



Evaluatie AMvB reële prijs Wmo 2015

Zorg en welzijn

Rapport tweede meetronde

58384 – Openbaar

28 november 2019

Berenschot

Evaluatie AMvB reële prijs Wmo 2015

Rapport tweede meetronde

Bram Berkhout
Paul Schenderling
Floris van Dam

28 november 2019

Berenschot

Inhoudsopgave

Beantwoording van deelvragen 3 en 4	4
1. Inleiding	6
1.1 Inleiding	6
1.2 Aanleiding voor de AMvB	7
1.3 Inhoud van de AMvB	8
1.4 Hoofdvraag en deelvragen	9
1.5 Onderzoeksopzet	10
1.6 Evaluatie in drie meetronden	13
1.7 Leeswijzer	13
2. Prijsontwikkeling op P*Q bekostigde maatwerkvoorzieningen	14
2.1 Inhoudelijke toelichting	14
2.2 Hulp bij Huishouden	18
2.3 Individuele Begeleiding	21
2.4 Groepsbegeleiding (Dagbesteding)	24
2.5 Kortdurend Verblijf	28
2.6 Beschermd wonen	30
2.7 Wmo-vervoer	32
3. Volumeontwikkeling op P*Q bekostigde maatwerkvoorzieningen	34
3.1 Inhoudelijke toelichting	34
3.2 Hulp bij Huishouden	35
3.3 Individuele Begeleiding	37
3.4 Groepsbegeleiding (Dagbesteding)	39
3.5 Kortdurend Verblijf	40
3.6 Beschermd wonen	41
3.7 Vervoer	42
4. Opzet van en input voor laatste meetronde	43
Bijlage 1. Toelichting op analyse tarief- en volumetrends	45
Bijlage 2: tarieftrends in onderzochte gemeenten met resultaat- of populatiebekostiging	47
Bijlage 3: relatie tussen tarieftrends en de AMvB o.b.v. enquête	50
Bijlage 4: relatie tussen tarieftrends en nieuwe aanbesteding	52
Bijlage 5: tarieftrends op basis van CAK-data	56
Bijlage 6: representativiteitstoets enquête per product	61

Beantwoording van deelvragen 3 en 4

In opdracht van het Ministerie van VWS voert Berenschot een meerjarig evaluatieonderzoek uit naar de toepassing van de AMvB reële prijs Wmo 2015 door gemeenten. Het primaire doel van de evaluatie is in kaart brengen in hoeverre de AMvB ervoor zorgt dat gemeenten na toepassing rekening houden met de vastgestelde kostprijselementen bij het vaststellen van de tarieven voor Wmo-dienstverlening. Secundair doel van de evaluatie is dat deze voor individuele gemeenten informatie oplevert om de AMvB in de toekomst (beter) toe te passen. Belangrijk is dat wij als onderzoekers in kaart brengen en duiden hoe gemeenten (en aanbieders) de regels van de AMvB interpreteren en toepassen. Deze evaluatie heeft echter niet als doel om te komen tot uitspraken over wat reële tarieven zijn voor de verschillende maatwerkvoorzieningen binnen de Wmo 2015. Ook is het geen onderdeel van de evaluatie om uitspraken van de onderzochte gemeenten over het wel of niet gehouden zijn aan de regels van de AMvB bij een recente contractering van aanbieders voor Wmo-maatwerkvoorzieningen, juridisch te toetsen.

In deze rapportage beschrijven we de uitkomsten van onze analyses op de onderzoeksbevindingen die we in de tweede meetronde van de meerjarige evaluatie hebben verzameld. Deze meetronde is in overleg met de bestuurlijke en onderzoekstechnische onderzoekscommissie volledig benut om data te verzamelen en te analyseren voor het beantwoorden van de deelvragen 3 tot en met 5.

Hieronder is de beantwoording van onderzoeksvraag 3 en 4 opgenomen.

Onderzoeksvraag 3. *Wat is de prijsontwikkeling voor de Wmo-dienstverlening voor de jaren 2015 t/m 2019?*

De door ons uitgevoerde analyse op de in meetronde 1 en 2 verzamelde prijsdata heeft voor vijf Wmo-zorgvormen (Hulp bij Huishouden, Individuele Begeleiding, Groepsbegeleiding, Kortdurend Verblijf en Beschermd Wonen) een representatief beeld opgeleverd van de tariefontwikkeling op door gemeenten ingekochte maatwerkvoorzieningen in de periode 2015-2019. Voor Wmo-vervoersdiensten is gebleken dat dit beeld niet kwantitatief te geven is. In paragraaf 2.7 verantwoorden we waarom dit het geval is en stellen we een alternatieve methode voor om licht te werpen op de onderzoeksvraag voor vervoer.

Samengevat hebben wij (gespecificeerd naar Wmo-zorgvorm) de volgende tarieftrends geobserveerd:

- Voor **Hulp bij Huishouden** is er in 2015 en 2016 sprake van een relatief vlakke prijstrend, zowel bij HH1 als bij HH2. Vanaf 2017 is er duidelijk sprake van een stijgende tarieftrend bij HH1 en HH2. De stijging van de prijs is bij beide onderzochte producten in 2019 duidelijk hoger dan in 2017 en 2018. De stijgende prijstrend is bovendien bij HH1 sterker (ruim 15% in vijf jaar) dan bij HH2 (10% in vijf jaar).
- Bij **Individuele Begeleiding** is er tot en met 2018 sprake van een stabiele tot licht dalende prijstrend. In 2019 is er bij begeleiding (i.e. het begeleidingsproduct met een relatief lage zorgzwaarte) duidelijk sprake van een substantiële stijging van de prijs. Bij gespecialiseerde begeleiding (i.e. het begeleidingsproduct met een relatief hoge zorgzwaarte) is er sprake van een vlakke tarieftrend, waarbij in 2016 sprake was van een lichte daling van de tarieven. Er doet zich in 2018 en 2019 geen stijging van de tarieven voor: de tarieven voor gespecialiseerde begeleiding liggen in 2019 op vrijwel hetzelfde niveau als in 2015.
- Bij **Groepsbegeleiding (dagbesteding)** is er sprake van een licht stijgende tarieftrend in 2015-2017, een licht dalende tarieftrend in 2018 en vervolgens weer een licht stijgende tarieftrend in 2019. Bij dagactiviteit midden-zwaar is er een eerdere en relatief sterkere prijsstijging zichtbaar, namelijk vanaf 2017. De prijsstijging is in 2019 bovendien geprononceerder dan in 2017 en 2018. De spreiding van tarieven rond het gemiddelde is bij dagbesteding relatief hoog in vergelijking tot de andere hoofdproducten.

- Bij **Kortdurend verblijf** doet zich meteen vanaf 2015-2016 een forse stijging van de tarieven voor, en niet pas vanaf 2018-2019 zoals bij de meeste andere hoofdproducten. Hierbij valt op dat in 2015 tot en met 2018 de tarieven voor kortdurend verblijf fors stijgen, terwijl van 2018 op 2019 de tarieven juist licht dalen.
- Voor **Beschermd wonen** hebben we om inhoudelijke redenen (zie paragraaf 2.6.2) alleen voor de jaren 2017-2019 een tarieftrend kunnen vaststellen. Over de periode 2017 en 2018 zien we voor zowel het (lichtere) product BW (470) als het (zwaardere) product BW (471) een vlakke trend. In 2019 is er voor BW (470) echter sprake van een licht dalende prijstrend, terwijl er voor het (zwaardere) product BW (471) juist sprake is van stijgende prijstrend.

Onderzoeksvraag 4. *Wat is de volumeontwikkeling van de ingekochte Wmo-dienstverlening over de jaren 2015 t/m 2019?*

De door ons uitgevoerde analyse op de in meetronde 1 en 2 verzamelde prijsdata heeft voor vijf Wmo-zorgvormen (Hulp bij Huishouden, Individuele Begeleiding, Groepsbegeleiding, Kortdurend Verblijf en Beschermd Wonen) ook een representatief beeld opgeleverd in de volumeontwikkeling op door gemeenten ingekochte **maatwerkvoorzieningen** in de periode 2015-2018. In meetronde 3 gaan we begin 2020 ten behoeve van deze onderzoeksvraag nog volumegegevens van CAK over heel 2019 analyseren. Deze gegevens zijn nu (november 2019) natuurlijk nog niet beschikbaar. Voor Wmo-vervoersdiensten is gebleken dat het beeld van de volumeontwikkeling, net als het beeld van de tariefontwikkeling, niet kwantitatief te geven is.

Samengevat hebben wij (gespecificeerd naar Wmo-zorgvorm) de volgende volumetrends geobserveerd:

- Voor **Hulp bij Huishouden** laat de volumeontwikkeling over de periode 2015-2018 per saldo een daling van het volume in uren zien, bij zowel HH1 als HH2, waarbij de daling bij HH1 met name sterk is in 2016 en het volume van HH1 na 2016 juist weer licht stijgende is. Bij HH2 is er sprake van een voortgaande, licht dalende trend.
- Bij **Individuele Begeleiding** blijkt dat bij zowel (lichte) begeleiding als gespecialiseerde begeleiding sprake is van een stijging van het volume. Bij beide producten is de stijging in 2017 groter dan in 2018. Het overgangsjaar 2015 is niet meegenomen in volumetrend.
- Bij **Groepsbegeleiding (dagbesteding)** is bij zowel dagactiviteit basis als bij dagactiviteit VG midden in 2017 en 2018 sprake van een lichte stijging van het volume ten opzichte van het jaar 2016. Ook hier geldt dat het overgangsjaar 2015 niet is meegenomen in volumetrend.
- Voor zorgvorm **Kortdurend verblijf** blijkt dat er bij het door veel gemeenten ingekochte product KV1 in 2017 sprake is van een daling van het volume ten opzichte van 2016 en in 2018 juist sprake van een stijging van dit jaar. Ook hier geldt dat het overgangsjaar 2015 niet is meegenomen in volumetrend.
- Voor zorgvorm **Beschermd Wonen** hebben we om inhoudelijke redenen alleen de volumes over 2017 en 2018 kunnen meenemen in onze analyse. De afgenomen volumes in 2018 liggen hoger dan in 2017.

