



significant.

Significant

Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl

Toepassing basistarieven Wmo

Onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij gemeenten

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Barneveld, 7 februari 2014

Referentie: LV/mu/13.436a

Versie: 1.0

Auteur(s): Lydia Vunderink, Patrick Tazelaar, Thijs Vietje

Inhoudsopgave

1.	Managementsamenvatting	3
2.	Aanleiding, doelstelling en onderzoeksvragen	5
2.1	Aanleiding	5
2.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	5
2.3	Leeswijzer	6
3.	Aanpak	7
3.1	Uitgangspunten	7
3.1.1	Verplichtingen die voortvloeien uit de Wet basistarieven huishoudelijke hulp	7
3.1.2	De onderzoekspopulatie integraal benaderen	7
3.1.3	Dataverzameling via telefonische interviews	8
3.2	Onderzoeksofzet	8
3.3	Respons	9
4.	Resultaten	11
4.1	Wet basistarieven huishoudelijke hulp wordt toegepast en is uitvoerbaar	11
4.1.1	Aanbestedende partijen passen Wet basistarieven huishoudelijke hulp toe	11
	Basistarieven worden tijdig vastgesteld	11
	Gemeenteraden stellen basistarieven vast	12
	Aanbestedende partijen passen veelal IIB-procedure toe	12
4.1.2	Wet basistarieven huishoudelijke hulp is goed uitvoerbaar	12
	Kostprijsberekening is na benchmark en marktconsultatie het meest toegepast	13
	Tweederde van de gemeenten zet enkel eigen expertise in	15
	‘Kwaliteit’ en ‘reële prijs voor de aanbieder’ het vaakst genoemd bij overwegingen bij het vaststellen basistarief	16
5.	Conclusies	18

1. Managementsamenvatting

01 In de managementsamenvatting lopen we successievelijk de onderzoeksvragen langs (vet gedrukt) en geven wij kort antwoord op de onderzoeksvragen.

- a. **Op welke manieren geven gemeenten invulling aan de verplichting om basistarieven huishoudelijke hulp vast te stellen?** Basistarieven worden conform de verplichting vastgesteld. Gecontracteerde tarieven zijn niet per definitie gelijk aan de basistarieven.
- b. **Op welk moment en in welke fase van het inkoopproces worden de tarieven vastgesteld?** Gemeenten stellen altijd basistarieven op voordat er wordt gegund, en in verreweg de meeste gevallen ook voordat er wordt gepubliceerd.
- c. **Welke overwegingen hanteren gemeenten bij het vaststellen van een bepaald basistarief?** Achtereenvolgens worden reële prijs voor de aanbieder van de huishoudelijke hulp, kwaliteit van de huishoudelijke hulp en het eigen budget genoemd als belangrijkste overwegingen om te komen tot een reëel basistarief.
- d. **Hoe geven gemeenten invulling aan de vereisten van lid 2 van artikel 21a van de Wmo? De vereisten zijn:**
 - i. **De gemeente stelt de basistarieven vast op basis van reële kostprijzen;** Geïnterviewde deskundigen geven aan dat zij kostprijsberekening, benchmark en marktconsultatie gebruiken om te komen tot een reële kostprijs.
 - ii. **De gemeente gaat bij vaststelling uit van reële kostprijzen gebaseerd op arbeidsvoorwaarden die passen bij de benodigde vaardigheden;** De gemeenten gebruiken doorgaans de FWG-schalen die passen bij de gevraagde werkzaamheden en geven zo aan te borgen dat de beloning past bij de expertise van de werknemers die de huishoudelijke hulpwerkzaamheden gaan uitvoeren.
- e. **Wordt de handreiking¹ om te komen tot reële basistarieven gebruikt en, zo ja, op welke wijze?** De handreiking is nauwelijks gebruikt, omdat deze voor een aantal gemeenten te laat verscheen en door andere gemeenten voornamelijk als 'te complex' wordt gezien. De handreiking is voornamelijk 'ter inspiratie' gebruikt.

¹ Verhoeven, et. al, *Handreiking voor gemeenten ten aanzien van de verplichting om reële basistarieven voor de huishoudelijke hulp vast te stellen*, Advisaris, maart 2013 . Aangezien deze handreiking pas na maart 2013 beschikbaar is gesteld, kunnen wij deze onderzoeksvraag alleen stellen bij aanbestedingen waarbij de voorbereiding pas na maart 2013 is afgerond.

- f. **Welke knelpunten ervaren gemeenten bij het toepassen van artikel 21a van de Wmo en welke oplossingen hanteren gemeenten hierbij?** Er worden nauwelijks knelpunten genoemd bij het vaststellen van de basistarieven. De knelpunten die worden genoemd zijn dat het om een aanpassing van de gebruikelijke aanpak gaat, omdat de gemeenteraad nu wordt gevraagd een 'uitvoeringsbeslissing' te nemen. Ook wordt genoemd dat er geen vaste percentages zijn die als input voor de kostprijsberekening kunnen worden meegenomen en dat het onderscheid tussen het basistarief en het gecontracteerde tarief soms lastig 'over de Bühne' te brengen is bij de gemeenteraad.

2. Aanleiding, doelstelling en onderzoeksvragen

2.1 Aanleiding

03 In 2012 heeft een wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) plaatsgevonden gericht op het toepassen van zogenaamde basistarieven² voor de hulp bij het huishouden (verder: Wet basistarieven huishoudelijke hulp). Dit wetsvoorstel beoogt door onder meer het instellen van basistarieven voor de huishoudelijke verzorging de kwaliteit van die zorg te verbeteren³. Op grond van deze wetswijziging moeten gemeenten voor verschillende vormen van hulp bij het huishouden basistarieven vaststellen, uitgaande van reële kostprijzen. De nieuwe wet is op 1 september 2012 in werking getreden.

