op basis van prijsindex voor de zorg; ^c gewogen met prijzen.

Bron: CBS, CAK, NZA; SCP-bewerking

De groei van de productie van huishoudelijke hulp is tussen 2006 en 2007 duidelijk afgevlakt (tabel 11). Tegelijkertijd zien we in 2007 een substantiële groei van persoonlijke verzorging thuis en een forse groei van de ondersteunende begeleiding. De ondersteunende begeleiding groeit met 34% per jaar in de periode 2002-2007 wel heel erg hard. Deze AWBZ zorg is gericht op bevordering of behoud van zelfredzaamheid. Ondersteunende begeleiding kan mogelijk een alternatief zijn voor welzijnsactiviteiten. In het protocol indicatiestelling ondersteunende begeleiding wordt gesteld dat ondersteunende begeleiding enige overlap heeft met welzijnsactiviteiten maar dat de AWBZ zorg is gericht op het opheffen van individuele beperkingen en welzijnsvoorzieningen zijn gericht op het opheffen van belemmerende factoren in de omgeving. Een duidelijk onderscheid is niet altijd te trekken: door het beter omgaan met een beperking kan ook tegelijkertijd ook het welzijn worden bevorderd. Een indicatie voor ondersteunende begeleiding kan de persoon in staat stellen om zelfredzaamheid te bevorderen en daarmee mogelijk ook het sociale functioneren. De groei van de ondersteunende begeleiding heeft evenwel ook in voorgaande jaren plaatsgevonden en kan moeilijk worden toegeschreven aan de afvallende groei van de huishoudelijke hulp.⁵⁶ De activerende begeleiding daalt in de periode 2002-2007 met 46%. De trendmatige ontwikkeling bij verzorging en verpleging met verblijf vertoont tussen 2006 en 2007 geen afwijkend beeld. Dit alles wijst er dus niet op dat er vanuit het perspectief van andere voorzieningen een andere invulling is gegeven aan het compensatiebeginsel.

Substitutie en complementariteit tussen huishoudelijke hulp enerzijds en verwante voorzieningen anderzijds kan worden geanalyseerd door het niveau van huishoudelijke hulp op zorgregioniveau te relateren aan het niveau van deze verwante voorzieningen. Daarbij moet uiteraard wel rekening worden gehouden met relevante verschillen in behoeften van cliënten en lokale voorkeuren voor hulpverlening. Zo zal in regio's met veel mensen met beperkingen niet alleen meer extramurale zorg (waaronder huishoudelijke hulp) maar ook meer intramurale zorg nodig zijn. Daarom moeten ook de relevante determinanten van de behoefte aan hulp in de analyse worden opgenomen. Ten slotte moet ook rekening worden gehouden met verschillen in lokale voorkeuren, zoals die blijken uit de politieke samenstelling van de gemeenteraad en het zelfstandige belastingbeleid van de gemeente. Het kan immers zijn dat de samenhang tussen bijvoorbeeld Wmo voorzieningen voortvloeit uit een minder of meer royaal beleid.

Een voorwaarde voor de analyse is dat het totale aanbod niet al te restrictief is voor de door burgers uitgeoefende vraag. Wanneer er bijvoorbeeld zowel restricties zijn op het aanbod van

⁵⁶ Vanaf 2009 wordt begeleiding alleen nog geïndiceerd voor mensen die zelfstandig willen (gaan of blijven) wonen. Vergroting van de zelfredzaamheid wordt alleen nog gefinancierd uit de awbz als daarmee opname kan worden voorkomen. Voor beperkingen bij het participeren in de samenleving is geen begeleiding meer mogelijk.

intramurale zorg als extramurale zorg zal de ene voorziening niet als substituut kunnen optreden voor de andere voorziening. Gezien het vraaggestuurde karakter van de huidige zorg en de bescheiden omvang van de wachtlijsten mag worden aangenomen dat het aanbod geen fundamentele beperking oplegt aan de hier uitgevoerde analyse.

Bij de analyse worden drie modellen onderscheiden: een model waarin alleen de relaties tussen huishoudelijke hulp enerzijds en de AWBZ voorzieningen en overige Wmo voorzieningen anderzijds in beeld wordt gebracht (model 1), een model waaraan indicatoren voor verschillen in behoefte zijn toegevoegd (model 2) en een model waarin vervolgens indicatoren voor lokale voorkeuren zijn toegevoegd (model 3). Tabel 12 geeft de uitkomsten. Bij substitutie hebben de coëfficiënten een negatief teken en bij complementariteit een positief teken.

Tabel 12: Regressie huishoudelijke hulp op verwante voorzieningen, 2007 (zorgregioniveau)^a

	Model 1 ^d	Model 2 ^d	Model 3 ^d
<u>Voorzieningen</u>			
Voorzieningen gehandicapten	0,47 **	0,18	0,11
Maatschappelijke begeleiding	-0,24	-0,08	-0,05
Persoonlijke verzorging thuis	-0,05	-0,15	-0,13
Verpleging thuis	0,47 **	-0,10	0,12
Verblijf verzorging/verpleging	0,20	0,21	0,16
Ondersteunende begeleiding	0,16	0,12	0,21 *
Activerende begeleiding	-0,11	-0,17	-0,12
<u>Gebonden variantie (gecorrigeerde R²)</u>			
door voorzieningen	0,51		
na toevoeging van determinanten ^b		0,73	
na toevoeging van lokale voorkeuren ^c			0,75

^a Analyse op zorgregioniveau (n=32); gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten.

^b Mensen met fysieke beperkingen, ouderen, alleenstaanden, (lage) inkomens, laag opgeleiden, arbeidsongeschikten

^c Stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen 2006 en eigen belastingmiddelen per inwoner

^d *: p<0,10, **: p<0,05

Bron: SCP

In eerste instantie blijkt er een betrekkelijk sterke samenhang tussen het niveau van de huishoudelijke hulp in een zorgregio en het niveau van gehandicaptenvoorzieningen (Wmo) en verpleging thuis (AWBZ). Deze samenhang blijkt echter in sterke mate toe te schrijven in verschillen in zorgbehoeften tussen de regio's, met name door verschillen in het aandeel ouderen en huishoudens met een laag inkomen. Nadat rekening is gehouden met de verschillen in zorgbehoefte (middels 'determinanten') blijken geen significante verbanden te bestaan tussen de omvang van de huishoudelijke hulp en de omvang van verwante voorzieningen. Na toevoeging van de lokale voorkeurvariabelen worden de verbanden nog geringer, met uitzondering van de ondersteunende begeleiding. Bij 'gelijke' behoeften en lokale voorkeuren blijkt er een licht significant en positief verband te bestaan tussen de omvang van de huishoudelijke hulp en de ondersteunende begeleiding. Dit zou kunnen duiden op een lichte vorm van complementariteit. Voor de overige voorzieningen geven de hier uitgevoerde analyse geen aanwijzingen voor substitutie of complementariteit van uitgevoerde taken.

De Wmo voorzieningen zelf kunnen tot op zekere hoogte ook onderlinge relaties hebben. Dit betreft met name de huishoudelijke hulp, de woon- en vervoersvoorzieningen voor gehandicapten en maatschappelijke begeleiding en advies voor kwetsbare groepen, waaronder ouderen en gehandicapten. Deze drie activiteiten vallen onder het compensatiebeginsel van de Wmo. Dit betekent dat gemeenten vrij zijn om beperkingen door één van de drie activiteiten te compenseren. In tabel 12 zijn de uitgaven per inwoner aan deze activiteiten naar

gemeentegrootte in 2007 weergegeven. Daarbij zijn eerste de uitgaven voor huishoudelijke hulp weergegeven, vervolgens zijn daar de uitgaven voor voorzieningen voor gehandicapten aan toegevoegd en daarna tenslotte de uitgaven voor maatschappelijke begeleiding en advies. Hierdoor ontstaat een cumulatief inzicht in de uitgaven voor deze drie activiteiten. Daarbij is telkens een onderscheid gemaakt tussen feitelijke uitgaven en verwachte uitgaven. De verwachte uitgaven zijn gebaseerd op de bevolkingssamenstelling, waarbij rekening is gehouden met determinanten van gebruik als leeftijd, inkomen, gezondheid en huishoudenssamenstelling (zie paragraaf 2.2.3). De verwachte uitgaven betreffen dus de uitgaven gecorrigeerd voor verschillen in bevolkingssamenstelling.