Omdat in dit evaluatieonderzoek de AMvB centraal staat, hebben voor wat betreft deelvraag 5¹ in deze meetronde hypothesen ontwikkeld aangaande tarieftrend(s) indien alle gemeenten zich zouden houden aan de AMvB. In de uitgevoerde analyse zijn we nagegaan in hoeverre de door ons waargenomen tarieftrends deze hypothesen bevestigen en welke andere verklaringen er voor de waargenomen prijstrends te geven zijn. In hoofdstuk 2 van dit rapport is voorgaande uitgewerkt. Het doel is om in de laatste meetronde het relatieve belang van de AMvB als verklarende factor te midden van de andere gevonden verklarende factoren beter te duiden en te onderbouwen.

1. Welke verklarende factoren zijn er voor de prijsontwikkeling voor Wmo-dienstverlening tijdens de onderzoeksperiode van 2015 t/m 2019?

1. Inleiding

1.1 Inleiding

In opdracht van het Ministerie van VWS voert Berenschot een evaluatieonderzoek uit naar de AMvB reële prijs Wmo 2015 (hierna: AMvB)². In dit onderzoek wordt over meerdere jaren gezien hoe de AMvB door gemeenten en aanbieders wordt toegepast. Het doel van het onderzoek is in kaart brengen in hoeverre de AMvB ervoor zorgt dat gemeenten na toepassing ervan bij het vaststellen van de tarieven voor Wmo-dienstverlening rekening houden met de vastgestelde kostprijscomponenten. De beleidstheorie is dat dit eraan moet bijdragen dat de kwaliteit en continuïteit van diensten beter kunnen worden gewaarborgd. Het onderzoek richt zich naast kwalitatieve effecten van de AMvB ook op kwantitatieve effecten zoals de prijs- en volumeontwikkeling van Wmo-dienstverlening van 2015 tot en met 2019. In het onderzoek wordt breed gekeken naar de toepassing van de AMvB voor verschillende Wmo-zorgvormen.

Gedurende het onderzoek, dat begin 2020 wordt afgerond, zijn er drie meetronden waarbij gemeenten worden bevestigd door middel van een enquête en er interviews worden gehouden met gemeenten, aanbieders en adviesraden Sociaal Domein. Het rapport dat voor u ligt, geeft inzicht in de resultaten van de tweede meetronde. Het is belangrijk om bij het lezen van het rapport helder voor ogen te houden welke vragen dit rapport wel en niet beantwoordt. In het onderstaande kader vatten we dit kort samen. Uiteraard staan deze uitgangspunten ten aanzien van de scope ook benoemd in de desbetreffende hoofdstukken.

Welke vragen beantwoordt dit rapport wel en niet?

- Dit rapport geeft een volledig antwoord op de vraag welke tarieftrends zich hebben voorgedaan in de periode 2015-2019, voor alle hoofdproducten, met uitzondering van het hoofdproduct vervoer. In dit rapport staat bovendien bij elk hoofdproduct een hypothese ten aanzien van het effect van de AMvB op de gerapporteerde tarieftrend. Het effect van de AMvB zal in de derde en laatste meetronde statistisch onderzocht worden, zodat we in de eindrapportage per hoofdproduct een statistisch 'hard' antwoord kunnen geven op de vraag of er sprake is van een causale relatie tussen de tarieftrend en de AMvB. Het relatieve gewicht van de AMvB ten midden van andere verklarende factoren zal wel kwalitatief maar niet kwantitatief onderbouwd worden in de derde meetronde.
- Dit rapport geeft een volledig antwoord op de vraag welke volumetrends zich hebben voorgedaan in de periode 2015-2018, waarbij het jaar 2019 in de eindrapportage toegevoegd kan worden (het jaar 2019 is op het moment van schrijven nog niet afgelopen).
- Het rapport geeft een overzicht van andere verklarende factoren (naast de AMvB) die waarschijnlijk van invloed zijn geweest op de gerapporteerde tarief- en volumetrends. Ook worden contextfactoren die relevant zijn voor de interpretatie van de gerapporteerde tarief- en volumetrends van een hoofdproduct expliciet benoemd. Het contextgegeven dat in 2014 een substantiële bezuiniging is doorgevoerd op huishoudelijke hulp is bijvoorbeeld relevant voor de interpretatie van de tarief- en volumetrends voor huishoudelijke hulp. Bij sommige hoofdproducten wordt naast het volume gemeten als afgenomen uren ook de ontwikkeling van het cliëntaantal als contextgegeven benoemd.
- Het rapport en het onderzoek als geheel geven geen antwoord op de vraag of gemeenten reële tarieven betalen. Landelijk onderzoek of tarieven reëel zijn is niet uitvoerbaar, omdat alle afzonderlijke kostprijscomponenten én contextfactoren van zowel gemeente als aanbieders in dit onderzoek

² Besluit van 10 februari 2017, houdende regels ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de voorziening en de continuïteit in de hulpverlening tussen de cliënt en de hulpverlener.

meegenomen moeten worden (productomschrijvingen, kwaliteitseisen, de kostenstructuur van (regionale) zorgaanbieders, et cetera). Bovendien beoogt de AMvB ook niet om te normeren wat reële tarieven zijn, maar te fungeren als instrument om op lokaal niveau op basis van te hanteren kostprijselementen op transparante wijze te komen een reëel tarief. Het rapporteren van de ontwikkeling van de kosten voor aanbieders behoort evenmin tot de scope van dit onderzoek. De vraag hoe de tariefsontwikkeling zich verhoudt tot de kostentrends, wordt dus in dit onderzoek niet beantwoord. Uiteraard worden, zoals hierboven aangegeven, verklarende factoren die van invloed zijn op de gerapporteerde tarief- en volumetrends wel telkens kwalitatief benoemd.

- Dit rapport geeft geen antwoord op de vraag welk proces gemeenten en aanbieders hebben doorlopen om te komen tot de in dit rapport gerapporteerde tarieftrends. Het rapport uit de eerste meetronde geeft daar wel ten dele een antwoord op. In de eindrapportage wordt het volledige antwoord op deze vraag gegeven.

1.2 Aanleiding voor de AMvB

Op 1 januari 2015 is de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna Wmo) in werking getreden en kregen gemeenten extra verantwoordelijkheden op het gebied van het inkopen en faciliteren van zorg voor hun inwoners. De wet regelt ook dat het college kan besluiten de uitvoering van de Wmo 2015 door derden te laten verrichten. Ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van diezelfde voorziening, verplicht artikel 2.6.6 van de Wmo 2015 de gemeenteraad hierover regels te stellen in de verordening. Bij het stellen van die regels moet de gemeenteraad rekening houden met de vereiste deskundigheid van het in te schakelen personeel en de arbeidsvoorwaarden van dat personeel. In voorbereiding op de opdrachtverlening aan derden, moet het college daarom ten minste een inschatting maken van een reële kostprijs voor de activiteiten die het door aanbieders wil laten uitvoeren. Welke uitgangspunten het college hanteert bij deze schatting van een reële kostprijs, is aan het college, zo staat verwoord in de memorie van toelichting op de Wmo 2015. In het tweede lid van artikel 2.6.6 is vastgelegd dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld om deze verplichting van de gemeenteraad en het college nader te concretiseren.

De te evalueren AMvB is een concretisering van het hiervoor aangehaalde tweede lid van artikel 2.6.6 van de Wmo 2015. In de nota van toelichting bij de AMvB valt te lezen wat destijds de aanleiding hiertoe was. Hieronder geven we de letterlijke tekst van deze passage weer:

“Gemeenten zijn sinds 1 januari 2007 verantwoordelijk voor het bieden van huishoudelijke verzorging in het kader van de Wmo³. Sinds die tijd zijn de gemiddelde vergoedingen die gemeenten en aanbieders overeenkomen voor vormen van huishoudelijke verzorging of hulp gedaald⁴. Daar waar vergoedingen te hoog waren en de prijs kan dalen door efficiënter werken en het toepassen van innovatie, is dit positief voor cliënten en de beheersing van de financiële uitgaven van de overheid.

De prijsontwikkeling van de afgelopen jaren leidt echter ook tot negatieve gevolgen. Aanbieders uiten zorgen over de kwaliteit en continuïteit van deze dienstverlening⁵. De vakbonden FNV en CNV wijzen op de gevolgen voor beroepskrachten zoals thuishulpen⁶. Een race naar de bodem wordt door alle partijen als onwenselijk beschouwd. Op basis van deze signalen van onzekerheid van aanbieders en de vakbonden FNV en CNV heeft de staatssecretaris van VWS aangekondigd na te gaan hoe het wettelijk kader voor de waarborgen voor kwaliteit en continuïteit in de

³ Wet maatschappelijke ondersteuning geldend van 16-07-2014 tot en met 31-12-2014.

⁴ Kamerstukken II 2014/2015, 23 235, nr. 117.