04 Staatssecretaris Van Rijn heeft in een brief aan het College van burgemeester en wethouders van 18 december 2012 het volgende toegezegd: 'De uitvoering door gemeenteraden van deze bepaling zal na verloop van tijd worden gemonitord'⁴. Deze toezegging komt ook 15 januari 2013 aan de orde in het interpellatiedebat Leijten via de beantwoording op de schriftelijke inbreng. Daarin geeft staatssecretaris Van Rijn aan de uitvoering door gemeenteraden van artikel 21a van de Wmo te monitoren in het laatste kwartaal van 2013⁵. Het ministerie van VWS wil daarom informatie krijgen over de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de verplichting basistarieven te gaan hanteren voor de huishoudelijke verzorging.

2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

05 De doelstelling van de opdracht is het uitvoeren van onderzoek naar de toepassing van de Wet maatschappelijke ondersteuning, artikel 21a met betrekking tot het toepassen van basistarieven voor de hulp bij het huishouden. Het effect van de wet valt buiten de doelstelling van het onderzoek. We merken op dat het basistarief niet noodzakelijkerwijs overeenkomt met de tarieven waarvoor de aanbieders van de huishoudelijke hulp zijn gecontracteerd. De gecontracteerde tarieven vallen ook buiten de doelstelling van het onderzoek.

06 Het onderzoek spitst zich toe op de volgende onderzoeksvragen⁶:

- a. Op welke manieren geven gemeenten invulling aan de verplichting om basistarieven huishoudelijke hulp vast te stellen?
- b. Op welk moment en in welke fase van het inkoopproces worden de tarieven vastgesteld?
- c. Welke overwegingen hanteren gemeenten bij het vaststellen van een bepaald basistarief?

² Artikel 21a, Wet maatschappelijke ondersteuning (Staatsblad 2012 226, Kamerstuk TK 2012-2013, 31347, nr. 14).

³ Memorie van toelichting bij Wet maatschappelijke ondersteuning (Kamerstuk TK 2008-2009, 31347, nr. 6).

⁴ Brief 'Kwaliteit hulp bij het huishouden' van de staatssecretaris aan de colleges van B&W van 18 december 2012.

⁵ Brief 'Beantwoording op schriftelijke inbreng ten behoeve van het interpellatiedebat Leijten' van 15 januari 2013.

⁶ De hier geformuleerde vragen zijn gebaseerd op de offerteaanvraag en zijn door Significant aangevuld om invulling te geven aan het doel van het onderzoek.

- d. Hoe geven gemeenten invulling aan de vereisten van lid 2 van artikel 21a Wmo? De vereisten zijn:
 - i. De gemeente stelt de basistarieven vast op basis van reële kostprijzen;
 - ii. De gemeente gaat bij vaststelling uit van reële kostprijzen gebaseerd op arbeidsvoorwaarden die passen bij de benodigde vaardigheden;
- e. Wordt de handreiking⁷ om te komen tot reële basistarieven gebruikt en, zo ja, op welke wijze?
- f. Welke knelpunten ervaren gemeenten bij het toepassen van artikel 21a van de Wmo en welke oplossingen hanteren gemeenten hierbij?

07 Het onderzoek dient een representatief beeld te geven van de uitvoeringspraktijk bij gemeenten van de verschillende manieren waarop zij invulling geven aan de verplichting zoals is beschreven in artikel 21a in de Wmo.

2.3 Leeswijzer

08 In de volgende hoofdstukken komen achtereenvolgens (hoofdstuk 3) de aanpak van het onderzoek en (hoofdstuk 4) de resultaten van het onderzoek aan bod. In het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 5) worden per onderzoeksvraag conclusies getrokken.

⁷ Verhoeven, et. al, *Handreiking voor gemeenten ten aanzien van de verplichting om reële basistarieven voor de huishoudelijke hulp vast te stellen*, Advisaris, maart 2013. Aangezien deze handreiking pas na maart 2013 beschikbaar is gesteld, kunnen wij deze onderzoeksvraag alleen stellen bij aanbestedingen waarbij de voorbereiding pas na maart 2013 is afgerond.

3. Aanpak

⁰⁹ In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de uitgangspunten bij het opstellen van de opzet van het onderzoek, de onderzoeksopzet zelf en de respons.

3.1 Uitgangspunten

3.1.1 *Verplichtingen die voortvloeien uit de Wet basistarieven huishoudelijke hulp*

¹⁰ De Wet basistarieven huishoudelijke hulp geeft aan dat de gemeenteraad basistarieven vaststelt voor het verlenen van huishoudelijke hulp. De basistarieven worden vastgesteld op basis van reële kostprijzen van de onderscheidenlijke vormen van huishoudelijke verzorging. De basistarieven gaan uit van inzet van personeel door de aanbieder tegen arbeidsvoorwaarden die passen bij de vereiste vaardigheden benodigd voor het leveren van huishoudelijke verzorging. Bij het contracteren van de huishoudelijke verzorging neemt het college van burgemeester en wethouders de door de gemeenteraad vastgestelde basistarieven in acht⁸.