Tabel 12: Gemiddelde feitelijke en verwachte uitgaven voor Wmo-voorzieningen, 2007 (bedrag per inwoner)

		HH		HH+VG		HH+VG+MB	
		feitelijk	verwacht	feitelijk	verwacht	feitelijk	verwacht
dorpen/stadjes	< 20.000	76	77	129	129	157	158
kleine steden	20.000-50.000	80	81	138	137	171	178
middelgrote steden	50.000-100.000	89	89	148	148	206	202
grote steden	100.000-250.000	87	83	145	142	237	202
zeer grote steden	>250.000	96	81	165	139	302	212
Alle gemeenten		80	80	135	135	173	174

HH: huishoudelijke hulp (functie 622); VVG: voorzieningen voor gehandicapten (functie 652); MB: maatschappelijke begeleiding (functie 620)

Bron: CBS; SCP-bewerking (voorlopige cijfers).

De tabel laat, gecumuleerd, grote verschillen in feitelijke uitgaven zien. Terwijl in de kleine gemeenten circa 157 euro per inwoner voor de drie Wmo activiteiten wordt uitgegeven, wordt in de grote steden 237 euro per inwoner uitgegeven en in de zeer grote steden zelfs 302 euro per inwoner. Dit verschil is bijna geheel gelokaliseerd in de maatschappelijke begeleiding.⁵⁷ Bij de huishoudelijke hulp bedraagt het verschil per inwoner tussen de kleine en zeer grote gemeenten slechts 20 euro, bij de voorzieningen voor gehandicapten 15 euro en bij de maatschappelijke begeleiding liefst 110 euro. Deze verschillen kunnen slechts in beperkte mate worden toegeschreven aan verschillen in bevolkingssamenstelling, voor zover het gaat om algemene bevolkingskenmerken. De grotere steden kampen echter met een bijzondere stedelijke problematiek, bijvoorbeeld de opvang van relatief grote aantallen daklozen en verslaafden, die de hoge stedelijke uitgaven voor maatschappelijke begeleiding mede verklaren. De grote(re) steden hebben daarnaast ook een regiofunctie voor de maatschappelijke opvang en de vrouwenopvang. Hiervoor is in 2007 uit de begroting van het ministerie van VWS specifiek een uitkering beschikbaar gesteld van 294 miljoen euro. Hiermee is ruim een kwart gemoeid van de totale gemeentelijke uitgaven voor deze functie. Bij de huishoudelijke hulp en de voorzieningen voor gehandicapten lopen de grote steden meer in de pas, zij het nog wel voorop, met de minder grote steden.

4.3 Conclusie: advies over de werking van het compensatiebeginsel

In dit advies wordt slechts marginaal ingegaan op de werking van het compensatiebeginsel in de Wmo. De inhoudelijke toets op de compensatie van beperkingen van burgers die gemeenten in het kader van de Wmo biedt maakt onderdeel uit van de evaluatie, die eveneens door het SCP wordt uitgevoerd. Voor dit advies is uitsluitend gekeken naar ontwikkelingen in de relatie tussen de huishoudelijke hulp en verwante voorzieningen die in het kader van de Wmo en de AWBZ worden aangeboden. Uit deze analyse komen geen verontrustende signalen naar voren. Er zijn

⁵⁷ De maatschappelijke begeleiding bestaat uit verschillende gemeentelijke activiteiten, waaronder maatschappelijk werk, maatschappelijke opvang, maatschappelijk advies, maatschappelijke informatie, diensten bij wonen met zorg, zorgvernieuwend projecten en coördinatie van vrijwillige thuiszorg en mantelzorg.

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.

5. DE TOEREIKENDHEID VAN HET GEMEENTELIJK VERDEELMODEL

Dit advies gaat ook in op mogelijke tekortkomingen van het verdeelmodel voor de nieuwe Wmo middelen (huishoudelijke hulp en subsidieregelingen). De opdrachtgever heeft deze keer uitdrukkelijk gevraagd speciaal aandacht te schenken aan mogelijke tekortkomingen in het bestaande verdeelmodel.

Het macrobudget voor huishoudelijke hulp is in 2007 nog op historische basis (peiljaar: 2005) naar de gemeenten overgeheveld. In 2008 is overgestapt naar een objectieve verdeling die is gebaseerd op een door het bureau Cebeon ontwikkeld verdeelmodel op basis van gemeentelijke kenmerken.⁵⁸ In dit deel van het advies wordt voornamelijk ingegaan op de uitkomsten van het verdeelmodel en de mate waarin dit de lokale vraag naar huishoudelijke hulp correct weerspiegelt.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het huidige door Cebeon ontwikkelde verdeelmodel (§5.1). Vervolgens wordt ingegaan op de voorwaarden voor een adequaat verdeelmodel (§5.2). Daarna worden de mogelijke tekortkomingen van Cebeon verdeelmodel besproken (§5.3). Ook worden de mogelijke tekortkomingen nader onderzocht (§5.4) Het hoofdstuk wordt afgesloten met een kort advies over de verdere ontwikkeling van het verdeelmodel (§5.5).

5.1 Het door Cebeon ontwikkelde verdeelmodel

Cebeon heeft op basis van de historische uitgaven voor huishoudelijke hulp in 2005 een verdeelmodel ontwikkeld. De historische uitgaven betreffen de AWBZ-uitgaven die in de periode vóór de invoering van de Wmo voor huishoudelijk verzorging zijn gemaakt. Cebeon heeft bij de selectie van relevante factoren voor de verklaring van verschillen in historische uitgaven onder meer gebruik gemaakt van een door het SCP ontwikkeld model voor verpleging en verzorging, waarin ook de huishoudelijke hulp is opgenomen (zie o.a. SCP 2007).

Bij de ontwikkeling van het verklaringsmodel verpleging en verzorging heeft het SCP vier groepen van determinanten onderscheiden: gezondheidskenmerken (chronische aandoeningen en beperkingen), demografische kenmerken (leeftijd, geslacht, huishoudsamenstelling, stedelijkheidsgraad), sociaal-economische kenmerken (opleidingsniveau, huishoudinkomen) en overige ondersteuningsvormen (particuliere hulp, mantelzorg, medische zorg, woningaanpassingen, hulpmiddelen). Het gebruik van huishoudelijke hulp is veel groter bij fysieke beperkingen, bij een hoge leeftijd, bij vrouwen, bij alleenstaanden, bij lager opgeleiden, bij gebruik van medische zorg en bij gebruik van mobiliteitshulpmiddelen.

Cebeon heeft stapsgewijs factoren in beeld gebracht die de verschillen in uitgaven verklaren, waarbij onderscheid is gemaakt tussen wel en niet expliciet in de verdeelsleutel te honoreren factoren. Wel te honoreren (exogene) factoren zijn de determinanten van de vraag die niet door de gemeenten zijn beïnvloed en dus voor de gemeenten gegeven zijn. Niet te honoreren (endogene) factoren zijn structurele effecten die betrekking hebben op eigen keuzes van gemeenten/regio's (met name zorgkantoren en indicatieorganen) en tijdelijke effecten (bijvoorbeeld schommelingen tussen jaren). Verder moeten de opgenomen factoren een correct en betrouwbaar beeld geven van de gemeentelijke situatie en jaarlijks meetbaar zijn.

⁵⁸ Door de beheerder van het Gemeentefonds is het herverdeeleffect per inwoner van de overgang naar de nieuwe systematiek in 2008 gemaximeerd op 15 euro per jaar. Omdat er gemeenten zijn met een groter herverdeeleffect is een suppletierегeling in het leven geroepen, waarbij de herverdeeleffecten over een periode van 3 jaar zijn uitgesmeerd (inclusief eventuele afkoop bij een groter herverdeeleffect); in deze suppletierегeling zijn naast de Wmo ook enkele andere regelingen opgenomen, maar de Wmo genereert het leeuwendeel (84%) van de herverdeeleffecten.