⁵ <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2072485-thuishulpbranche-luidt-de-noodklok.html> en <http://www.actiz.nl/web/uitgelicht-paginas-los/uitgelicht-huishoudelijke-hulp-kan-alleen-overeind-blijven-als-gemeenten-rel-tarief-betalen>

⁶ <http://www.fnvvoorzorg.nl/forms/volkspetitie-red-de-zorg/>

praktijk functioneert⁷. De Transitiecommissie Sociaal Domein (hierna: de commissie) is door de staatssecretaris gevraagd om gemeenten, aanbieders en vakbonden te ondersteunen bij een dialoog over verantwoordelijk marktgedrag en een nieuw toekomstperspectief voor thuisondersteuning⁸. Het resultaat van de gezamenlijke inspanningen bestaat uit een Code verantwoordelijk marktgedrag thuisondersteuning (hierna: de code). Deze code is gepubliceerd op 31 augustus 2015⁹. Het onderschrijven van de code is vrijwillig, maar niet vrijblijvend. In april 2016 onderschrijven 90 van de 393 gemeenten de code¹⁰. Dit zijn hoofdzakelijk gemeenten die al een reële vergoeding betalen. Het probleem van de te lage vergoedingen ligt niet zozeer bij deze gemeenten en aanbieders. Het effect van de code is daarmee te beperkt. Het stellen van nadere landelijke regels is om die reden noodzakelijk. Daarom wordt met deze AMvB de doelstelling van de code in nadere regelgeving opgenomen en van kracht voor alle gemeenten. Gemeenten dienen een reële prijs op basis van de relevante kostprijselementen vast te stellen en deze met het oog op de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening als ondergrens te hanteren bij aanbestedingsprocedures”.

In de nota van toelichting bij de AMvB wordt ook beschreven dat gelijktijdig met de werkzaamheden van de commissie de regering heeft gesproken met de vakbonden FNV en CNV over de toekomst van de thuiszorg¹¹ en welke maatregelen naar gezamenlijk oordeel nodig zijn voor de toekomst van de langdurige zorg en ondersteuning. Het kabinet heeft over deze maatregelen ook gesproken met werkgevers en gemeenten. Deze gesprekken hebben op 4 december 2015 geleid tot overeenstemming met de FNV, CNV en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG) over de gezamenlijke uitgangspunten voor de langdurige zorg en ondersteuning en de daaruit voortvloeiende maatregelen¹². Deze AMvB is één van de daarin opgenomen maatregelen.

1.3 Inhoud van de AMvB

De AMvB regelt dat na artikel 5.3 van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 een artikel 5.4 is ingevoegd. Dit artikel definieert een minimaal aantal kostprijselementen van een reële prijs en stelt vast dat een reële prijs onderdeel is van de aanbestedingsprocedure. Het besluit noemt de volgende (niet-limitatieve lijst van) kostprijselementen:

- a. Kosten van de beroepskracht.
- b. Redelijke overheadkosten.
- c. Kosten voor niet-productieve uren van de beroepskrachten als gevolg van verlof, ziekte, scholing, werkoverleg.
- d. Reis- en opleidingskosten.
- e. Indexatie van de reële prijs voor het leveren van een dienst.
- f. Overige kosten als gevolg van door de gemeente gestelde verplichtingen voor aanbieders waaronder rapportageverplichtingen en administratieve verplichtingen.

Deze lijst is niet-limitatief, gemeenten kunnen indien gewenst aanvullende kostprijselementen meenemen.

Het eerste lid van artikel 5.4 regelt dat de gemeenteraad in ieder geval in de verordening vastlegt dat het college een reële prijs vaststelt voor Wmo-diensten die door derden worden geleverd en dat deze prijs geldt als ondergrens voor een inschrijving in de aanbestedingsprocedure en bij de overeenkomst met een derde. De reële prijs geldt als ondergrens voor het geval het college een vaste prijs hanteert voor inschrijvingen en dienstverlening van aanbieders of wanneer het college een minimumprijs instelt voor inschrijving en dienstverlening van aanbieders.

⁷ Kamerstukken II 2014/2015, 23 235, nr. 117.

⁸ Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 45 & Kamerstukken II 2014/15, 34 104, blg-538092.

⁹ Kamerstukken II 2014/15, 34 104, nr. 70, blg-576970.

¹⁰ <https://www.transitiecommissiesociaaldomein.nl/code-thuisondersteuning>

¹¹ <http://www.fnvvoorzorg.nl/forms/volkspetitie-red-de-zorg/>

¹² Kamerstukken II 2015/16, 29 282, nr. 238.

Toezicht en monitoring

Het gemeentebestuur is primair verantwoordelijk voor de uitvoering, de handhaving en het toezicht op de naleving van de bepalingen van de Wmo 2015. Dat geldt ook voor het met de AMvB ingevoegde artikel 5.4. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd rapporteert op grond van artikel 6.2 lid 2 van de Wmo 2015 jaarlijks aan de minister over de uitvoering van dit toezicht door de gemeenten.

Na het van kracht worden van de AMvB spraken vertegenwoordigers van gemeenten (VNG en NDSD), vakbonden (CNV en FNV), de branche voor huishoudelijke hulp (Zorgthuisnl en Actiz) en het Ministerie VWS af om gezamenlijk actief de toepassing van de AMvB te gaan monitoren. Afgevaardigden van de hiervoor genoemde koepels en het Ministerie van VWS vormden de regiegroep Monitoring AMvB reële prijs Wmo (hierna: regiegroep). Het doel van de regiegroep was het monitoren van de correcte toepassing van de AMvB reële prijs door gemeenten bij aanbestedingen in het kader van de Wmo. De werkzaamheden van de regiegroep staan los van de wettelijke evaluatie van de AMvB die wij uitvoeren.

1.4 Hoofdvraag en deelvragen

Het primaire doel van de evaluatie is in kaart brengen in hoeverre de AMvB ervoor zorgt dat gemeenten na toepassing rekening houden met de vastgestelde kostprijs-elementen bij het vaststellen van de tarieven voor Wmo-dienstverlening. De beleidstheorie is dat de AMvB moet bijdragen aan het waarborgen van de kwaliteit en continuïteit van de dienstenverlening. Secundair doel van de evaluatie is dat deze individuele gemeenten informatie oplevert om de AMvB in de toekomst (beter) toe te passen.

Het onderzoek richt zich naast kwalitatieve effecten van de AMvB ook op kwantitatieve effecten zoals de prijs- en volumeontwikkeling van Wmo-maatwerkvoorzieningen over de periode 2015 tot en met 2019.

In het onderzoek wordt breed gekeken naar de toepassing van de AMvB voor alle Wmo-voorzieningen die vallen onder de AMvB. Hierbij gaat het niet alleen om huishoudelijke hulp, maar ook om andere Wmo-maatwerkvoorzieningen, zoals arrangementen van begeleiding, beschermd wonen, vervoer en dagbesteding.

Subsidies en zorgvormen zoals woningaanpassing die door gemeenten worden verleend in het kader van de Wmo 2015, vallen niet onder de AMvB en zijn daarom niet meegenomen.

Samengevat resulteert voorgaande in de volgende hoofdvraag voor de evaluatie:

In hoeverre zorgt de AMvB ervoor dat gemeenten na toepassing ervan bij het vaststellen van de tarieven voor Wmo-dienstverlening rekening houden met de vastgestelde kostprijs-elementen, zodat de kwaliteit en continuïteit van diensten worden gewaarborgd?

Deze hoofdvraag heeft het Ministerie van VWS gespecificeerd in de volgende veertien deelvragen:

1. Passen alle gemeenten (die AMvB-plichtig zijn) de AMvB toe, door in de verordening op te nemen dat voor het leveren van een dienst door een derde als bedoeld in artikel 2.6.4 van de Wmo 2015, een reële prijs wordt vastgesteld op basis van de kostprijs-elementen benoemd in de AMvB? Zo nee, waarom niet?
2. Op welke manier hebben gemeenten in de aanbestedingsprocedures voor Wmo-dienstverlening in de jaren 2015 t/m 2019 uitvoering gegeven aan de AMvB?
3. Wat is de prijsontwikkeling voor de Wmo-dienstverlening voor de jaren 2015 t/m 2019?
4. Wat is de volumeontwikkeling van de ingekochte Wmo-dienstverlening over de jaren 2015 t/m 2019?
5. Welke verklarende factoren zijn er voor de prijsontwikkeling voor Wmo-dienstverlening tijdens de onderzoeksperiode van 2015 t/m 2019?
6. Hoe bepalen gemeenten de percentages en/of vaste bedragen bij de verschillende kostprijs-elementen zoals overhead, ziekteverzuim, scholing, reiskosten, en welke handreikingen of hulpmiddelen worden hiervoor gebruikt door de gemeente en aanbieders?

7. Gebruiken gemeenten 'kwaliteit' als criterium voor de selectie van aanbieders? Indien er gebruik wordt gemaakt van 'kwaliteit' als criterium, op welke wijze is kwaliteit dan gedefinieerd?
8. (a) Zijn er ook aanvullende kostprijs-elementen opgenomen door de gemeente bij het vaststellen van een reële prijs die niet in de AMvB zijn opgenomen? Wat is daarvan het effect?
(b) Zijn er relevante kostprijs-elementen die niet in de AMvB zijn opgenomen?
9. Welk effect heeft de AMvB gehad op administratieve lasten voor gemeenten en aanbieders?
10. Welke ervaringen hebben gemeenten bij de uitvoering van de AMvB als het gaat om de verantwoording hierover aan de gemeenteraad?
11. Wat zijn de bedoelde en onbedoelde effecten van de AMvB en zijn er mogelijke andere factoren die hierbij een rol spelen?
12. Staan de inspanningen die door aanbieders en gemeenten geleverd moeten worden voor de uitvoering van de AMvB in verhouding tot het effect dat het sorteert?
13. Welke beleidsaanbevelingen kunnen worden gemaakt op basis van het onderzoek?
14. Hebben de maatregelen uit de AMvB geleid tot juridische procedures? Zo ja, wat waren de uitkomsten hiervan?

Meetronde 2 is ingericht om tot een beantwoording te komen op de onderzoeksvragen 3 tot en met 5.