3.1.2 *De onderzoekspopulatie integraal benaderen*

¹¹ Er is sinds de inwerkingtreding van artikel 21a van de Wmo ruim een jaar verstreken⁹. Omdat er een bestaande praktijk is van aanbesteding en contractering van dienstverlening voor hulp bij het huishouden valt de inwerkingtreding 'midden' in de uitvoeringspraktijk bij gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten. Dat betekent dat op deze datum al aanbestedingen waren gestart en er aanbestedingen in voorbereiding waren. Voor het bepalen van de totale populatie van aanbestedingen die wij meenemen in het onderzoek, gaan wij uit van de datum waarop een aanbesteding openbaar bekend is gemaakt: de datum van publicatie op aanbestedingskalender.nl, dan wel de datum van publicatie in een ander medium, indien de gemeente een zogenaamde IIB-procedure¹⁰ heeft gevolgd.

¹² Bij het bepalen van de onderzoekspopulatie gaan wij ervan uit dat, sinds de inwerkingtreding van de bijgestelde wet, de datum van publicatie het 'ijkmoment' is om te bepalen of voorafgaand aan de bekendmaking (publicatie) van de aanbesteding het basistarief moest worden vastgesteld. Dat betekent dat iedere aanbesteding van hulp bij het huishouden die na 1 september 2012 is bekendgemaakt (gepubliceerd) of waarvan de gunning ligt na deze datum, onderdeel is van de onderzoekspopulatie. Voor de verdere afbakening van de onderzoekspopulatie en de datum waarop het onderzoek start, gaan wij uit van 31 december 2013 als laatste datum van bekendmaking van een aanbesteding die we meenemen in het onderzoek.

⁸ Artikel 21a, Wet maatschappelijke ondersteuning (Staatsblad 2012 226, Kamerstuk TK 2012-2013, 31347, nr. 14).

⁹ De inwerkingtreding van dit artikel was drie maanden na 1 juni 2012 en komt daarmee op 1 september 2012.

¹⁰ Er zijn gemeenten die ervoor kiezen om aanbestedingen voor hulp bij het huishouden te zien als een zogenaamde IIB-procedure waarvoor beperkte vereisten gelden. Alleen de gunning dient in dat geval te worden gepubliceerd. Meestal kiezen deze gemeenten er wel voor om de aankondiging beperkt bekend te maken, bijvoorbeeld door een bekendmaking op de eigen website.

13 Uit openbare bronnen¹¹ hebben wij nagegaan dat tot nu toe 109 individuele gemeenten, al dan niet in samenwerkingsverband, in de betreffende periode een aanbesteding hebben gepubliceerd. In totaal zijn dit 29 aanbestedingen. In dit onderzoek is overeengekomen dat een respondent per aanbesteding voldoende is voor de doelen van dit onderzoek; de totale potentiële onderzoekspopulatie is daarmee 29 respondenten groot. Daarvan hebben we er 24 gesproken, wat meer dan 80% van de populatie is. Er kan gesteld worden dat dit een voldoende representatief beeld geeft.

3.1.3 Dataverzameling via telefonische interviews

14 Vanwege de korte doorlooptijd van het onderzoek, én de verwachting dat de respons zowel in aantallen als in kwaliteit hoger is vergeleken met dataverzamelmethode zoals via een digitale of schriftelijke vragenlijst, zijn er telefonische interviews ingezet om data te verzamelen.

15 De telefonische interviews zijn afgenomen onder ervaringsdeskundigen van gemeenten of onder verantwoordelijkheid van gemeenten aangestelde derden. Dit zijn personen die nauw betrokken zijn geweest bij het vaststellen van de basistarieven voor de huishoudelijke hulp. Via het benaderen van de contactpersoon zoals in openbare publicaties van de aanbesteding is aangegeven, zijn we in contact gekomen met de beoogde deskundigen. De contactpersonen bleken in sommige gevallen zelf voldoende deskundig te zijn voor de doelen van dit onderzoek.

16 In het telefonische interview van maximaal een uur stelden we de deskundigen vragen aan de hand van de ter voorbereiding vooraf opgestuurde 'interviewleidraad'. Naast de vragen uit de interviewleidraad stelden we verdiepende vragen en vroegen we de deskundigen om onderbouwende documenten aan te leveren. Bijvoorbeeld als antwoorden op vragen makkelijk in die documenten aan te wijzen waren. De antwoorden van de deskundigen vormen de basis van de gegevensverzameling.

3.2 Onderzoeksopzet

17 Het onderzoek is als volgt opgezet:

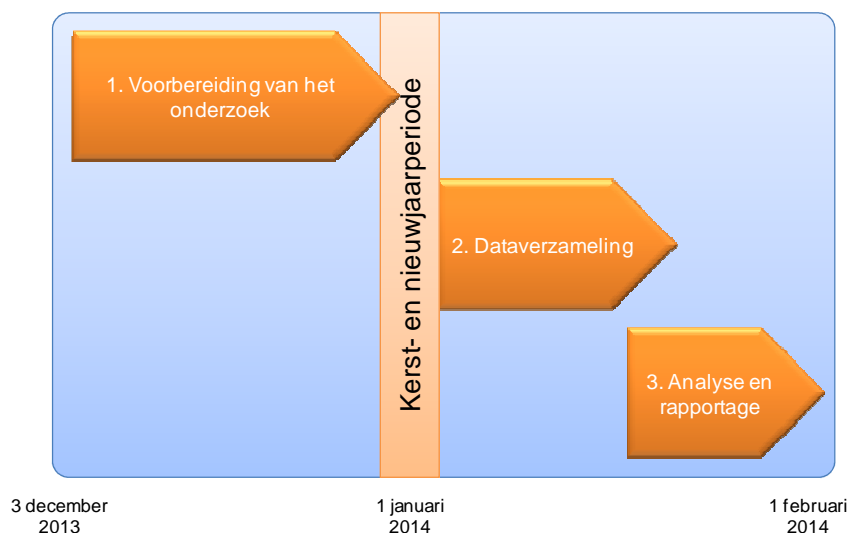
Fase 1 Voorbereiding van het onderzoek - In deze fase zijn de onderzoeksopzet en de interviewleidraad vastgesteld. Er is een start gemaakt met het inplannen van de telefonische afspraken en de interviewleidraad is getest.