Het Cebeon model HH-Wmo 2008 (tussen haakjes: bijdrage aan de verdeling)

0,35	x	aantal inwoners van 0-64 jaar	+	(0,4%)
42,55	x	aantal inwoners van 65-74jaar	+	(4,2%)
160,63	x	aantal inwoners van 75-84 jaar	+	(10,0%)
239,01	x	aantal inwoners ouder dan 85 jaar	+	(4,8%)
241,51	x	eenpersoonshuishoudens van 65-74 jaar	+	(5,8%)
537,05	x	eenpersoonshuishoudens van 75-84 jaar	+	(13,7%)
695,16	x	eenpersoonshuishoudens ouder dan 85 jaar	+	(6,9%)
560,30	x	65-plus huishoudens en veel lage inkomens	+	(35,1%)
272,56	x	personen met een sociale verzekeringsuitkering	+	(20,5%)
- 1,28	x	omgevingsadressendichtheid		(-1,5%)

Voor de bepaling van de parameters van het verdeelmodel heeft Cebeon eerst een formule afgeleid op basis van relevante gebruiksgegevens en randtotalen van 'best practice' gemeenten. In deze gemeenten zijn de uitgaven geschoond voor meetfouten, beleidsvoorkeuren en specifieke omstandigheden. Vervolgens is deze verdeelformule getoetst door hem te confronteren met de uitgavegegevens van allerlei homogeen en heterogeen samengestelde groepen van gemeenten. Daarbij werd steeds nagegaan of er naast de niet te honoreren kenmerken nog andere exogene factoren relevant waren, waarmee in de verdeelformule rekening moest worden gehouden. Op basis van de aanvullende verschillenanalyse is de formule verder verfijnd. Dit proces is herhaald, totdat voor alle substantieel afwijkende gemeenten een bevredigende verklaring is gevonden voor het verschil tussen waargenomen uitgaven en de uitgaven die resulteren uit het ontwikkelde verdeelmodel. Bij de selectie van de verdeelmaatstaven is rekening gehouden met het feit dat ze moeten voldoen aan een aantal algemeen geldende spelregels voor het gemeentefonds (zie paragraaf 5.2). Voor de berekening van het gemeentelijk Wmo budget voor 2008 heeft Cebeon de drie modellen voor respectievelijk huishoudelijke hulp (1288,6 miljoen euro), ex AWBZ /Wvg voorzieningen (92,3 miljoen euro) en uitvoeringskosten (69,7 miljoen euro) in elkaar geschoven, en er een vierde component aan toegevoegd voor de uitgaven voor collectieve GGZ preventie (9,9 miljoen euro).

De benadering van Cebeon heeft geleid tot de keuze van de volgende factoren voor het verdeelmodel voor huishoudelijke hulp (zie kader Cebeon model 2008)⁵⁹:

- leeftijd: het gebruik van collectief bekostigde huishoudelijke hulp neemt duidelijk toe met de leeftijd van inwoners.
- samenstelling van huishoudens: het gebruik van collectief bekostigde huishoudelijke hulp blijkt relatief sterk concentreert bij alleenstaande ouderen; bovendien is de huishoudsamenstelling medebepalend is voor de hoogte van de eigen bijdragen.
- inkomen: lagere inkomensgroepen blijken meer en/of langer gebruik te maken van collectief bekostigde huishoudelijke hulp. Overigens is het huishoudinkomen medebepalend voor de hoogte van de eigen bijdragen.
- arbeidsgerelateerde zorgbehoeften: uit de analyses blijkt dat er een duidelijke relatie kan worden gelegd tussen arbeidsongeschiktheid en/of gehandicapt zijn en het beroep op collectief bekostigde huishoudelijke hulp. Dit wordt gemeten door middel van het aantal personen in de beroepsbevolking met een sociale verzekeringsuitkering (exclusief bijstand).

Het verdeelmodel van Cebeon is in 2006 getoetst door KPMG, die van mening is dat Cebeon een geschikte methode heeft ontwikkeld voor de opstelling van het objectieve verdeelmodel en

⁵⁹ De parameters van het verdeelmodel gebaseerd op 2005 worden jaarlijks geïndexeerd zodat steeds het totale budget verdeeld wordt over de gemeenten.

daarin de relevante structuurkenmerken heeft opgenomen.⁶⁰ De verschillen tussen de historische verdeling en de verdeling op basis van het objectieve verdeelmodel schrijft KPMG in lijn met de bevindingen van Cebeon toe aan historische verschillen in uitvoeringspraktijk van zorgregio's. Deze zijn endogeen en dienen derhalve niet te worden gehonoreerd. Het gaat daarbij met name om verschillen in indicatiestelling, in uren verleende zorg en de inzet van alfhulp. De optredende herverdeeffecten worden door KPMG als 'plausibel' aangemerkt. Hierbij moet wel worden aangetekend dat zowel in Cebeon rapport als het KPMG rapport elke informatie ontbreekt over de wijze waarop de parameters van het model zijn bepaald alsmede informatie over de kwaliteit van het gekozen model.

Op deze benadering is vanuit de wetenschappelijke wereld kritiek gekomen. Deze kritiek betreft met name de ontbrekende wetenschappelijke verantwoording en transparantie.⁶¹ Zo is niet duidelijk in welke mate de parameters van het model zuiver worden geschat, welke verklaringskracht het ontwikkelde verdeelmodel heeft en op basis van welke criteria het optimale model is gekozen. De gekozen methode wordt door zijn grote mate van ondoorzichtigheid en niet-reproduceerbaarheid dan ook als niet-wetenschappelijk aangemerkt.⁶² Daardoor is niet duidelijk in welke mate het verdeelmodel een betrouwbaar beeld geeft van de invloed van relevante exogene factoren op de te honoreren behoefte- en kostenverschillen waarop lokale overheidvoorzieningen aangrijpen. De minister van BZK heeft in 2005 toegezegd dat hij zal nagaan hoe de inzichtelijkheid van de onderzoeksmethode van Cebeon voor derden in de toekomst kan worden vergroot.⁶³ Voor zover bekend is deze toezegging (nog) niet gestand gedaan. Door het ontbreken van voldoende inzicht in de onderzoeksmethode van Cebeon kunnen wij ons geen oordeel vormen over de kwaliteit en de uitkomsten van deze benadering.⁶⁴ Daarom heeft het SCP gekozen voor een alternatieve methode, waarbij op gemeentelijk niveau een relatie wordt gelegd tussen de productie van HH-Wmo hulp en mogelijk relevante exogene determinanten. De uitkomsten van deze benadering worden in paragraaf 5.4 gelegd naast de uitkomsten van het Cebeon model. Op deze wijze kunnen mogelijke tekortkomingen in het bestaande verdeelmodel worden signaleerd. Maar eerst wordt kort ingegaan op de eisen die aan een adequaat verdeelmodel kunnen worden gesteld en mogelijke beperkingen van het bestaande verdeelmodel.

5.2 Voorwaarden voor een adequaat verdeelmodel

Aan verdeelmodellen kunnen verschillende voorwaarden worden gesteld.⁶⁵ De belangrijkste algemene voorwaarden waaraan in de Nederlandse praktijk voldaan moet worden zijn de volgende.⁶⁶

⁶⁰ KPMG, Plausibiliteitstoets verdeelsleutel eerste tranche Wmo. 20 april 2006.

⁶¹ Zie bijvoorbeeld Maarten Allers, De verdeling van het gemeentefonds: kritiek op de bestaande methode en voorstel voor alternatief. In Tijdschrift voor Openbare Financiën, nr. 4, 2005, pag. 158-189.

⁶² De methode is ook niet in de wetenschappelijke literatuur gedocumenteerd en vindt internationaal ook geen navolging.

⁶³ Brief van de minister van BZK over de vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2005; TK 2004-2005, 29.800B, nr. 17.

⁶⁴ Zo is niet duidelijk hoe elementaire schattingsproblemen, zoals de directe collineariteit tussen de exogenen en de indirecte collineariteit tussen endogenen en exogenen, worden omzeild. Collineariteit tussen exogenen treedt op als exogenen (sterk) zijn gecorreleerd, zoals opleidingsniveau en inkomen. Dan moeten bij de schatting van de parameters de zuivere directe effecten worden berekend en moet de variantie die ze gemeenschappelijk hebben niet aan één van beide worden gegund. Een voorbeeld van een indirecte collineariteit tussen exogenen en endogenen zou het verband tussen lokale voorkeuren voor hogere collectieve uitgaven (waaronder voor HH-Wmo) en hogere individuele vraag naar HH-Wmo kunnen zijn als gevolg van de aanwezigheid van veel lage inkomens in een gemeente. Een laag inkomen is een (exogene) determinant van HH-Wmo hulp en een (endogene) determinant van politiek stemgedrag.

⁶⁵ Zie hiervoor Maarten Allers, Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen; COELO, 2005.

- 1) De te verdelen grootheid (meestal uitgaven) dient zodanig te variëren, dat deze verschillen in behoefte en daaraan gerelateerde kosten weerspiegelt;
- 2) De te selecteren verdeelsleutels (de te honoreren exogene structuurkenmerken) dienen theoretisch plausibel te zijn en niet gerelateerd te zijn aan beleidspreferenties van de ontvangende partij;
- 3) Verschillen in doeltreffendheid en doelmatigheid dienen niet van invloed te zijn op de verdeelsleutels.

Daarnaast moet voldaan worden aan meer technische voorwaarden, waaronder stabiliteit (het moet niet teveel variëren in de tijd), dynamiek (moet meegroeien met maatschappelijke ontwikkelingen), flexibiliteit (het moet gemakkelijk kunnen worden aangepast), effectiviteit (het moet geen perverse prikkels bevatten), transparantie (de werking moet duidelijk zijn voor beleidsmakers) en uitvoerbaarheid (moet passen in de Financiële Verhoudingswet).⁶⁷ Met criteria als actualiteit en stabiliteit van het verdeelmodel, die op gespannen voet met elkaar kunnen staan, hoeft in deze fase nog geen rekening te worden gehouden. In de toekomst dienen deze criteria wel in aanmerking te worden genomen omdat gemeenten vanuit hun budgettaire verantwoordelijkheid sterk hechten aan een stabiele doch 'rechtvaardige' uitgavenontwikkeling.