1.5 Onderzoeksopzet

De evaluatie moet voor de periode 2015-2019 ook inzicht bieden in de volume- en prijsontwikkeling van maatwerkvoorzieningen die gemeenten inkopen bij de verschillende Wmo-zorgvormen. Het gaat hier om de onderzoeksvragen 3 tot en met 5. Het rapport over de resultaten van de eerste meetronde maakte duidelijk dat we op dat moment nog niet beschikten over voldoende volume en prijsdata om deze onderzoeksvragen al valide en betrouwbaar te beantwoorden. Dit had onder andere te maken met het moment waarop de eerste meetronde plaats vond (najaar 2018), waardoor de tarieven 2019 niet opgevraagd (nog niet bij alle gemeenten bekend) konden worden. Dit geldt natuurlijk ook voor gerealiseerde volumes over heel 2018 en 2019, het jaar 2018 was nog niet afgerond ten tijde van de eerste meting.

In overleg met de onderzoekstechnische en bestuurlijke begeleidingscommissie is besloten om de onderzoekswerkzaamheden in de tweede meetronde volledig in te zetten op het verzamelen van informatie om de drie betrokken onderzoeksvragen in het tweede tussenrapport wel te kunnen beantwoorden. Dit betekent een afwijking van ons initiële onderzoeksplan. Om voorgaand doel te bereiken, zijn tussen half juni en half oktober 2019 de volgende vijf activiteiten uitgevoerd:

1. Alle 196 gemeenten¹³ die in de eerste meetronde de enquête hebben ingevuld, zijn door I&O Research opnieuw benaderd om mee te werken aan een enquête. Deze enquête richtte zich er in de eerste plaats op om per gemeente en per P*Q gefinancierd product informatie te verzamelen over gehanteerde tarieven voor 2015, 2016, 2017, 2018 en 2019 (de P), alsook om de bijbehorende gerealiseerde volumes te verzamelen. Daarnaast bevatte de enquête drie vragen om ook voor Wmo-vervoersdiensten inzicht te kunnen bieden in de volume- en prijsontwikkeling over de periode 2015-2019. In de eerste meetronde is ervoor gekozen om dit nog niet te doen. In overleg met Koninklijk Nederlands Vervoer zijn de enquêtevragen ontwikkeld.

Uiteindelijk hebben 124¹⁴ van 196 gemeenten die deelnamen aan de eerste meetronde, de nieuwe enquête ingevuld. De nieuwe en gecorrigeerde data die dat opleverde zijn samengevoegd met de enquêteresultaten uit de eerste ronde. Het samengevoegde responsbestand is uiteindelijk door ons gebruikt in de analyses voor

¹³ Voor de gemeentelijke herindeling die 1 januari 2019 is ingegaan, ging het om 208 gemeenten.

¹⁴ Het betreft hier gemeenten die in de tweede enquête nieuwe/aanvullende data hebben aangeleverd rondom tarieven.

het bepalen van de volume en prijsontwikkelingen over de periode 2015-2019. Onderstaande tabel geeft de verdeling weer van de totale responsgroep van 196 gemeenten op basis van het aantal inwoners.

Tabel 1. Respons meting 1 en 2 naar gemeentegrootteklasse.

Gemeentegrootte klasse	Respons absoluut	Relatieve respons naar grootteklasse	Aantal gemeenten in Nederland (2019)	Verdeling alle gemeenten naar gemeentegrootte klasse
Tot 10.000	10	7%	16	5%
10-50.000	146	75%	254	74%
50-100.000	26	11%	54	13%
100-200.000	10	5%	23	5%
200.000+	4	2%	8	2%
Totaal	196	100%	355	100%

Tabel 1 laat zien dat de verdeling van de respons naar gemeentegrootteklasse sterk overeenkomt met de verdeling van het totaal aantal gemeenten. Dit betekent dat de enquêteresultaten niet herwogen hoeven te worden voor gemeentegrootte.

Verdeling bekostigingsvorm en inkoopinstrument

We hebben ook onderzocht welke inkoopinstrumenten onze onderzoeksgroep van 196 gemeenten heeft gehanteerd bij de inkoop van Wmo-zorg, alsook welke bekostigingsvormen zij hanteren. Onze enquête heeft hierop alleen voor 2015 een volledig beeld opgeleverd, dat we hebben vergeleken met de uitkomsten van de 'Monitor Gemeentelijke Zorginkoop 2018' van bureau PPRC. De vergelijking maakt duidelijk dat alle inkoopinstrumenten uit het PPRC-rapport (Overheidsopdracht, Open House, Subsidie, Eigen Beheer) in 2015 ook in vergelijkbare mate zijn ingezet door de gemeenten uit ons onderzoek. Dit geldt ook voor alle bekostigingsvormen zoals genoemd in het PPRC-rapport (productie-, resultaat-, en populatiebekostiging).

2. Het CAK heeft ons begin september 2019 opnieuw twee databestanden geleverd, een met data over door gemeenten gehanteerde tarieven voor Wmo-maatwerkvoorzieningen en een met data over door zorgaanbieders geleverde volumes op deze voorzieningen. Deze databronnen bieden prijs- en volumedata over een groot aantal gemeenten. De CAK-bestanden zijn door ons geanalyseerd. Op de voor- en nadelen van het CAK-data voor wat betreft het beantwoorden van de nadere onderzoeksvragen komen we in hoofdstukken 2 en 3 nog expliciet terug.
3. Bij 25 van de gemeenten die in de enquête voor de eerste meetronde hadden ingevuld dat zij op één of meer Wmo-producten resultaat- of populatiebekostiging hanteren, heeft Berenschot diepteonderzoek uitgevoerd. Dit hield in dat aan de hand van documentstudie en interviews studie is gemaakt hoe de betrokken gemeenten tot het gehanteerde resultaat- of populatietarief zijn gekomen. De 25 gemeenten is ook gevraagd om via een aparte Excel-vragenlijst gegevens aan te leveren over de prijsontwikkeling over 2015-2019 op de betrokken producten (waarop resultaat- en populatiebekostiging is of nog wordt ingezet). De inzichten over de prijsontwikkeling worden verantwoord in hoofdstuk 2 en bijlage 2. De inzichten over het aanbestedingsproces worden meegenomen in het eindrapport.

Van de 25 gemeenten die Berenschot heeft onderzocht, hanteerden er 22 resultaatbekostiging en 3 populatiebekostiging. In onderstaande tabellen beschrijven we samenstelling van beide groepen naar gemeentegrootte en de zorgvormen waarop de betrokken bekostigingsvorm wordt ingezet.

Tabel 2. Verdeling 22 gemeenten met resultaatbekostiging naar zorgvorm en gemeentegrootteklasse.

	Gemeenten met resultaatbekostiging	10.000-50.000 inwoners	50.000-100.000 inwoners	100.000-200.000 inwoners	200.000+ inwoners
Huishoudelijke hulp (HH)	17	10	2	4	1
Begeleiding (IBG)	15	11		3	1
Dagbesteding (GBG)	13	9		3	1
Beschermd Wonen (BW)	2			1	1
Kortdurend verblijf (KV)	1	1			
Alle producten	22	15	2	4	1

Legenda: HH = hulp bij huishouden, IBG = Individuele begeleiding, GBG = groepsbegeleiding, KV = kortdurend verblijf, BW = beschermd wonen

Tabel 3. Verdeling 3 gemeenten met populatiebekostiging naar zorgvorm en gemeentegrootteklasse.

	Gemeenten met populatiebekostiging in onderzochte groep van 25 gemeenten	10.000-50.000 inwoners	50.000-100.000 inwoners	100.000-200.000 inwoners	200.000+ inwoners
Huishoudelijke hulp (HH)	2	2			
Begeleiding (IBG)	3	2			1
Dagbesteding (GBG)	2	1			1
Beschermd Wonen (BW)					
Kortdurend verblijf (KV)	1				1
Alle producten	3	2			1

Legenda: HH = hulp bij huishouden, IBG = Individuele begeleiding, GBG = groepsbegeleiding, KV = kortdurend verblijf, BW = beschermd wonen

4. 22 van de 43 voormalige centrumgemeenten voor Beschermd Wonen¹⁵ hebben deelgenomen aan de enquête in de eerste meetronde. Voor wat betreft tarieven en volumes van beschermd wonen leverde de eerste enquêteronde onvoldoende data op. Daarom zijn de betrokken 22 voormalige centrumgemeenten in meetronde 2 apart benaderd. Berenschot heeft deze gemeenten benaderd met de vraag of zij een Excel-vragenlijst wilden invullen om de gewenste gegevens rondom de inkoop van beschermd wonen te verzamelen. De ingezette vragenlijst is ontwikkeld in afstemming met beleidsmedewerkers van RIBW Alliantie en Federatie Opvang. Uiteindelijk hebben 11 van de 22 voormalige centrumgemeenten de vragenlijst ingevuld en aan ons terug gestuurd.
5. De gegevens over volumes en tarieven die we met de hiervoor beschreven activiteiten hebben verzameld, hebben we tussen eind september en medio oktober 2019 in samenhang geanalyseerd. Om de uitkomsten uit deze analyses te toetsen/valideren hebben er op dinsdag 15 oktober twee expertsessies plaatsgevonden

¹⁵ Het (her)contracteren van aanbieders van Beschermd Wonen liep tot 2019 via de 43 centrumgemeenten

met gemeenten en met aanbieders. In een van de twee bijeenkomsten stonden onze bevindingen rondom populatie- en prestatiebekostiging centraal, in de tweede bijeenkomst die met betrekking tot p*q bekostigde producten.