Fase 2 Dataverzameling - Deze fase omvat het afnemen en verslagleggen van de telefonische interviews.

Fase 3 Analyse en rapportage - De analyse, het uitschrijven van bevindingen en de rapportage op basis van de dataverzameling.

¹¹ Aanbestedingskalender.nl en Tendered.nl.

18 De onderzoeksaanpak is hieronder grafisch weergegeven en in de tijd uitgezet:



Figuur 1. Onderzoeksaanpak

3.3 Respons

19 In totaal zijn respondenten van 24 aanbestedingen geïnterviewd. Dit komt overeen met 76 individuele gemeenten. In iets minder dan de helft van de interviews ging het om een samenwerkingsverband, in iets meer dan de helft van de interviews ging het om een individuele gemeente. Een typering van de omvang van de gemeenten, verdeeld naar 'groot', 'midden' en 'klein'¹², geeft aan dat bijna de helft van de gemeenten als 'midden' te typeren is. In de tabel hieronder is voor de 24 geïnterviewde aanbestedingen de verdeling naar omvang gemeente en samenwerkingsverband opgenomen.

n=24	Omvang gemeente			Totaal
	Groot (G4)	Midden (G32)	Klein (overig)	
Samenwerkingsverband				
ja	0	5	6	11
nee	2	3	8	13
totaal	2	8	14	24

Tabel 1. Verdeling van respons naar omvang gemeente en samenwerkingsverband

¹² De indeling naar 'groot', 'midden' en 'klein' is gemaakt op basis van de indeling van gemeenten in respectievelijk G4 en G32-verband en overige gemeenten. In het geval van een samenwerkingsverband is de omvang van de gemeente vastgesteld op basis van de grootste deelnemende gemeente.

20 De interviews zijn gehouden met 22 deskundigen die betrokken zijn geweest bij het vaststellen van de basistarieven voor de huishoudelijke hulp. Dat het aantal deskundigen niet overeenkomt met het aantal geïdentificeerde aanbestedingen (24) heeft twee oorzaken. In sommige gevallen spraken wij één persoon in verband met meerdere aanbestedingen. Bijvoorbeeld als deze persoon via een door verschillende gemeenten opgezet en ingezet 'inkoopbureau' betrokken is geweest bij meerdere aanbestedingen. In sommige gevallen spraken we meerdere personen in verband met één aanbesteding. Bijvoorbeeld als de eerste geïnterviewde ons voor bepaalde onderwerpen doorverwees naar een ander persoon.

21 Meer dan de helft van de geïnterviewden is (inhoudsdeskundig) beleidsmedewerker. In een derde van de interviews spraken we met een inkoper. In een enkel geval spraken we met een juridisch medewerker of financieel adviseur.

4. Resultaten

22 In dit hoofdstuk staan de resultaten van het onderzoek op basis van de afgenomen interviews en aanvullende documenten. Dit hoofdstuk start met de hoofdbevinding uit het onderzoek. Deze hoofdbevinding onderbouwen we vervolgens in de opvolgende paragrafen.

23 In totaal hebben we 22 personen geïnterviewd voor 24 aanbestedende partijen. Deze aantallen lenen zich niet voor beschrijvende statistiek. We volstaan daarom in dit rapport in het benoemen van het deel van de aanbestedende partijen dat iets wel of niet doet. Concreet betekent dit dat we aangeven of iets *nooit, enkele malen, minder dan de helft, ongeveer de helft, nagenoeg altijd*, et cetera, voorkomt. Daar waar we dit verhelderend vonden, hebben we enkele figuren opgenomen. De figuren geven vooral een beeld van aangetroffen verhoudingen; de getallen zijn te klein om er statistische conclusies aan te verbinden.

24 In het volgende hoofdstuk met conclusies geven we antwoord op de onderzoeksvragen die in paragraaf 3.2 staan.

4.1 Wet basistarieven huishoudelijke hulp wordt toegepast en is uitvoerbaar

25 De hoofdbevinding uit het onderzoek is dat gemeenten de Wet basistarieven huishoudelijke hulp, die aangeeft dat de gemeenteraad de basistarieven vaststelt voor het verlenen van huishoudelijke verzorging¹³, toepassen en dat de wet uitvoerbaar wordt bevonden. Dit blijkt uit alle 22 afgenomen interviews.

26 In de volgende paragrafen lichten we de hoofdbevinding toe.

4.1.1 Aanbestedende partijen passen Wet basistarieven huishoudelijke hulp toe

Basistarieven worden tijdig vastgesteld

27 We stellen dat basistarieven worden vastgesteld, omdat uit alle 22 interviews naar voren is gekomen dat de basistarieven ten eerste zijn vastgesteld door de gemeenteraden, en ten tweede dat het vaststellen plaatsvond voordat de gunning van de huishoudelijke hulp plaatsvond. Dit laatste kwam in twee interviews naar voren: een keer is in de publicatie een basistarief genoemd 'onder voorbehoud dat de gemeenteraad ermee in zou stemmen'. En in een geval, waarin er werd gepubliceerd vlak na het inwerkingtreden van de Wet basistarieven huishoudelijke hulp, leidde het niet-vermelden van een basistarief tijdens de publicatie tot een rechtszaak. In beide gevallen was het basistarief definitief vastgesteld voordat er werd gegund.