Een complicatie bij de ontwikkeling van het Wmo verdeelmodel is dat artikel 8 van de Financiële verhoudingswet een limitatieve opsomming geeft van de kenmerken die ten behoeve van de verdeling van gelden uit het gemeentefonds kunnen worden gehanteerd.

Gezondheidskenmerken en opleidingsniveau zijn hierin niet opgenomen. In de financiële verhoudingswet zijn bovendien criteria opgenomen die in aanmerking moeten worden genomen voor de verdeling van rijksmiddelen aan de gemeenten. Deze verdeling kan nader worden gepreciseerd in een ministerieel besluit. De Raad voor de Financiële Verhoudingen heeft een aantal eisen gesteld waaraan verdeelmaatstaven moeten voldoen. De verdeelmaatstaven dienen onder meer voor alle gemeenten periodiek en gelijktijdig meetbaar te zijn, een globaal verband te hebben met de kosten van de gemeenten, objectief en betrouwbaar te zijn, niet direct door de gemeenten beïnvloedbaar te zijn en wel reactief maar niet al te beweeglijk te zijn.

In de praktijk dient men deze eisen volgens de RFV niet al te strikt te hanteren, omdat er anders nauwelijks relevante verdeelmaatstaven overblijven. Er zal steeds per geval moeten worden bepaald of de "winst" van een betere verdeling hoger is dan het "verlies" als gevolg van een niet goed kunnen voldoen aan de genoemde eisen. Wel is de RFV van mening dat resultaten van steekproefonderzoeken meestal niet geschikt zijn voor het gebruik als verdeelmaatstaf, zoals bij de opleidingsvariabele. Voorts is de RFV van mening dat men terughoudend moet zijn bij het toevoegen van nieuwe verdeelmaatstaven aan het gemeentefonds. Alleen als duidelijk is dat een nieuwe maatstaf een substantiële verbetering oplevert van de verdeling van middelen mogen zij in de ogen van de raad aan het stelsel worden toegevoegd. De raad motiveert deze stellingname door te verwijzen naar de opvatting van veel Nederlandse gemeenten, dat het verdeelstelsel steeds ingewikkelder wordt en het voor de betrokken gemeentebestuurders en -ambtenaren niet meer uit te leggen of uit te rekenen is. Dat neemt niet weg dat het creëren van een gelijke voorzieningencapaciteit voor alle gemeenten nastrevenswaardig blijft en als een nieuwe verdeelmaatstaf dit bevordert dient de opname van deze maatstaf in het verdeelmodel serieus te worden overwogen.

⁶⁷ Zie het advies dat de Raad voor de Financiële Verhoudingen (RFV) op 1 maart 1999 heeft uitgebracht.

5.3 Mogelijke beperkingen van het Cebeon model

De eerste vraag die moet worden beantwoord is de mate waarin de algemene voorwaarden voor het opstellen van een verdeelmodel een rol spelen bij de huishoudelijke hulp die in het kader van de Wmo wordt verstrekt (zie §5.2). Aan de eerste voorwaarde voor verdeelmodellen, dat de uitgaven variëren met de behoefte, wordt bij de HH-Wmo hulp grotendeels voldaan. Volgens het in 2005 vigerende protocol indicatiestelling voor huishoudelijke hulp van het CIZ is de huishoudelijke hulp gericht op het ondersteunen of overnemen van huishoudelijke verrichtingen in geval van (dreigend) disfunctioneren van het huishouden. In het protocol wordt deze doelstelling en detail uitgewerkt in de vorm van indicatiecriteria. Dit neemt niet weg dat er in de praktijk bij 'vergelijkbare situaties' verschillen kunnen ontstaan. Deze verschillen kunnen betrekking hebben op de indicatiestelling zelf, op de hoeveelheid op basis van de indicatiestelling toegemeten zorg en op de aard van de geboden hulp. In 2005, het jaar waarop het Cebeon verdeelmodel is gebaseerd, was de indicatiestelling in handen van ruim 80 regionale indicatie-organen (RIO). Volgens Cebeon zijn er duidelijke verschillen waar te nemen in indicatiestelling, in het aantal toegemeten uren en de relatieve inzet van HH1 (alfahulp) en HH2 (verzorgster) hulp. Het effect dat hiervan uitgaat op de uitgaven zal niet in het verdeelmodel terecht (moeten) komen omdat deze verhouding op lokaal niveau is te beïnvloeden. De tweede voorwaarde betreft onder meer de beleidspreferenties. Deze mogen in het verdeelmodel geen rol spelen. Beleidspreferenties kunnen onder meer tot uitdrukking komen in een minder of meer royale toedeling van huishoudelijke hulp (zoals uren per cliënt) of een minder of meer kwalitatief niveau van de hulpverlening (zoals aandeel alfa-hulp). Cebeon verwerkt verschillen in beleidspreferenties a priori bij de correctie van de uitgaven voor niet-relevante verschillen. De derde voorwaarde, het niet honoreren van verschillen in doelmatigheid en doeltreffendheid, speelt hier geen rol omdat HH-Wmo hulp nagenoeg geheel door arbeid tot stand komt, en de zorg in termen van uren wordt uitgedrukt. Hiermee spoort de inzet van personeel per definitie goed met de productie. Wel is er enige substitutie mogelijk met andere voorzieningen in de Wmo en de AWBZ, maar hiermee hoeft geen rekening te worden gehouden (zie paragraaf 4.2).

In het verdeelmodel van Cebeon zijn niet alle factoren opgenomen die mogelijk relevant zijn. Zo ontbreken enkele kenmerken die in het verklaringsmodel verpleging en verzorging van het SCP wel een rol spelen bij de verklaring van het gebruik van huishoudelijke hulp, waaronder fysieke beperkingen, opleidingsniveau, medische verzorging en inkomen (zie SCP 2008). Fysieke hulpmiddelen ontbreken eveneens, maar op het gebruik hiervan heeft de gemeente, onder meer via de Wmo, grote invloed. Daarom hoort deze endogene determinant niet thuis in een verdeelmodel. Het ontbreken van de overige kenmerken in het Cebeon model is voornamelijk van praktische aard. Voor deze kenmerken zijn op gemeentelijk niveau geen betrouwbare indicatoren beschikbaar. Fysieke beperkingen en opleidingsniveau zijn via steekproefgegevens wel voor grotere gemeenten beschikbaar, maar hiermee kan slechts de helft (beperkingen) tot driekwart (opleidingsniveau) van de gemeenten adequaat worden bestreken.⁶⁸ Voor de laatste twee kenmerken (medische verzorging en inkomen) zijn echter wel indicatoren voor alle gemeenten beschikbaar. Medische informatie kan worden betrokken uit het risicovereveningssysteem van de Zorgverzekeringswet. Hier wordt gebruik gemaakt van de registratie van geneesmiddelen voor chronische ziekten (FKG registratie). Als inkomensmaatstaf kan het gemiddelde gestandaardiseerde inkomen per gemeente worden gehanteerd (CBS-statline).

⁶⁸ Informatie over fysieke beperkingen is betrokken uit het onderzoek WoON onderzoek 2006 van het ministerie van VROM en informatie over opleidingsniveau is betrokken uit de enquête beroepsbevolking van het CBS (circa 90.000 respondenten per jaar), waarbij gebruik is gemaakt van 3-jaars voortschrijdende gemiddelden.