1.6 Evaluatie in drie meetronden

In deze rapportage beschrijven we de onderzoeksbevindingen die zijn verzameld in de tweede meetronde die plaatsvond tussen half juni en half oktober 2019. Belangrijk om te benadrukken is dat dit het tweede tussenrapport is in de meerjarige evaluatie van de AMvB, de eerste rapportage is in juni 2019 gepubliceerd. In het voorjaar van 2020 zal het volledige eindrapport volgen. De onderzoeksbevindingen bieden per meting een dieper en breder inzicht om de hoofdvraag en de deelvragen van de evaluatie te beantwoorden. Deze rapportage bevat de beantwoording op de deelvragen 3 tot en met 5. De eindrapportage over de evaluatie die voorjaar 2020 verschijnt, zal de definitieve beantwoording op alle vragen bevatten.

Het feit dat de evaluatie drie meetmomenten kent, maakt het ook mogelijk er een lerende evaluatie te maken. Het geeft ons als onderzoekers namelijk de mogelijkheid om na zowel de eerste als de tweede meetronde vast te stellen voor welke onderzoeksvragen er nog onvoldoende of nog niet de juiste informatie verzameld is. Het onderzoek kan op basis daarvan bijgesteld worden om in respectievelijk de tweede en derde ronde eventuele informatieleemtes alsnog in te vullen. Uiteindelijk resulteert dit in een betere beantwoording van de onderzoeksvragen dan op basis van een evaluatie met één meetronde bereikt had kunnen worden. In het laatste hoofdstuk van dit rapport beschrijven we de leerpunten van de tweede meetronde voor de laatste meetronde van de evaluatie.

1.7 Leeswijzer

Naast dit inleidende hoofdstuk, kent deze rapportage over de tweede meetronde vier hoofdstukken. In hoofdstuk 2 en 3 schetsen we respectievelijk de prijs- en volumeontwikkeling over de periode 2015-2019 op producten die gemeenten inkopen/ingekocht hebben op de verschillende Wmo-zorgvormen. We werken in beide hoofdstukken ook hypothesen uit over wat de geschetste prijs- en volumeontwikkelingen verklaart. Deze hypothesen worden in de derde en laatste meetronde nader getoetst. We sluiten het rapport af met een vooruitblik naar de derde en laatste meetronde van deze evaluatie.

Het rapport kent de volgende 6 bijlagen:

- Bijlage 1. Toelichting op analyse tarief- en volumetrends
- Bijlage 2: tarieftrends in onderzochte gemeenten met resultaat- of populatiebekostiging
- Bijlage 3: relatie tussen tarieftrends en de AMvB o.b.v. enquête
- Bijlage 4: relatie tussen tarieftrends en nieuwe aanbesteding
- Bijlage 5: tarieftrends op basis van CAK-data
- Bijlage 6: representativiteitstoets enquête per product

2. Prijsontwikkeling op P*Q bekostigde maatwerkvoorzieningen

In dit hoofdstuk geven we voor zes Wmo-zorgvormen (Hulp bij Huishouden, Individuele Begeleiding, Groepsbegeleiding, Kortdurend Verblijf, Beschermd wonen en Wmo-vervoer) inzicht in de tariefontwikkeling op de door gemeenten ingekochte maatwerkvoorzieningen in de periode 2015-2019. Het gaat hier uitsluitend om maatwerkvoorzieningen die gemeenten via de zogenaamde p*q financieringsmethodiek bekostigen. Per hoofdproduct gaan we apart in op gevonden verklaringen voor de waargenomen prijsontwikkeling op p*q gefinancierde Wmo-maatwerkvoorzieningen.

2.1 Inhoudelijke toelichting

2.1.1 Toelichting op de databronnen en -analyse

De in dit hoofdstuk gepresenteerde analyse van de tariefontwikkeling over de periode 2015 tot en met 2019 is gebaseerd op twee databronnen:

1. *Tariefdata van een representatieve enquête onder gemeenten.* Dit is de primaire databron. De tarieven in deze databron betreffen de tarieven die gemeenten aan zorgaanbieders betalen. Een limitatie van de enquêtedata is dat een aantal gemeenten niet in staat is gebleken om data over alle jaren (2015-2019) aan te leveren, waarbij met name de tarieven verder in het verleden moeilijk aan te leveren waren. Het is echter wel mogelijk om de onderliggende tarieftrend te analyseren, mits er geen substantiële verschuiving optreedt in de onderliggende groep gemeenten over de verschillende jaren. Aan de laatstgenoemde randvoorwaarde is voldaan, omdat we ervoor gekozen hebben om in de analyse alleen tariefreeksen mee te nemen van gemeenten die zowel in de beginjaren als in de eindjaren datapunten hebben aangeleverd. De enquêtedata zijn daarmee eveneens een geschikte bron voor een analyse van de tarieftrend. In de volgende paragraaf geven we een aanvullende toelichting op de enquêterespons.
2. *CAK-data over tarieven*¹⁶. Deze databron biedt data over een groot aantal gemeenten. Een limitatie van de CAK-data is dat deze data betrekking hebben op eigen bijdragetarieven en alleen op maatwerkvoorzieningen (zoals expliciet in de hoofdstuktitel verwoord). De eigen bijdragetarieven kunnen afwijken van de tarieven die zorgaanbieders van gemeenten ontvangen. Het is echter onwaarschijnlijk dat de trendbeweging van de eigen bijdragetarieven afwijkt van de trend van de tarieven die aanbieders ontvangen. Verder biedt een grote meerderheid van de gemeenten de bovengenoemde hoofdproducten aan als maatwerkvoorziening. De CAK-data zijn derhalve inhoudelijk een geschikte bron voor een analyse van de tarieftrend. Een tweede limitatie van de CAK-data is dat met name in de beginjaren niet alle gemeenten de tariefdata correct hebben aangeleverd, bijvoorbeeld omdat ze niet de vooraf gedefinieerde tariefeenheid hanteren. We hebben er daarom voor gekozen om in de analyse alleen tariefreeksen mee te nemen van gemeenten die (a) een complete set hebben opgeleverd over alle jaren (2015-2019); (b) een set hebben opgeleverd zonder uitbijters; (c) een set hebben opgeleverd zonder onverklaarbare trendbreuken in de reeks. Met inachtneming van deze strikt toegepaste randvoorwaarden zijn de CAK-data ons inziens een bruikbare databron voor het analyseren van tarieftrends. Vanwege de genoemde limitaties gebruiken we de CAK-data als secundaire databron, namelijk om na te gaan of de tarieftrends uit de enquêtedata bevestigd worden door de tarieftrends uit de CAK-data.

Zoals blijkt uit de bovenstaande toelichting, zijn beide databronnen geschikt voor een analyse van de tarieftrend, waarbij de enquêtedata de primaire databron zijn. Uit de analyse blijkt bovendien dat bij vrijwel alle geanalyseerde producten sprake is van tarieftrends uit de beide databronnen die in hoge mate vergelijkbaar zijn c.q. elkaar

¹⁶ Het gaat hier om door ABF Research bewerkte gegevens uit de Wmo-monitor van het CAK.

bevestigen, waardoor we kunnen spreken van een solide onderbouwing van de gerapporteerde tarieftrends. De CAK-data over de tarieven geven om bovengenoemde redenen (i.e. het gegeven dat het eigen bijdragetarieven zijn) geen adequaat beeld van de absolute tarieven (dat wil zeggen: de tarieven in euro's). We kiezen er daarom voor om de tariefontwikkeling op basis van de CAK-data te presenteren in euro's en in indexcijfers. De indexcijfers geven een accuraat beeld van de tariefontwikkeling (conform de onderzoeksvraag), zonder dat de mogelijkheid ontstaat om ongerechtvaardigde conclusies te trekken over de absolute hoogte van de tarieven. De tariefontwikkeling op basis van de enquêtedata geeft *wel* een adequaat beeld van de absolute tarieven. Omwille van de beknoptheid van dit hoofdstuk presenteren we deze trends dus alleen in euro's.

Het is belangrijk dat de gebruikte enquêtedata en CAK-data representatief zijn voor gemeenten in Nederland. De representativiteit kan getoetst worden door middel van verificatie en door middel van (potentiële) falsificatie. Verificatie is mogelijk door na te gaan of de gemeenten in de datasets qua spreiding, grootteklasse en financieringsvorm vergelijkbaar zijn met de totale groep gemeenten. Zoals verantwoord in de vorige rapportage en in hoofdstuk 1 van dit rapport is dit het geval. Als extra check op de representativiteit van de tarieftrends hebben we dezelfde representativiteitscheck nogmaals uitgevoerd, maar dan voor elk van de gepresenteerde producten, aangezien de onderliggende groep gemeenten waarvan de tarieftrend gepresenteerd wordt in enige mate verschilt per product. De resultaten zijn te vinden in bijlage 6. De uitkomsten laten zien dat de verdeling van de respons naar gemeentegrootteklasse in hoge mate overeenkomt met de verdeling van het totaal aantal gemeenten. Wanneer we de verschillen in verdeling naar grootteklasse kwantificeren, dan zien we dat bij geen van de producten, met uitzondering van kortdurend verblijf, het verschil in verdeling groter is dan 5%. Bij kortdurend verblijf zien we de groep gemeenten van 20-50.000 inwoners licht oververtegenwoordigd is; deze is in de enquête namelijk 5,2% groter dan in de verdeling van het totaal aantal gemeenten. Ook hebben gemeenten bij het invullen van de enquête nadrukkelijk de garantie meegekregen dat gegevens van individuele gemeenten strikt vertrouwelijk behandeld worden door de onderzoeksbureaus, waardoor er voor gemeenten geen enkele reden is geweest om principieel terughoudend te zijn met het aanleveren van gegevens.