¹³ Wet van 21 mei 2012, houdende voorstel van wet van het lid Leijten tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning ter bevordering van de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging en ter invoering van basistarieven voor de huishoudelijke verzorging, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.

Gemeenteraden stellen basistarieven vast

28 Uit de interviews bleek ook dat de basistarieven nagenoeg altijd door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Een keer was het college vooraf door de raad gemandateerd om een besluit te nemen over het basistarief. Tweemaal komt naar voren dat bij het vaststellen van het basistarief door de raad, tevens de mandatering van het college formeel is gemaakt voor het vaststellen van de basistarieven in de toekomst. Een aantal keer merkten geïnterviewden op dat het vaststellen van een basistarief niet logischerwijs bij de gemeenteraad thuis hoort, omdat het vaststellen van een basistarief wordt gezien als een uitvoeringsbesluit; uitvoeringsbesluiten worden doorgaans door het college genomen en niet door de gemeenteraad. Het vaststellen van het basistarief is overigens nooit door de geïnterviewden als knelpunt aangedragen. De gecontracteerde tarieven zijn altijd gelijk aan of liggen boven de vastgestelde basistarieven.

29 Uit enkele interviews bleek dat er naast basistarieven ook *maximale* tarieven zijn vastgesteld door de gemeenteraad.

Aanbestedende partijen passen veelal IIB-procedure toe

30 Ruim driekwart van de aanbestedende partijen kiest voor een IIB-procedure, waarbij de inkoop van de huishoudelijke hulp conform het 'verlichte regime'¹⁴ Europees wordt aanbesteed. Deze procedure is in feite vormvrij en wordt in de praktijk toegepast als een meervoudig onderhandse procedure of een openbare procedure, al dan niet met voorafgaande bekendmaking. In ongeveer een derde van de aanbestedende partijen heeft men zorgaanbieders benaderd om te komen tot een inschrijving. De aanbestedende partij is verplicht om achteraf de resultaten van de gunning mee te delen aan de Europese Commissie.

31 De online platforms die zijn ingezet om publicaties en/of gunningen bekend te maken, zijn Tendered, Aanbestedingskalender en Negometrix. Aanbestedende partijen geven in meer dan de helft van de gevallen aan dat de inkoop via Tendered is gecommuniceerd, in meer dan een kwart van de gevallen liep de communicatie via Aanbestedingskalender. Twee keer wordt Negometrix genoemd. Eén keer is aangegeven dat alleen via de website van de gemeente is gecommuniceerd.

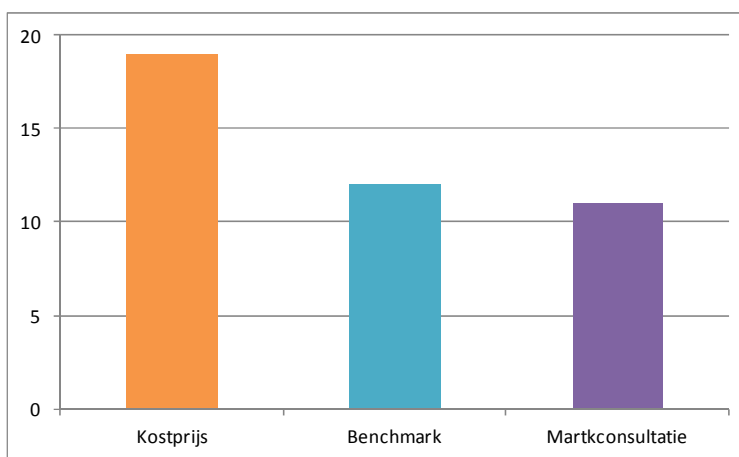
4.1.2 Wet basistarieven huishoudelijke hulp is goed uitvoerbaar

32 In deze paragraaf beschrijven we op welke manier gemeenten de opbouw van het basistarief bepalen voordat zij deze vaststellen, welke expertise hiervoor wordt ingezet en wat de overwegingen zijn bij het vaststellen van het basistarief.

¹⁴ Het 'verlichte regime' houdt in dat aanbestedende partijen voor dergelijke opdrachten op grond van art. 1.7 sub b AW uitsluitend de algemene beginselen van aanbestedingsrecht moeten toepassen. Daarnaast is een aanbestedende partij gehouden aan de stappen zoals genoemd in artikel 2.39 AW. Dit houdt onder meer in dat de aanbestedende partij "toetst of de inschrijvingen voldoen aan de door de aanbestedende partij gestelde technische specificaties, eisen en normen (art 2.39 lid 1 sub a AW)" en dat de aanbestedende partij zorgt voor "een passende mate van openbaarheid van de aankondiging van het voornemen tot het plaatsen van een overheidsopdracht, indien die opdracht een duidelijk grensoverschrijdend belang heeft (art. 2.39 lid 3 AW)".

Kostprijsberekening is na benchmark en marktconsultatie het meest toegepast

33 In de interviews komt naar voren dat aanbestedende partijen drie methoden gebruiken om te komen tot een reële kostprijs. Ten eerste zet ongeveer driekwart van de aanbestedende partijen een *kostprijsberekening* in om het basistarief te onderbouwen. Ten tweede geeft men in bijna de helft van de aanbestedende partijen aan dat men een *benchmark* uitvoerde en ten derde geeft men in bijna de helft van de aanbestedende partijen de inzet van een *marktconsultatie* aan. Onderstaande frequentietabel geeft dit nogmaals schematisch weer. De inzet van meerdere methoden tegelijk bespreken we hieronder.