Recentelijk hebben enige zogenaamde nadeelgemeenten onderzoek laten uitvoeren naar mogelijke tekortkomingen van het Cebeon verdeelmodel.⁶⁹ Uit dit onderzoek komt naar voren dat gezondheidskenmerken (APE) en sociaal-economische kenmerken (APE, BMC) een te geringe rol lijken te spelen bij de verdeling van middelen over gemeenten. Deze te geringe rol hangt vermoedelijk samen met de ondervertegenwoordiging van deze kenmerken in het Cebeon model in vergelijking met het SCP verklaringsmodel. Daarnaast geven deze onderzoeken een overwaardering van het leeftijdseffect aan. Ook worden er vraagtekens gezet bij de transparantie van de modellering (welke variabelen en combinaties van variabelen moeten worden gebruikt) en schatting van het model (welke statistische methode is het meest geschikt).⁷⁰

Op verzoek van VWS heeft Cebeon recent een aanvullende verkenning uitgevoerd naar de mogelijke relevantie van lage opleiding en lage inkomens van 65-plussers voor de verdeling van HH-Wmo middelen.⁷¹ Het opleidingsniveau is door Cebeon niet in het verdeelmodel opgenomen omdat de informatie over opleidingsniveau voor kleinere gemeenten (met minder dan 10.000 inwoners) onbetrouwbaar is.⁷² Cebeon concludeert dat een inpassing van lage opleidingen in aanvulling op de bestaande indicatoren mogelijk evenwichtiger herverdeeleeffecten oplevert voor gemeenten met veel of juist weinig lage opleidingen. De verschillen zijn echter niet groot. Cebeon tekent hierbij aan dat de grotere afwijkingen vooral bij kleinere gemeenten optreden, waar juist de betrouwbaarheid van de maatstaf lage opleidingen het kleinst is. Bovendien ontbreekt deze maatstaf bij 65-plussers, die juist de grootste gebruikersgroep vormen van HH-Wmo hulp. Cebeon beveelt daarom aan om eerst de betrouwbaarheid van de opleidingsvariabele te verbeteren (voor 15-64 jarigen) en het waarnemingsgebied uit te breiden (voor 65-plussers) alvorens deze maatstaf in het verdeelmodel op te nemen. Uit een globale verkenning van de maatstaf lage inkomens van 65-plussers concludeert Cebeon dat het vervangen van de huidige maatstaf van lage inkomens in het verdeelmodel door lage inkomens voor huishoudens van 65 jaar of ouder eerder negatief dan positief zou uitpakken voor de huidige nadeelgemeenten. Cebeon sluit echter niet uit dat deze maatstaf bij een meer gedegen analyse wel relevant zou kunnen zijn voor opname in het verdeelmodel, maar meer ter verfijning van het bestaande model dan ter verbetering van de positie van de nadeelgemeenten.

5.4 Een statistische blik op het verdeelmodel

In dit advies wordt het verdeelmodel van Cebeon vooral beoordeeld op de uitkomsten. De uitkomsten van het Cebeon verdeelmodel voor 2005 (opgehoogd tot het totale budget voor 2007) worden vergeleken met de gerealiseerde uitgaven voor 2007. Vervolgens wordt nagegaan of er mogelijk relevante determinanten ten onrechte ontbreken en of toevoeging van deze determinanten de uitkomsten verbeteren.

Bij de constructie van het verdeelmodel is Cebeon uitgegaan van de historische uitgaven 2005. In die tijd viel de huishoudelijke hulp nog onder de AWBZ. De AWBZ wordt uitgevoerd door zorgkantoren in 32 zorgregio's, met een indicatiestelling verdeeld over 80 RIO-regio's. De

⁶⁹ APE, Analyse van de negatieve herverdeeleeffecten van het verdeelmodel voor de Wmo; augustus 2008 (rapport nr. 592). BMC, Onderzoek naar de uitkomsten van het objectieve verdeelmodel Wmo; juni 2008 (Emmen) en augustus 2008 (Zwartewaterland).

⁷⁰ In het onderzoek van APE figureert ook de arbeidsparticipatie als proxy voor de beschikbare mantelzorg. Het effect van deze proxy blijkt echter strijdig met de theoretische verwachting. Bovendien kan mantelzorg ook in een andere gemeente worden verstrekt.

⁷¹ Bijlage bij een notitie van VWS voor het besloten Beraad van Maasdriel op 21 oktober 2008.

⁷² Deze onbetrouwbaarheid vloeit voort uit het steekproefkarakter van deze maatstaf (driejaars voorschrijdend gemiddelde uit de EBB van het CBS).

historische verdeling van HH-Wmo gelden over de gemeenten hangt derhalve sterk samen met de verdeling van huishoudelijke hulp over de zorgregio's. Om mogelijke tekortkomingen in het verdeelmodel van Cebeon op te sporen worden mogelijk relevante determinanten gerelateerd aan de productie van huishoudelijke hulp in 2007. In 2007 is huishoudelijke hulp onder de Wmo en daarmee onder gemeentelijke regie gekomen. Weliswaar zijn de budgetten nog verdeeld op basis van de historische verdeling uit 2005, maar de geproduceerde huishoudelijke hulp is niet gebonden aan de historische budgetten. Gemeenten kunnen afhankelijk van de vraag naar HH-Wmo hulp minder of meer geld besteden aan huishoudelijk hulp. Daarbij speelt het probleem dat een deel van de huishoudelijke hulp gebaseerd is op de nieuwe Wmo indicatiestelling en een deel op oude AWBZ indicatiestelling.

Bij het construeren van een verdeelmodel voor de budgetten van de huishoudelijke hulp in de Wmo moet een duidelijke keuze gemaakt worden voor de te verdelen grootte. We kunnen uitgaan van de vraag naar HH-Wmo hulp, het gebruik van HH-Wmo hulp of de uitgaven aan HH-Wmo hulp. De vraag naar HH-Wmo hulp kan het beste worden gemeten aan de hand van de geïndiceerde huishoudelijke hulp. Het CIZ beheert sinds 2005 de landelijke registratie van AWBZ-brede indicaties. Vanaf het moment dat de huishoudelijke hulp naar de Wmo is overgegaan en daarmee op gemeentelijk niveau is gekomen, heeft het CIZ geen landelijke registratie van de indicaties voor huishoudelijke hulp meer. Sommige gemeenten hebben het CIZ gevraagd de indicaties voor huishoudelijke hulp te blijven doen, andere niet. De bij het CIZ geregistreerde indicaties voor Wmo voor 2007 zijn dus niet volledig, en kunnen niet gehanteerd worden als maat voor de vraag naar huishoudelijke hulp. Tot en met 2006 heeft het CIZ wel informatie over alle indicaties voor huishoudelijke hulp. Maar die registratie is niet uitgesplitst naar de drie typen huishoudelijke hulp die nu worden onderscheiden. Door de prijsverschillen tussen de drie onderscheiden functies heeft deze verdeling een sterke relatie met het budget. Dat betekent dat de indicaties van CIZ over 2006 ook niet kunnen dienen als maat voor de gevraagde hoeveelheid Wmo-zorg. Daarom met worden teruggefallen op een maat voor het gebruik van HH-Wmo hulp. We kiezen daarom, evenals in de determinantenanalyse, voor de productie gemeten als met gemiddelde prijzen gewogen uren zorg, inclusief de pgb's. Ook Cebeon hanteert dit uitgangspunt.

In het verdeelmodel van Cebeon zijn niet alle factoren uit de determinantenanalyse opgenomen (zie ook paragraaf 3.3). Hieraan liggen niet alleen inhoudelijke maar ook datatechnische argumenten ten grondslag. Nu zou het kunnen zijn dat het effect van deze ontbrekende maar mogelijk relevante kenmerken voor de vraag naar en het gebruik van HH-Wmo hulp wordt overgenomen door factoren die wel in het verdeelmodel zijn opgenomen en voor alle gemeenten kunnen worden gemeten. Zo kan het mogelijke effect van ontbrekende gezondheidskenmerken wellicht geheel of gedeeltelijk worden overgenomen door leeftijd. Daarom is eerst nagegaan in welke mate dit het geval zou kunnen zijn. Als ontbrekende indicatoren zijn genomen het aandeel personen met een laag opleidingsniveau, het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen, het aandeel personen met een fysieke beperking en het aandeel personen met een medicatie voor chronische ziekten. Ook de mogelijke invloed van beleidspreferenties op het niveau van de HH-Wmo uitgaven per gemeente wordt in de analyse betrokken. We bestuderen daartoe evenals in de determinantenanalyse de effecten van verschillen in politieke samenstelling van de gemeenteraad en met de belastingen die de gemeenten per burger vragen. Deze variabelen worden geacht om verschillen in voorkeuren voor collectieve dan wel private oplossingen voor maatschappelijke problemen te meten. Voorts zijn enige combinatie variabelen opgenomen, waarbij de invloed van het kenmerk 'laag inkomen' in combinatie met hoge leeftijd respectievelijk het alleenstaand zijn wordt onderzocht. Bij de analyse is een onderscheid gemaakt tussen kenmerken die niet en wel voor alle gemeenten bekend zijn. Kenmerken die niet voor alle gemeenten bekend zijn kunnen immers niet in het verdeelmodel worden opgenomen.