Falsificatie is mogelijk door aan te tonen dat de tarieftrends bij een bepaalde subgroep van gemeenten afwijken van de geanalyseerde tarieftrends. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat de tarieftrend op basis van de CAK-data afwijkt van de tarieftrend op basis van enquêtedata. Uit onze analyses blijkt dat dit bij *geen* van de hoofdproducten het geval is. Met andere woorden: falsificatie op basis van deze beide omvangrijke databronnen is niet mogelijk. Een andere mogelijkheid tot falsificatie is dat de tarieftrend bij gemeenten die *geen* p*q financiering hanteren, afwijkt van gemeenten die *wel* p*q financiering hanteren. We hebben daarom apart data verzameld over de tarieven van gemeenten die de financieringsvormen resultaat- en populatiebesteding hanteren en de tarieftrends vergeleken met de tarieftrends bij gemeenten die p*q financiering hanteren (zie bijlage 2). De tarieftrends blijken bij de verschillende producten qua richting *niet* af te wijken. De financieringsvorm subsidieafpraak, die bijvoorbeeld ingezet kan worden voor het creëren van een algemene voorziening, komt relatief weinig voor, zo blijkt uit zowel de enquêtedata als uit de eerder geanalyseerde PPRC-data (zie de rapportage van de eerste meting), dus ook op dit punt is falsificatie van de gerapporteerde trends onwaarschijnlijk. Al met al concluderen we dat op grond van beide middelen – verificatie en potentiële falsificatie – geen substantiële twijfels zijn gerezen over de representativiteit van de gehanteerde databronnen.

Ten slotte hebben we voorafgaand aan de analyse van de tarieftrends een aantal wetenschappelijk gebruikelijke correcties op de data aangebracht, namelijk een correctie voor uitbijters, correctie voor trendbreuken en een selectie van subproducten op basis van het aantal datapunten. Bij de enquêtedata hebben we bovendien een correctie voor missende gegevens aangebracht. Voor een technische toelichting op deze voorbereidingen op de analyse van de tarieftrends op basis van de genoemde databronnen, zie bijlage 2. Voor een aanvullende toelichting op de enquêterespons, zie de volgende subparagraaf.

2.1.2 Nadere toelichting op de enquêterespons

De enquêterespons verschilt per hoofd- en subproduct. De reden hiervoor is dat de analyse van tarieftrends niet gebaseerd kan worden op de bruto respons. De tariefreeksen die gemeenten hebben opgeleverd moeten namelijk geclassificeerd worden en methodologisch gecontroleerd. Dit levert respectievelijk de classificeerbare en bruikbare respons op. De onderstaande figuur bevat een toelichting op deze termen. Zoals blijkt uit de toelichting op de gehanteerde termen, is de classificeerbare respons noodzakelijkerwijs kleiner dan de bruto respons en de bruikbare respons noodzakelijkerwijs kleiner dan de classificeerbare respons. Dit verklaart ook dat bij sommige hoofdproducten het aantal datapunten (de N) lager is dan bij andere hoofdproducten; dat zijn namelijk de hoofdproducten met een relatief grote (en vaak ook toenemende) variëteit van onderliggende producten.

Bruto respons: 128 individuele gemeenten hebben data aangeleverd over p*q tarieven en 25 individuele gemeenten over resultaat- en populatietarieven.

Classificeerbare respons: er is alleen een trendanalyse mogelijk op tariefreeksen met én onderling vergelijkbare producten én die om te rekenen zijn naar uurtarieven (respons verschilt per product).

Bruikbare respons: datareeksen moeten niet alleen classificeerbaar zijn, maar ook compleet zijn en geen uitbijters of trendbreuken bevatten (respons verschilt per product).

Figuur 1. Gebruikte termen bij toelichting op de respons.

De analyse van de tarieftrends per hoofdproduct is gebaseerd op de bruikbare respons op het niveau van de verschillende door gemeenten gehanteerde productnamen. Door te analyseren op het niveau van productnamen borgen we zo veel mogelijk de onderlinge vergelijkbaarheid van de onderliggende producten tegen een acceptabele tijdsinvestering. Niet al deze prijstrends presenteren we in dit hoofdstuk; per zorgvorm hebben we ons beperkt tot de twee meest gehanteerde productnamen. Dit betekent dat de trendanalyses gebaseerd zijn op een groot deel van de data, maar niet alle data. Er is naast veelvoorkomende producten met dezelfde productnaam namelijk ook sprake van een groep minder voorkomende producten met een grote diversiteit aan productnamen.

Uit de data kunnen we afleiden bij welke hoofdproducten deze diversiteit zich voordoet en hoe de diversiteit in de loop der jaren is veranderd. De diversiteit aan producten staat weergegeven in de onderstaande tabel. Zoals blijkt uit de tabel, is de productdiversiteit bij begeleiding en dagbesteding het grootst en is de productdiversiteit bovendien bij alle hoofdproducten in de periode 2015-2019 heen toegenomen. Tevens valt op dat de productdiversiteit bij begeleiding en dagbesteding in 2016 is gedaald en vanaf 2017 weer stijgt. Onze hypothese hiervoor is dat veel gemeenten in 2015 de voormalige AWBZ-producten hebben overgenomen. Aangezien er bij begeleiding en dagbesteding relatief veel verschillende AWBZ-producten werden gehanteerd, hebben veel gemeenten in 2016 het aantal producten gereduceerd. Vanaf 2017 zijn veel gemeenten overgestapt op een eigen productindeling. Dit verklaart waarom de productdiversiteit vanaf 2017 is toegenomen.

Tabel 2. Ontwikkeling aantal producten per hoofdproduct per jaar (bron: enquête).

Hoofdproduct	2015	2016	2017	2018	2019
Huishoudelijke hulp	43	45	61	59	64
Begeleiding	103	79	94	96	107
Dagbesteding	129	98	131	125	140
Kortdurend verblijf	45	38	40	42	52

2.1.3 Leeswijzer voor dit hoofdstuk

De onderzoeksvragen waar dit hoofdstuk betrekking op heeft, zijn onderzoeksvraag 3 en 5: wat zijn de tariefontwikkelingen in periode 2015-2019 en welke verklaringen zijn er voor deze tariefontwikkeling? De vraag wat de tariefontwikkelingen in de periode 2015-2019 zijn, kunnen we in dit hoofdstuk volledig beantwoorden. De vraag welke verklaringen er zijn voor de tariefontwikkelingen beantwoorden we, conform plan van aanpak en planning, in de derde meetronde. Wel noemen we in dit hoofdstuk bij elk hoofdproduct in de vorm van hypothesen de belangrijkste mogelijke verklaringen voor de geconstateerde tarieftrends. Hierbij maken we gebruik van twee bronnen. Enerzijds hebben we in de enquête per hoofdproduct aan gemeenten de vraag voorgelegd wat volgens hen de belangrijkste verklaring is voor de door hun opgegeven prijsontwikkeling en wat volgens hen de relatie met de AMvB is. Deze hypothesen zijn door Berenschot samengevat en aangevuld tot een groslijst van potentiële verklaringen voor de geconstateerde tarieftrends. De potentiële verklaringen hebben we in twee expertbijeenkomsten voorgelegd aan materiedeskundigen van gemeenten en aanbieders en aan hen gevraagd om hier kritisch op te reflecteren: herkennen de materiedeskundigen deze trend en de genoemde verklaringen? Welke aanvullende verklaringen zijn er? In algemene zin is de uitkomst van de expertbijeenkomsten dat men de geconstateerde prijstrends van de verschillende producten herkent. Bij diverse producten hebben de materiedeskundigen aanvullende verklaringen genoemd.

In dit evaluatieonderzoek staat de AMvB centraal. Om te onderzoeken of er sprake is van een relatie tussen de geobserveerde tarieftrends en de AMvB, moeten uiteindelijk tenminste drie aanvullende vragen beantwoord worden:

1. Wat is de hypothese aangaande de tarieftrend bij het desbetreffende hoofdproduct indien alle gemeenten zich zouden houden aan de AMvB?
2. In hoeverre bevestigt de analyse van tarieftrends op basis van de genoemde databronnen deze hypothese?
3. Zijn er nog andere verklaringen voor de geobserveerde tarieftrends die mogelijk samenvallen met de AMvB als verklarende factor of een (veel) grotere verklaringskracht hebben voor de geobserveerde tarieftrends dan de AMvB?

In dit hoofdstuk beantwoorden we voor elk hoofdproduct de eerste twee aanvullende vragen en formuleren we een door materiedeskundigen getoetste hypothesen op de derde vraag. Het doel is om in de derde meetronde het relatieve belang van de AMvB als verklarende factor te midden van de andere verklarende factoren beter te duiden en te onderbouwen. Twee relevante onderzoeksmiddelen die we hierbij willen inzetten, zijn een paneldata-analyse van tariefontwikkelingen van gemeenten die wel of niet opnieuw aanbesteden en wel of niet de AMvB hanteren en een verdiepende enquête onder gemeenten over hun aanbestedingsproces en de wijze waarop ze al dan niet rekening houden met de AMvB.

De eerste uitkomsten van de paneldata-analyse zijn op het moment van schrijven reeds bekend (zie bijlage 4). Hieruit blijkt dat bij de meeste geanalyseerde producten de tarieven van gemeenten die in 2018 of 2019 opnieuw hebben aanbesteed in 2018 of 2019 iets sterker stijgen dan tarieven van gemeenten die niet in 2018 of 2019 hebben aanbesteed. Tegelijkertijd blijkt bij een substantieel aantal producten dat in de jaren 2015-2018 het

gemiddelde tariefniveau iets lager lag bij gemeenten die in 2018 of 2019 opnieuw hebben aanbesteed. Dit suggereert dat gemeenten bij het opnieuw aanbesteden, mede op grond van de AMvB, een gedeeltelijke inhaalslag maken met hun tarieven. De inhaalslag kan op haar beurt mogelijk verklaard worden uit de mogelijke constatering dat (a) de meeste gemeenten bij het afspreken van nieuwe cao's in de zorgsector niet het lopende contract openbreken (daartoe zijn gemeenten ook niet verplicht) en (b) dat de cao-stijgingen die zich vanaf 2018 hebben voorgedaan een sterker kostprijsoptijdend effect hebben gehad dan in de regulier indexatie-afspraken was voorzien. In het vervolg van dit hoofdstuk komen deze constatering bij verschillende producten terug als potentiële verklaring voor de geobserveerde tarieftrends.