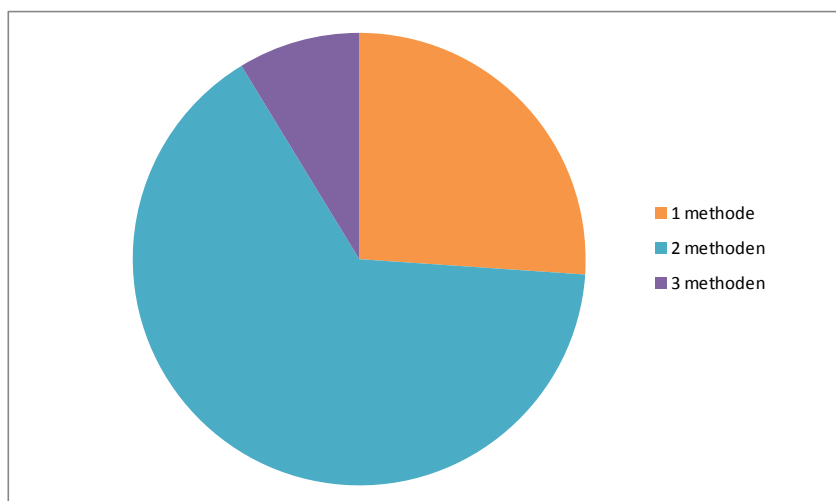
Figuur 2. Frequentie per toegepaste methode ter onderbouwing van een reëel basistarief voor de huishoudelijke hulp

34 Via de interviews hebben we van bijna een kwart van de gemeenten de kostprijsberekening ingezien en geanalyseerd. Uit de analyse blijkt dat de geïnterviewde gemeenten vrijwel altijd de volgende variabelen hanteren bij het opbouwen van de kostprijsberekening: de FWG-loonschaal, sociale lasten, productiviteit, opleidingskosten en overhead. Eén keer wordt winstmarge als aanvullende variabele genoemd. Deze variabelen komen ook terug in de basisberekening van de rekentool en in andere rekentools die door adviesbureaus zijn gemaakt. De FWG-loonschaal is in alle gevallen het startpunt van de kostprijsberekening. Schalen 10 en 15 worden het meest gebruikt voor respectievelijk hulp bij het huishouden 1 en 2. Voor Hulp bij het huishouden 2 wordt een enkele keer ook schaal 20 gebruikt. Varianten als 'het midden van de schaal', 'het gemiddelde van de schaal' en 'het maximum binnen de schaal', worden toegepast.

35 Met een benchmark bedoelen we alle activiteiten die gemeenten ondernemen waarin tarieven van andere gemeenten met elkaar worden vergeleken. In bijna de helft van de interviews gaf men aan naar tarieven van omliggende gemeenten te kijken of landelijke benchmarks te raadplegen zoals de jaarlijkse benchmark die door SGBO wordt opgesteld. Het gebruiken van een benchmark gebeurt ook op andere manieren. Zo vragen gemeenten vaak zelf tarieven op bij andere gemeenten of gemeenten vragen een extern bureau om de tarieven bij andere gemeenten in kaart te brengen. De benchmark wordt vrijwel altijd ondersteunend gebruikt aan andere methoden. In de andere gevallen is de benchmark in combinatie met een of beide methode(n) ingezet. Daarbij dient de benchmark niet zozeer als uitgangspunt voor het berekenen van de basistarieven, maar meer als een referentiepunt waarmee achteraf wordt bevestigd dat de voorgestelde basistarieven binnen reële kaders vallen.

36 Bij een marktconsultatie vragen de aanbestedende partijen aan de aanbieders van huishoudelijke hulp om een reëel (soms expliciet 'minimum') tarief aan te leveren. In de interviews kwam naar voren dat deze vraag op verschillende 'manieren' gesteld wordt: via individuele gesprekken met aanbieders, via een zogeheten 'marktdag' waarop men met aanbieders is gesprek gaat, of via een schriftelijke ronde waarin aanbieders een schriftelijke vragenlijst invullen en aanleveren. Aan de hand van de marktconsultatie worden vervolgens de basistarieven vastgesteld. Dit gebeurde door bijvoorbeeld te kiezen voor de laagste of de gemiddelde prijs die aanbieders aandroegen in de marktconsultatie. Een marktconsultatie is ook regelmatig gebruikt in combinatie met andere methoden. Waarbij bijvoorbeeld tijdens de marktconsultatie de prijzen aan de markt werden voorgelegd die op basis van een kostprijsberekening tot stand waren gekomen. Wanneer marktpartijen aangeven dat de basistarieven reële prijzen zijn waarvoor hulp kan worden aangeboden, is dit voor gemeenten een signaal dat er ook daadwerkelijk reële basistarieven zijn vastgesteld.

37 Uit de interviews bleek dat in meer dan de helft van de aanbestedingen een combinatie van twee methoden wordt ingezet om een reële kostprijs te onderbouwen. In enkele interviews kwam naar voren dat alle drie de methoden zijn uitgevoerd. Onderstaande figuur laat deze verdeling zien in aantal toegepaste methoden voor de 24 aanbestedende partijen.



Figuur 3. Verdeling van aantal toegepaste methoden ter onderbouwing van reëel basistarief voor de huishoudelijke hulp

38 In meer dan de helft van de interviews gaf men aan dat de kostprijsberekening is gebruikt samen met een benchmark of een marktconsultatie. Alle andere aanpakken (één methode, twee methoden, of drie methoden) komen allemaal enkele keren voor.