Tabel 14: De directe en indirecte invloed van mogelijk relevante determinanten voor de productie van huishoudelijke hulp^a (%)

	niet voor alle gemeenten bekend					voor alle gemeenten bekend		
	fysieke beperkingen	Opleidingsniveau	% 65 plus-huishoudens met laag inkomen	% 1-pers huishoudens met laag inkomen	% linkse stemmers	belasting per persoon	medicatie chronische ziekte	gemiddeld gestandaardiseerd inkomen
Totale invloed	56,2%	53,0%	52,3%	53,3%	52,1%	52,3%	55,7%	56,2%
Indirecte invloed	56,2%	52,4%	52,2%	52,8%	52,3%	52,3%	52,5%	52,5%
- via leeftijd	23,8%	18,2%	18,6%	19,2%	16,4%	16,6%	16,9%	16,9%
- via leeftijd en alleenstaanden	28,0%	23,7%	23,1%	23,1%	20,8%	22,5%	22,8%	22,8%
- via leeftijd, alleenstaanden en lage inkomens	50,6%	48,1%	47,6%	48,2%	47,9%	47,4%	47,7%	47,8%
Directe invloed	0,0%	0,6%	0,1%	0,5%	0,0%	0,0%	3,2%	3,7%
aantal gemeenten	255	350	330	420	363	438	443	443

^a Het gaat om de invloed van de determinanten op de productie per inwoner, ofwel de gewogen uren huishoudelijke hulp inclusief de pgb's per inwoner.

^b Via leeftijd, alleenstaanden, inkomen en overige variabelen. Overige variabelen omvatten: totaal aantal inwoners, % sociale uitkeringsontvangers, , omgevingsadressendichtheid en combinaties van leeftijd, alleenstaanden en inkomensvariabelen.

^c Leeftijd wordt gemeten door de percentages inwoners van 65-74 jaar, van 75-85 jaar en 85-plus; alleenstaanden worden onderscheiden in 65-74 jarigen, 75-85 jarigen en 85-plussers; inkomen wordt gemeten door het percentage huishoudens met een laag inkomen.

Bron: SCP

De indirecte invloed betreft de invloed die reeds in andere determinanten is verdisconteerd. De directe invloed is de invloed op de vraag naar huishoudelijke hulp die overblijft nadat de indirecte invloed via de reeds in het verdeelmodel opgenomen factoren is verrekend. Is de directe invloed van betekenis, dan is dit een indicatie dat deze factor ten onrechte in het verdeelmodel ontbreekt.⁷³ Tabel 14 laat zien dat ongeveer de helft van de gemeentelijke verschillen in de productie van HH-Wmo hulp kunnen worden verklaard met de reeds opgenomen determinanten. De leeftijdsopbouw van de bevolking verklaart 16 tot 24% van deze verschillen. Wanneer ook rekening gehouden wordt met het aantal alleenstaanden per leeftijdsgroep, neemt de verklaaringsgraad met nog eens 4 tot 6%-punt toe. Vervolgens leidt het toevoegen van de inkomensvariabelen tot een forse verhoging – ongeveer 25% – van de verklaaringsgraad. Het toevoegen van de overige variabelen met indirecte invloed, verhoogt de verklaaringsgraad met nog eens 4 tot 6%. Het toevoegen van het aantal mensen met fysieke beperkingen, het opleidingsniveau, het aantal 65-plussers of eenpersoonshuishoudens met een laag inkomen, of de voorkeuren van gemeenten (belasting per inwoner en % stemmen op een linkse partij) levert niet of nauwelijks een extra bijdrage aan de verklaring van de productiever verschillen van HH-Wmo hulp tussen de gemeenten: het directe effect is nihil. Het eventueel toevoegen van deze kenmerken levert volgens deze analyse geen betekenisvolle verbetering op van het Cebeon verdeelmodel.

Voor twee extra variabelen zijn wel gegevens bekend voor alle gemeenten: het percentage mensen dat geneesmiddelen gebruikt voor een chronische ziekte en het gemiddeld inkomen. beide leveren wel een extra bijdrage aan de verklaaringsgraad (3,2% en 3,7%). Het opnemen van deze factoren zou de verdeelkwaliteit van het model dus kunnen verbeteren. Dit spoort met de bevindingen van APE.

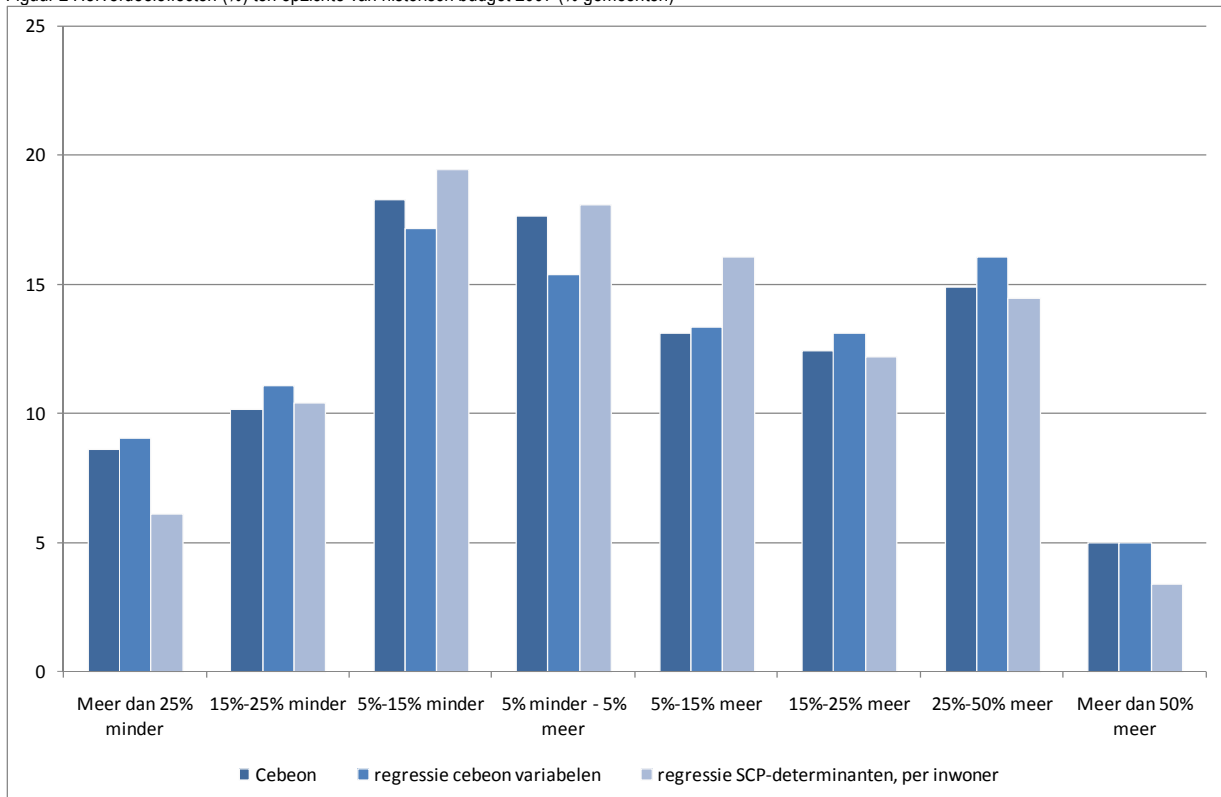
⁷³ Omdat het aantal waargenomen gemeenten per determinant verschilt, met name voor de hier bestudeerde determinanten, zijn de indirecte effecten per kenmerk afzonderlijk berekend voor de gemeenten waarvoor het betreffende kenmerk wel bekend is. Hierdoor wijken de getallen af tussen de verschillende kenmerken. het beeld blijft echter hetzelfde.

Om inzicht te krijgen in de kwaliteit van het Cebeon verdeelmodel, kijken we naar de herverdeeffecten per gemeente voor drie verschillende verdeelmodellen. We vergelijken de herverdeeffecten van het Cebeon model met de herverdeeffecten van twee fictieve verdelingen gebaseerd op statistische analyses van het SCP. Om zo'n fictieve verdeling te construeren, verklaren we met een regressie-analyse de productie (gemeten zoals boven beschreven) uit een aantal relevant geachte determinanten. De keuze van de determinanten verschilt tussen de varianten. Vervolgens voorspellen we het bijbehorende fictieve budget per gemeente. Daarbij zorgen we er voor dat op landelijk niveau het berekende budget overeenkomt met het historische macrobudget. We kunnen dan vervolgens het verschil bestuderen tussen het historische budget en het berekende fictieve budget per gemeente. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het Cebeon model geconstrueerd is op basis van gegevens uit 2005 en het SCP model op basis van gegevens uit 2007. Het ligt dus voor de hand dat het SCP model op de 2007 gegevens beter presteert dan het Cebeon model. Wanneer de uitkomsten van beide modellen substantieel verschillen pleit dit voor een periodieke herschatting van het model.