De genoemde eerste uitkomsten van de paneldata-analyse laten zien dat er waarschijnlijk een verband bestaat tussen de geobserveerde tarieftrends en nieuwe aanbestedingen. Hierbij is het mogelijk dat de AMvB een rol speelt. Dit verband onderzoeken we nader in de derde meetronde, door de paneldata-analyse te verfijnen (bijvoorbeeld door gemeentegroepen uit te splitsen op basis van indexatiekeuzes) en door gemeenten te bevragen over hun aanbestedingsproces en de wijze waarop ze al dan niet rekening houden met de AMvB.

2.2 Hulp bij Huishouden

2.2.1 Hypothese ten aanzien van de tarieftrends

Bij het leveren van het hoofdproduct hulp bij het huishouden wordt met name de cao VVT gehanteerd. Bij deze cao hebben zich in de afgelopen jaren ingrijpende wijzigingen voorgedaan die van invloed zijn op de kostprijzen voor hulp bij het huishouden. Deze wijzigingen, die reeds onderzocht zijn in een aparte rapportage die begin 2019 aan de Kamer is gezonden, betreffen de invoering van een nieuwe loonschaal voor HbH-medewerkers en een generieke loonsverhoging van 4%. Een ander relevant gegeven voor wat betreft de hypothese ten aanzien van de tarieftrends hulp bij het huishouden is dat het product hulp bij het huishouden al gedurende een lange periode, namelijk sinds 2007, door gemeenten aanbesteed wordt. Van 2014 op 2015 is er bovendien door het Rijk een forse bezuiniging doorgevoerd op huishoudelijke hulp, wat gemeenten ertoe aangezet heeft om op zoek te gaan naar besparingen, zowel qua prijzen als qua volumes. Deze besparingen hebben met name in de jaren 2014-2017 hun beslag gekregen.

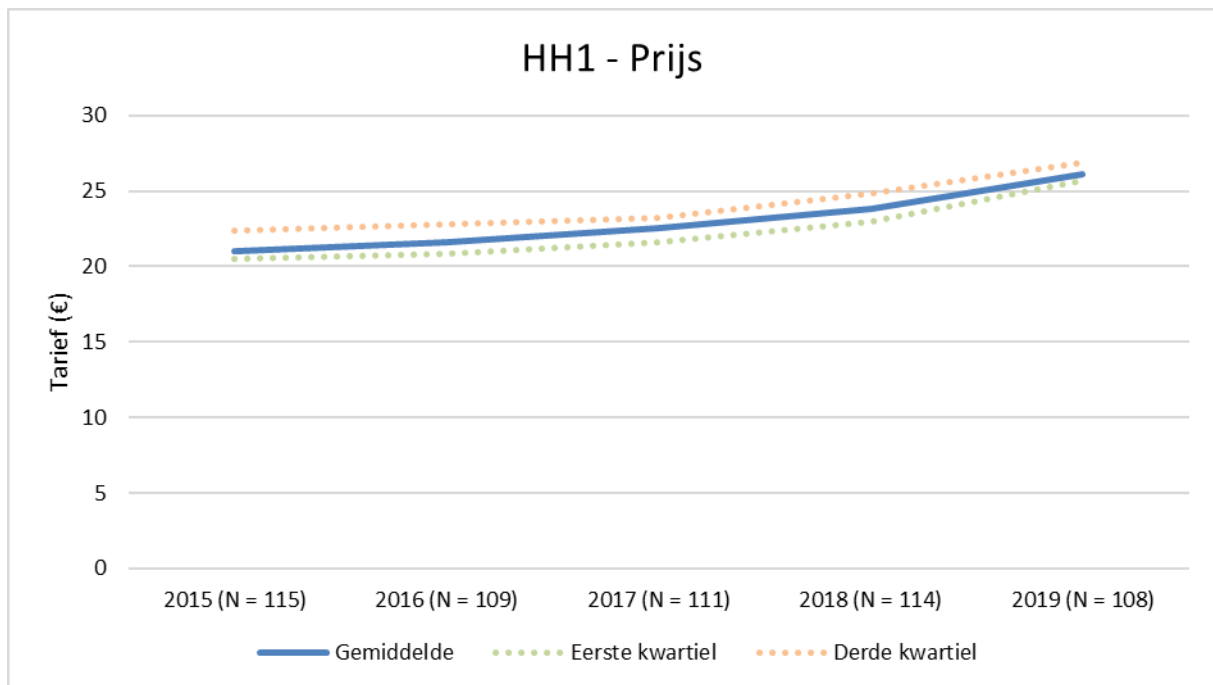
Op grond van deze historische ontwikkelingen en twee recente, majeure wijzigingen in de cao VVT is de hypothese aangaande de tarieftrends dat als gemeenten zich aan de AMvB zouden houden, er in 2018 maar met name ook in 2019 een substantiële stijging van de tarieven zichtbaar zou moeten zijn. Deze stijging zou bij de relatief lichte huishoudelijke hulpproducten (i.e. HH1) groter moeten zijn dan bij de relatief zware huishoudelijke hulpproducten (i.e. HH2), omdat de nieuwe loonschaal vooral bij lager ingeschaalde HbH-medewerkers een kostprijsoptijdend effect heeft gehad voor zorgaanbieders.

2.2.2 Toetsing van de hypothese aan de hand van de geobserveerde tarieftrends

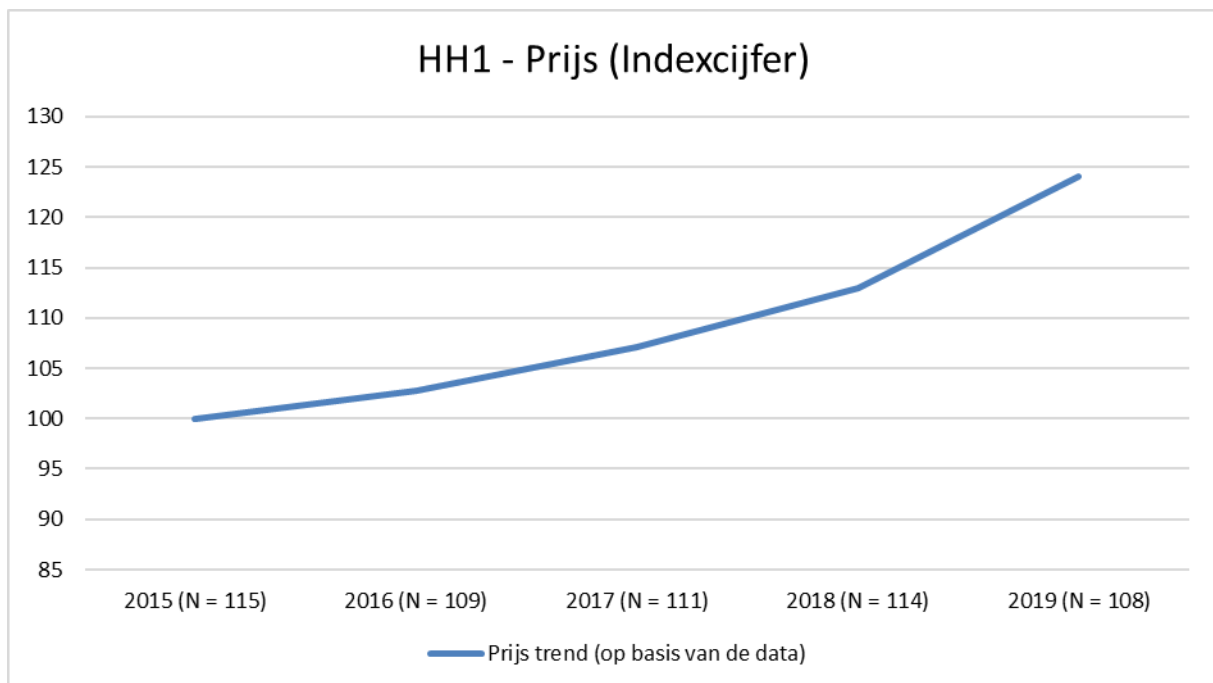
De onderstaande grafieken brengen de tarieftrends bij hulp bij het huishouden in beeld. We presenteren bij elk hoofdproduct de twee producten met het grootste aantal datapunten in de onderliggende datasets. Bij huishoudelijke hulp zijn dit HH1 en HH2. De tariefontwikkeling op basis van de enquêtedata geeft de absolute tarieven weer. We presenteren bij elke trend niet alleen de gemiddelde prijs per jaar, maar ook de eerste en derde kwartielscores. Eerste en derde kwartiel betekenen respectievelijk de prijs waarbij een kwart van de waarnemingen niet hoger is dan deze prijs en de prijs waarbij driekwart van de waarnemingen niet hoger is dan deze prijs. De eerste en derde kwartielscores geven daarmee een beeld van de spreiding van prijzen rondom het gemiddelde: hoe verdere de kwartielscores van het gemiddelde af liggen, hoe groter de spreiding. Ten slotte presenteren we in bijlage 5 de CAK-tarieftrends, weergegeven in indexcijfers, om bovengenoemde redenen.