39 Geïnterviewden geven aan dat de basistarieven eenvoudig te bepalen waren. Gemeenten ondervonden vrijwel geen knelpunten bij het vaststellen van de tarieven. Een enkele gemeente noemde als knelpunt dat er geen vaste percentages zijn om mee te rekenen in de kostprijsberekening. Daardoor kan tussen de aanbestedende partij en de aanbieder van huishoudelijke hulp discussie ontstaan over welke percentages gehanteerd moeten worden in de kostprijsberekening, gaf een van de geïnterviewden aan. Ook wordt genoemd dat er bij de gemeenteraad soms onduidelijkheid was over het verschil tussen de basistarieven en de daadwerkelijk gecontracteerde tarieven. Een laatste bevinding is dat het voor gemeenten die in het verleden al eens een kostprijsberekening hadden gemaakt, bijvoorbeeld omdat zij het Zeeuws model¹⁵ gebruiken, eenvoudiger was om tot basistarieven te komen dan voor gemeenten waarbij deze berekening nieuw was.

Tweederde van de gemeenten zet enkel eigen expertise in

40 Tweederde van de gemeenten heeft de basistarieven zonder hulp van derden opgesteld. Deze gemeenten werken, in het geval van een samenwerkingsverband, onderling met elkaar samen, en/of men raadpleegde omliggende gemeenten over de opgestelde basistarieven en de te volgen inkoopstrategie. In ongeveer de helft van de gevallen waar eigen expertise wordt ingezet, wordt gebruikgemaakt van een 'inkoopbureau'. Met een inkoopbureau wordt bedoeld een formeel samenwerkingsverband tussen gemeenten, van waaruit (onder andere) het vaststellen van de basistarieven van de huishoudelijke hulp en de inkoop van de huishoudelijke hulp wordt begeleid.

41 Bij een derde van de gemeenten is gebruikgemaakt van de expertise van een externe. De inzet ervan varieert van het 'trekken' van het gehele proces van marktconsultatie tot gunning, tot het uitwerken van een onderdeel als kostprijsberekening, marktconsultatie of het opstellen van overeenkomsten.

42 In de interviews is gevraagd naar het gebruik van de in opdracht van het ministerie van VWS opgestelde handreiking¹⁶. De handreiking bestaat uit een rekentool en toelichting daarop in de vorm van een rapport. Uit de interviews komt naar voren dat de handreiking vrijwel niet is gebruikt door gemeenten bij het vaststellen van de basistarieven. Hiervoor is een aantal redenen te noemen.

¹⁵ Er zijn meerdere afgeleiden van het Zeeuws model in de praktijk toegepast. In de basis komt het erop neer dat alle partijen die voldoen aan de door de aanbestedende partij gestelde kwaliteit- en uitvoeringseisen en tariefstelling, een overeenkomst krijgen aangeboden. In de basis komt het erop neer dat alle partijen die voldoen aan de door de aanbestedende partij gestelde kwaliteit- en uitvoeringseisen en (plafond)tarieven een overeenkomst krijgen aangeboden.

¹⁶ De volledige titel hiervan is *Handreiking voor gemeenten ten aanzien van de verplichting om reële basistarieven voor de huishoudelijke hulp vast te stellen*.

- a. De eerste reden heeft te maken met de publicatiedatum van de handreiking. Deze is op 1 mei 2013 op de site geplaatst van het ministerie van VWS¹⁷ en op 2 mei 2013 op de site van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten¹⁸. Bij meer dan de helft van de geïnterviewde gemeenten waren de basistarieven vastgesteld vóór 1 mei 2013. De handreiking was toen nog niet beschikbaar en kon daarom ook niet worden gebruikt.
- b. Ten tweede geven de geïnterviewden aan dat wanneer de handreiking wel is gelezen deze slechts beperkt is overgenomen in feitelijk gebruik. Als voornaamste reden hiervoor werd opgegeven dat er inmiddels door adviesbureaus ontwikkelde rekentools beschikbaar waren, die minder complex waren in gebruik.
- c. De derde reden is dat men niet van het bestaan van de handreiking op de hoogte was. Dit is twee keer in een interview naar voren gekomen.

43 Aan geïnterviewden die de handreiking wel tot hun beschikking hadden, is gevraagd of zij onderwerpen hebben gemist in de handreiking. Hierop antwoordden gemeenten dat een indicatie van standaarden en gemiddelden voor belangrijke onderdelen van de kostprijs als overhead en productiviteit werden gemist. Gemeenten waren hiervoor nu afhankelijk van informatie van aanbieders, eigen inschattingen en adviesbureaus. Aan gemeenten die de handreiking nog niet tot hun beschikking hadden, is de vraag gesteld welke onderwerpen zij graag hadden willen zien in een handreiking.

44 Tot slot is enkele malen genoemd dat gemeenten de ledenbrief van de VNG¹⁹ van juni 2012 erg behulpzaam vonden en dus hebben gebruikt bij het ontwikkelen van een aanpak om tot reële basistarieven te komen.

'Kwaliteit' en 'reële prijs voor de aanbieder' het vaakst genoemd bij overwegingen bij het vaststellen basistarief

45 Uit de interviews komt een drietal belangrijke overwegingen naar voren bij het vaststellen van een reëel basistarief, namelijk 1) het eigen beschikbare budget, 2) een reëel tarief die de aanbieder in staat stelt om een gezonde bedrijfsvoering te voeren, en 3) de kwaliteit van de huishoudelijke hulp. De genoemde overwegingen gelden niet als enige overweging.