We vergelijken de verdeling volgens het Cebeon model met twee SCP-varianten. In de eerste SCP-variant nemen we de uitsluitend de variabelen uit het Cebeon model als determinanten. In de tweede SCP-variant gaan we uit van de exogene variabelen uit de determinantenanalyse (zie paragraaf 3.3), voor zover deze voor alle gemeenten beschikbaar zijn. De Wmo-kenmerken worden dus niet meegenomen. Hierbij gaan we evenals bij de determinantenanalyse uit van de productie per inwoner. Een verschil met het Cebeon model is dat er twee mogelijk relevante variabelen zijn toegevoegd. Dit betreft het percentage inwoners dat medicijnen ontvangt voor chronische ziekten (FKG registratie) en het gemiddelde inkomen per gemeente. Daartegenover staat dat de gecombineerde maat voor het gewogen aantal 65-plus huishoudens en het aantal lage inkomens niet is meegenomen, maar vervangen door het totale percentage lage inkomens. De interpretatie van de gecombineerde variabele is niet eenvoudig. Het weerspiegelt het effect van het aantal (met gebruik gewogen) oudere huishoudens, gecombineerd met het percentage lage inkomens, voor zover dit percentage boven de 10% uitkomt. Hier kleven een aantal bezwaren aan. Het aantal huishoudens op leeftijd wordt al verdisconteerd in de variabelen die betrekking hebben op het aantal ouderen in drie leeftijdsklassen. De weging van deze huishoudens is gebaseerd op het gebruik van de drie leeftijdsgroepen. Dit zou dus ook al in de formule verdisconteerd moeten zijn. Het percentage lage inkomens speelt geen zelfstandige rol in de Cebeon verdeelformule, maar is in de SCP-variant wel opgenomen (model 3). Het effect van de gecombineerde variabele is gezien de genoemde bezwaren niet duidelijk. Om dit te ondervangen is in de determinanten analyse ook gekeken naar het percentage ouderen met een laag inkomen. Helaas kan deze variabele niet in een verdeelmodel worden opgenomen, omdat deze niet voor alle gemeente bekend is.⁷⁴ Wel is het percentage lage inkomen in de tweede variant opgenomen. Deze tweede SCP-variant zou voor het SCP het meest voor de hand liggen.

⁷⁴ Om een indruk te krijgen van het effect van deze niet-complete variabele bestuderen we ook de fictieve verdeling van een model met dit kenmerk, voor de gemeenten waarvoor dit wel bekend is. Uit deze analyse volgen vergelijkbare herverdeeffecten als uit de tweede variant. Wanneer we in de regressievariant met de Cebeon determinanten de gecombineerde maat voor lage inkomens en huishoudens 65-plus vervangen door het percentage 65plus huishoudens met een laag inkomen, nemen de herverdeeffecten wel fors toe. Dit spoort met de constatering van Cebeon, dat de gebruikte variabele goed werkt.

Figuur 2 Herverdeeleffecten (%) ten opzichte van historisch budget 2007 (% gemeenten)

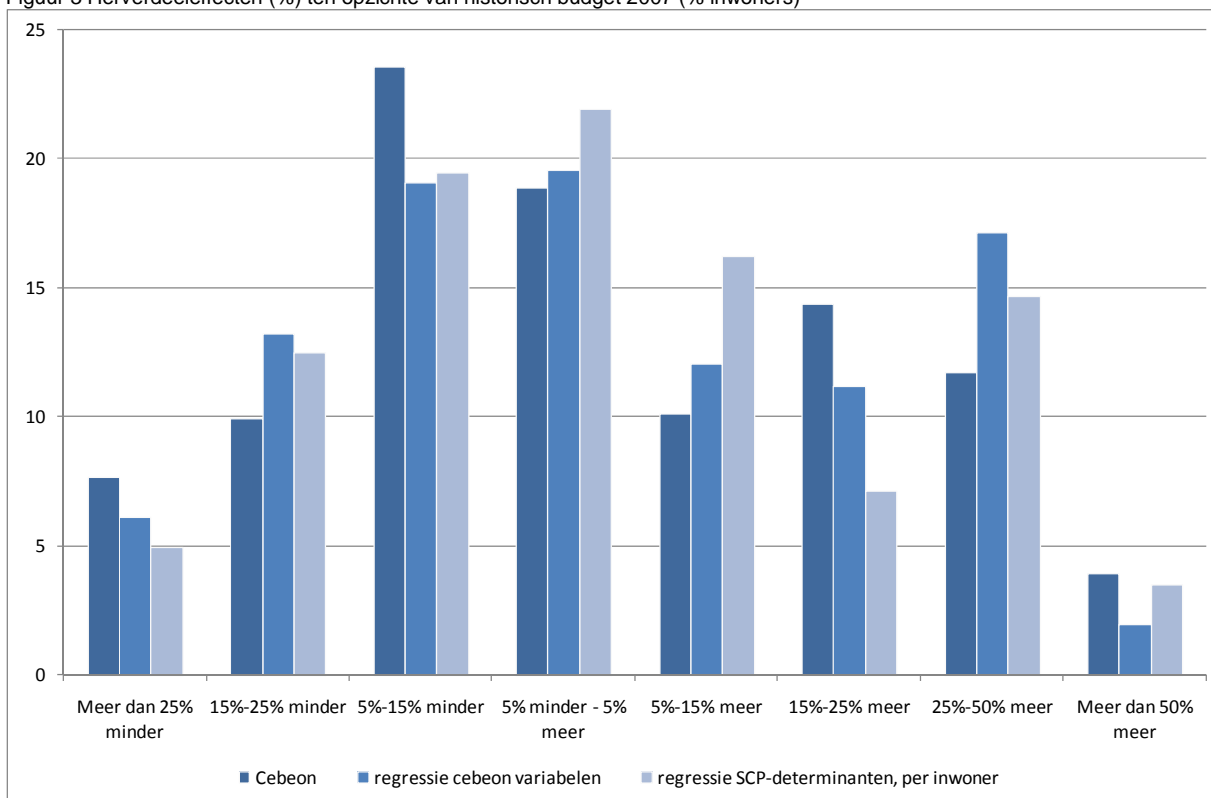


Bron: SCP, gemeentebestand Wmo

Het Cebeon verdeelmodel leidt volgens onze berekeningen tot een gemiddeld herverdeeleffect van 6% per gemeente. Dit betekent echter niet dat alle gemeenten erop vooruit gaan: het totale budget blijft immers hetzelfde. Figuur 2 laat zien dat in het Cebeon model ongeveer 9% van de gemeenten minstens 25% minder budget krijgen dan volgens de historische situatie. In totaal krijgt 37% van de gemeenten minstens 5% minder budget, terwijl 45% van de gemeenten in dit model minstens 5% meer budget krijgt.

In de eerste SCP-variant (regressie met determinanten uit Cebeon model), zijn de herverdeeleffecten gemiddeld wel wat lager dan in het Cebeon-model (ongeveer 5,5%). Dit komt vooral doordat een kleiner aantal gemeenten die 25 tot 50% meer budget, of meer dan 25% minder budget (7%) krijgen toebedeeld (zie figuur 4). Daarentegen krijgen iets meer gemeenten te maken met sterk negatieve herverdeeleffecten. Bij deze variant zouden evenveel gemeenten (37%) minder budget ontvangen, iets meer van de gemeenten (47%) meer budget en 16% van de gemeenten nagenoeg hetzelfde budget. In de tweede SCP-variant is het herverdeeleffect gemiddeld per gemeente vergelijkbaar met de eerste SCP-variant ongeveer 5,5%. Deze variant levert het minste aantal gemeenten met een zeer sterk nadeel op (6% van de gemeenten krijgt meer dan 25% minder budget dan in de historische situatie). Het totaal aantal voordeel- en nadeelgemeenten is vergelijkbaar. Maar het aantal gemeenten met een sterk nadeel (van minstens 15%) daalt fors.

Figuur 3 Herverdeeleffecten (%) ten opzichte van historisch budget 2007 (% inwoners)

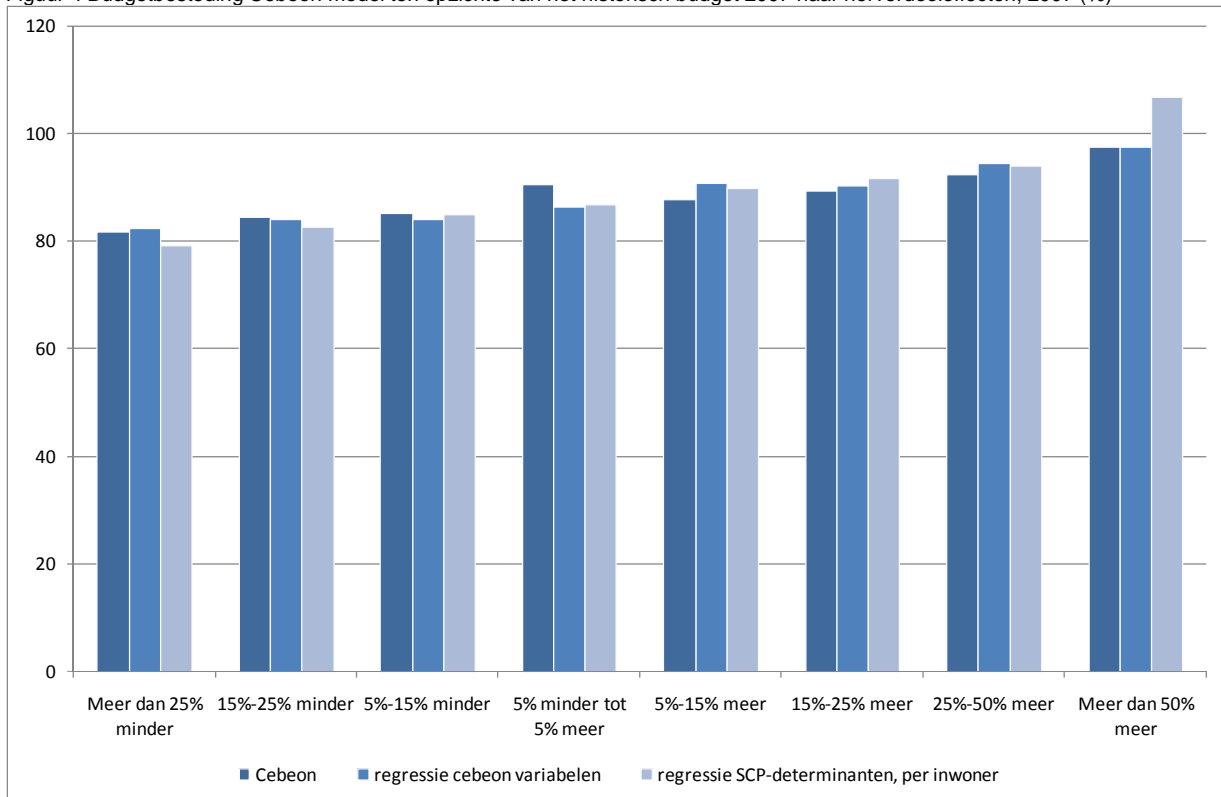


Bron: SCP, gemeentebestand Wmo

In het voorgaande is gekeken naar het herverdeeleffect per gemeente, maar daarbij tellen de grote gemeenten even zwaar mee als de kleine gemeenten. Daarom presenteren we de herverdeeleffecten ook per inwoner. Vanuit dat oogpunt zijn de herverdeeleffecten in alle varianten iets kleiner. Het Cebeon model levert de grootste gemiddelde herverdeeleffecten (bijna 4,5% per inwoner). De tweede SCP-variant scoort dan gemiddeld (ruim 4%) en de eerste SCP-variant scoort het beste (bijna 4% per inwoner). Dit is ook zichtbaar in figuur 3. De verschillen zijn echter niet groot.

Een vraag die zich aandient is of er een relatie bestaat tussen het effect van het objectieve verdeelmodel op het toe te kennen budget en de mate waarin de gemeenten in 2007 hun budget aan huishoudelijke hulp hebben besteed. Verwacht mag worden dat voordeelgemeenten in 2007 meer van hun toegekende budget hebben besteed dan nadeelgemeenten, omdat volgens het objectieve verdeelmodel nadeelgemeenten gezien de verwachte vraag naar huishoudelijke hulp met minder budget uit de voeten zouden moeten kunnen. Figuur 4 geeft per klasse van herverdeeleffecten aan welk percentage van het toegewezen budget daadwerkelijk is besteed. Deze figuur laat zien dat deze verwachting inderdaad klopt: het verband tussen de herverdeeleffecten en de mate waarin het budget is besteed is voor de drie varianten positief. De verschillen in besteding tussen de gemeenten met vergelijkbare herverdeeleffecten zijn echter substantieel.

Figuur 4 Budgetbesteding Cebeon model ten opzichte van het historisch budget 2007 naar herverdeeeffecten, 2007 (%)



Bron: SCP, gemeentebestand Wmo

De conclusie is dat er tussen de doorgerekende verdelingen wel verschillen zijn in de herverdeeeffecten per gemeente, maar dat deze verschillen gemiddeld niet groot zijn.⁷⁵ Voor individuele gemeenten kunnen er echter wel grote verschillen optreden. Zo zijn er 24 gemeenten die in het Cebeon model minstens 25% meer budget krijgen toebedeeld dan in het SCP-model (tweede variant). Nadere inspectie van de achterliggende kenmerken laat zien dat dit gemeenten zijn met hogere gemiddeld inkomens en minder lage inkomens. Deze determinanten worden in het Cebeon model niet voldoende verdisconteerd: het gemiddelde inkomen speelt in het geheel geen rol en het percentage lage inkomens alleen in combinatie met het aantal 65-plus huishoudens. Daarnaast blijken er in deze gemeenten over het algemeen meer ouderen te wonen dan gemiddeld.

Om een indruk te krijgen van de veranderingen die een ander, meer volgens de lijnen van het SCP onderzoek geconstrueerd verdeelmodel zouden leveren voor de nadeelgemeenten uit het Cebeon model, is gekeken naar de gemeenten die in het Cebeon model een negatief herverdeeeffect hebben van minstens 25%. Het gaat dan om 38 gemeenten. Voor vrijwel al deze gemeenten is het herverdeeeffect volgens het SCP-model inderdaad minder negatief, maar de verschillen zijn niet groot. Was het gemiddelde nadeel van deze nadeelgemeenten volgens het Cebeon model 31%, voor het SCP model is dit nog steeds 24%. Het gaat om relatief kleine gemeenten, met vrij veel sociale uitkeringsontvangers en een lage omgevingsadressendichtheid. De conclusie hier moet dan ook zijn, dat het negatieve

⁷⁵ Uit gevoeligheidsanalyses blijkt dat het al dan niet meenemen van de PGB's in de productiemaat weinig gevolgen heeft voor de herverdeeeffecten. Ook blijkt het meenemen van de gemeenten waarvoor correcties op de gegevens zijn uitgevoerd de analyses niet te verstoren.

herverdeeleffect ook bij eventuele herziening van het model grotendeels in stand zou blijven, al zullen de gevolgen wel wat milder worden.

5.5 Conclusie: advies over de toereikendheid van het Cebeon model

Cebeon heeft op basis van de historische uitgaven voor huishoudelijke hulp in 2005 een verdeelmodel ontwikkeld. In dit verdeelmodel zijn objectieve factoren opgenomen die de vraag naar HH-Wmo hulp weerspiegelen. Op basis van dit objectieve verdeelmodel is het macrobudget voor 2008 over de gemeenten verdeeld. Daardoor ontstonden er verschillen tussen de historische budgetten en de budgetten op basis van het verdeelmodel. Wanneer het verdeelmodel op een juiste wijze lokale behoefte- en kostenverschillen honoreert zijn deze verschillen gerechtvaardigd. Op dat verdeelmodel is onlangs echter kritiek uitgeoefend door een aantal zogenoemde nadeelgemeenten. De belangrijkste kritiek betrof het overschatten van het leeftijdseffect en het onderschatten van gezondheidsfactoren en sociaal-economische factoren. Het SCP heeft op basis van de gemeentelijke productie van huishoudelijke hulp in 2007 een statistische analyse op gemeentelijk niveau uitgevoerd, waarbij een groot aantal mogelijk relevante factoren in beschouwing is genomen. Uit deze analyse is gebleken dat de niet-gehonoreerde gemeentelijke verschillen die door Cebeon zijn toegeschreven aan beleidsfactoren, een royaal indicatiestelsel, meer uren per verzorgde, minder inzet van goedkopere alfahulp, grotendeels blijven bestaan. Er zijn echter wel twee factoren naar voren gekomen die de kritiek in beperkte mate rechtvaardigen. Dit betreft een indicator voor de gezondheidstoestand, het aantal medicaties voor chronische aandoeningen, en een indicator voor de sociaal-economische positie, het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen. Deze indicatoren kunnen de herverdeeleffecten verminderen maar bepaald niet doen verdwijnen. Het is gewenst om onderzoek uit te voeren naar een mogelijke toevoeging van deze factoren aan het verdeelmodel. Daarbij dient ook te worden bezien of de genoemde indicator voor de gezondheidstoestand in de Financiële verhoudingswet kan worden opgenomen. Een andere vraag is of de huidige combinatiefactor, van oudere huishoudens en lage inkomens, nog wel gehandhaafd moet worden. Deze combinatiefactor is moeilijk te interpreteren en is niet nodig om het verdeelmodel op te stellen.

Een punt van aandacht vormt de actualisering van het verdeelmodel. Momenteel bestaat de actualisering uit het doorvermenigvuldigen van de oude modelparameters met een vaste verhouding, teneinde een nieuw budget te berekenen. Het is evenwel gewenst dit model periodiek, bijvoorbeeld eens in de vijf jaar, opnieuw door te rekenen om aansluiting te vinden op veranderende omstandigheden en trendmatige ontwikkelingen.