46 Bijna een derde van de geïnterviewden geeft aan dat het eigen budget een van de belangrijke overwegingen is bij het vaststellen van de basistarieven. Redenen hiervoor zijn dat gemeenten te maken hebben met bezuinigingen en dat er verschillen zijn in beschikbare middelen per gemeente. Enkele gemeenten geven aan dat er met de nieuwe aanbesteding een besparingdoelstelling is gesteld die meespeelt bij het vaststellen van de basistarieven. Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat het eigen budget niet de enige overweging is. Bij de gemeenten die het eigen budget als overweging noemen is dit dus vrijwel altijd in combinatie met andere overwegingen als het bieden van kwaliteit en een reële kostprijs.

¹⁷ <http://www.invoeringwmo.nl/bibliotheek/vaststellen-basistarieven> (bezocht op 24 januari 2014).

¹⁸ <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/wmo/nieuws/handreiking-basistarieven-huishoudelijke-hulp-wmo> (bezocht op 24 januari 2014).

¹⁹ Ledenbrief VNG 12/055 van juni 2012.

47 De gekozen aanbestedingprocedure kan invloed hebben op de hoogte van de basistarieven. Wanneer wordt gekozen voor een onderhandelingsprocedure, fungeert het basistarief als startpunt van de onderhandelingen. Dit kan een reden zijn om voor een laag basistarief te kiezen. Wanneer voor een vast tarief wordt gekozen met gunning op kwaliteit, bijvoorbeeld bij het Zeeuws model, kunnen de basistarieven op hetzelfde niveau worden vastgesteld als de daadwerkelijk te contracteren tarieven, omdat er geen onderhandelingen plaatsvinden. Het is belangrijk om hier het verschil te benadrukken tussen de basistarieven en de gecontracteerde tarieven. De inkoopstrategie van een gemeente is van invloed op de wijze van opstellen en de hoogte van de basistarieven. Het is daarom belangrijk om bij een oordeel over de hoogte van de vastgestelde basistarieven de inkoopstrategie en de gecontracteerde tarieven mee te nemen. De indruk bestaat dat in veel gemeenten de gecontracteerde tarieven hoger liggen dan de basistarieven.

48 Bijna de helft van de geïnterviewden geeft expliciet aan dat het belangrijk is dat aanbieders een reële prijs ontvangen voor de geleverde hulp. Geïnterviewden noemen dat gemeenten baat hebben bij continuïteit van de hulpverlening en het voorkomen van faillissementen. Ook wordt door enkele gemeenten het bieden van een reëel tarief gezien als goed opdrachtgeverschap, waardoor de aanbieder zijn personeel onder goede arbeidsvoorwaarden kan inzetten.

49 Kwaliteit is een van de andere belangrijke overwegingen voor gemeenten. Bijna de helft van de geïnterviewden noemt kwaliteit als belangrijke overweging bij het vaststellen van de basistarieven voor de huishoudelijke hulp. Onder dit begrip valt een aantal verschillende vormen van kwaliteit. Ten eerste gaat kwaliteit over de hulp voor cliënten. Gemeenten vinden het belangrijk dat er goede zorg wordt geleverd, of identiteitsgebonden hulpverlening zoals met een christelijke signatuur. Daarnaast wordt onder kwaliteit goede arbeidsvoorwaarden voor de werknemers genoemd. Enkele gemeenten noemen het belang van rust op de markt in aanloop naar de veranderingen in de Wmo in 2015. Een aantal gemeenten noemt ook dat kwaliteit niet zozeer een belangrijke rol speelt bij de basistarieven, maar via de aanbesteding wordt bewaakt. Hierbij is de overtuiging dat hogere tarieven niet vanzelf leiden tot een betere kwaliteit en dat deze kwaliteit ook voor de invoering van de basistarieven goed was geborgd.

5. Conclusies

50 De hoofdbevinding uit het onderzoek is dat gemeenten de Wet basistarieven huishoudelijke hulp, die aan geeft dat de gemeenteraad de basistarieven vaststelt voor het verlenen van huishoudelijke verzorging²⁰, toe passen en dat de wet uitvoerbaar wordt bevonden. Dit blijkt uit alle afgenomen interviews met deskundigen die betrokken zijn geweest bij het vaststellen van basistarieven bij 24 aanbestedende partijen.

51 Dat de Wet basistarieven huishoudelijke hulp wordt toegepast, blijkt uit het feit dat de basistarieven tijdig worden vastgesteld en dat het vaststellen gebeurt door de gemeenteraad. De aanbestedende partijen passen voor de inkoop van de huishoudelijke hulp het vaakst een IIB-procedure toe, waarin het tarief dat uiteindelijk wordt vastgesteld niet onder het vastgestelde basistarief mag uitkomen. Overigens zijn de vastgestelde basis tarieven niet per definitie gelijk aan de gecontracteerde tarieven. De indruk bestaat dat de gecontracteerde tarieven doorgaans hoger worden vastgesteld, dan de vastgestelde basistarieven.

52 De Wet basistarieven huishoudelijke hulp blijkt op basis van de interviews goed uitvoerbaar. Ter onder bouwing van de basistarieven worden ingezet: kostprijsberekening, benchmark en marktconsultatie. Twee derde van de aanbestedende partijen stelt basistarieven vast en koopt de huishoudelijke hulp in met behulp van eigen personeel. Overwegingen die het meest worden genoemd een rol te spelen bij het vaststellen van het basistarief zijn de 'kwaliteit' en een 'reële kostprijs voor de aanbieder van de huishoudelijke hulp'. Onder kwaliteit wordt verstaan goede huishoudelijke hulp voor de cliënt, en ook goede arbeidsvoorwaarden voor de werknemers.

²⁰ Wet van 21 mei 2012, houdende voorstel van wet van het lid Leijten tot wijziging van de Wet maatschappelijke onder steuning ter bevordering van de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging en ter invoering van basistarieven voor de huishoudelijke verzorging, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.