Zoals blijkt uit de grafieken is er in 2015 en 2016 sprake van een relatief vlakke prijstrend, zowel bij HH1 als bij HH2. Vanaf 2017 is er duidelijk sprake van een stijgende tarieftrend bij HH1 en HH2. De stijging van de prijs is bij

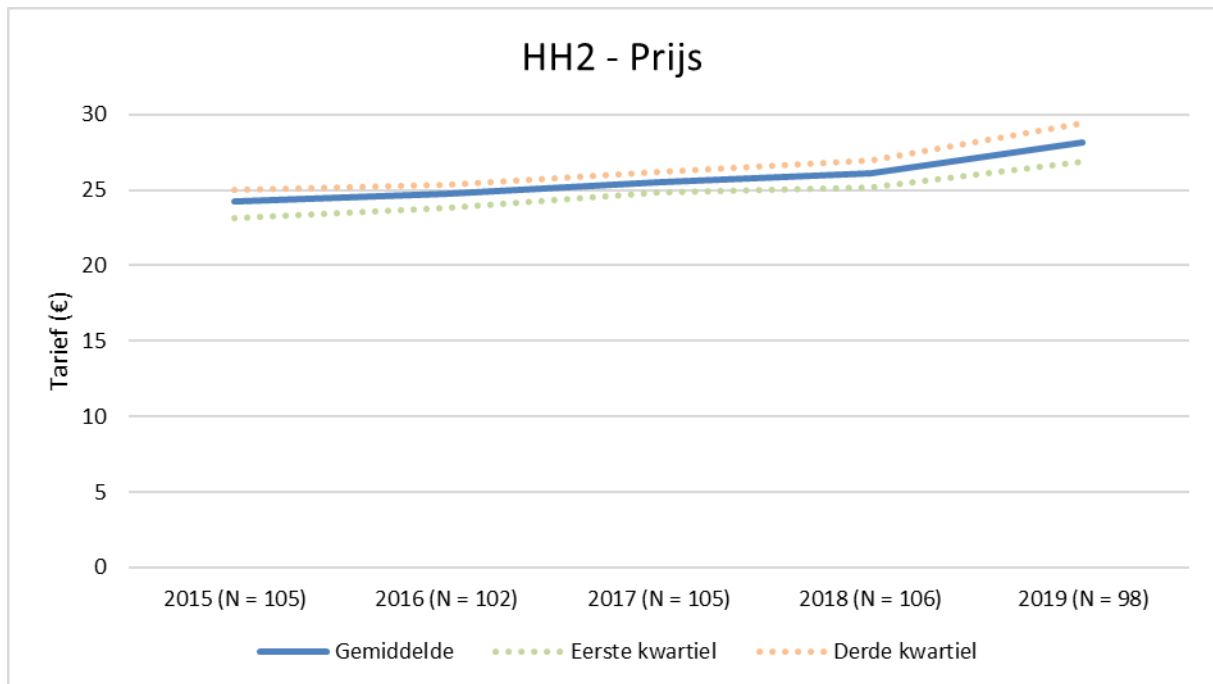
beide onderzochte producten in 2019 duidelijk hoger dan in 2017 en 2018. De stijgende prijstrend is bovendien bij HH1 sterker (ruim 15% in vijf jaar) dan bij HH2 (10% in vijf jaar). De geobserveerde tarieftrends zijn derhalve compatibel met de geformuleerde hypothese. In de volgende paragraaf gaan we na of er andere verklaringen zijn voor de geobserveerde tarieftrends die mogelijk samenvallen met de AMvB als verklarende factor of die een (veel) grotere verklaringskracht hebben voor de geobserveerde tarieftrends dan de AMvB.



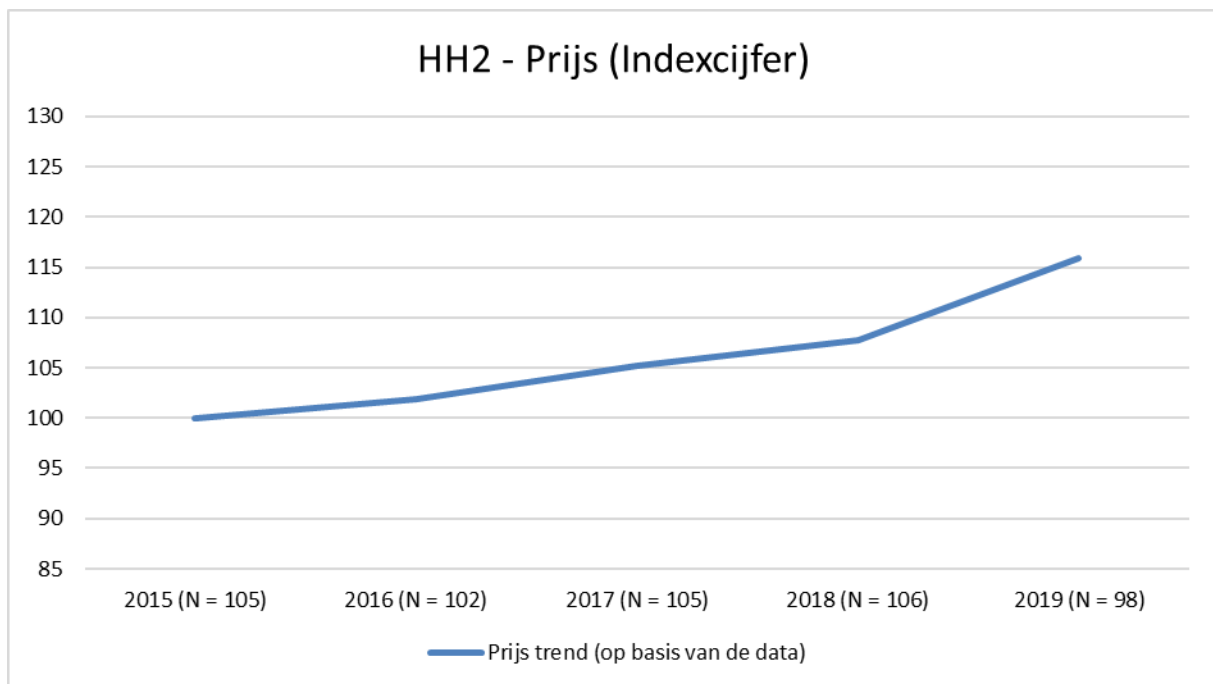
Figuur 2. Prijs per uur HH1 o.b.v. enquêtedata (N ≈ 110 en verschilt licht per jaar, zie de grafiek).



Figuur 3. Prijsrend HH1 in indexcijfers o.b.v. enquêtedata (N ≈ 110 en verschilt licht per jaar, zie de grafiek).



Figuur 4. Prijs per uur HH1 o.b.v. enquêtedata (N ≈ 100 en verschilt licht per jaar, zie de grafiek).



Figuur 5. Prijstrend HH2 in indexcijfers o.b.v. enquêtedata (N ≈ 100 en verschilt licht per jaar, zie de grafiek).

2.2.3 Potentiële andere verklaringen voor de geobserveerde tarieftrends

Op grond van de bovengenoemde hypothese en de geobserveerde tarieftrends is er een sterke indicatie dat de AMvB van invloed is op de tarieven bij huishoudelijke hulp. We hebben getoetst of deze sterke indicatie voor het effect van de AMvB op de tarieven voor huishoudelijke hulp tegengesproken worden door andere potentiële verklaringen.

Aan gemeenten die deel hebben genomen aan de enquête is de vraag voorgelegd wat volgens hen de belangrijkste verklaring is voor de prijstrend van het hoofdproduct. De twee meest genoemde verklaringen bij de

prijstrend hulp bij het huishouden zijn: het effect van de AMvB en het effect van (een of meerdere) indexatie(s). De genoemde indexaties zijn op hun beurt met name gebaseerd op wijzigingen in de cao VVT, waaronder de invoering van de nieuwe loonschaal en de generieke cao-stijging van 4%. Tevens is aan de geënquêteerde gemeenten gevraagd wat de invloed van de AMvB op de prijscijnd van het hoofdproduct is. Bij hulp bij het huishouden is het meest gegeven antwoord dat de prijsontwikkeling zich zonder de AMvB in dezelfde richting maar niet in dezelfde mate zou hebben voorgedaan (zie bijlage 3).

De hypothese dat het effect van de AMvB en het effect van (een of meerdere) indexatie(s) de belangrijkste potentiële verklaringen zijn voor de geobserveerde tarieftrends is getoetst bij materiedeskundigen. De materiedeskundigen bevestigen dat deze twee potentiële verklaringen het meest waarschijnlijk zijn. Ook zien de materiedeskundigen de invloed van de Code Verantwoord Marktgedrag en het faillissement van TSN, namelijk vanaf het begin van 2017. Er hebben zich destijds 90 gemeenten aangesloten bij de Code Verantwoord Marktgedrag. Ook wijzen de materiedeskundigen erop dat het voor een goede duiding van de prijscijnds nodig is om deze te relateren aan de volumetrends en aan de kostentrends. De volumetrends behoren tot de onderzoeksvragen en staan beschreven in hoofdstuk 3. Bij zowel HH1 als HH2 is er sprake van een dalende volumetrend (gemeten in daadwerkelijk afgenomen uren). Voor een verdere toelichting, zie hoofdstuk 3. De kostentrends vallen buiten de scope van het onderzoek, maar we onderschrijven de visie van de materiedeskundigen dat het nuttig is om deze te betrekken bij de beoordeling van de prijscijnds. Op grond van de prijscijnds kunnen we stellen dat de AMvB en achterliggende cao-stijgingen bij huishoudelijke hulp een prijseffect hebben en dat dit effect substantieel is (namelijk een gemiddelde tariefstijging in 2019 van zo'n 9 procent bij HH1 zo'n 5 procent bij HH2). De vraag hoe dit effect zich verhoudt tot de ontwikkeling van de kosten voor aanbieders, kan alleen beantwoord worden als ook de kostentrends onderzocht zijn. Dit valt echter buiten de scope van het onderzoek.

2.3 Individuele Begeleiding

2.3.1 Hypothese ten aanzien van de tarieftrends

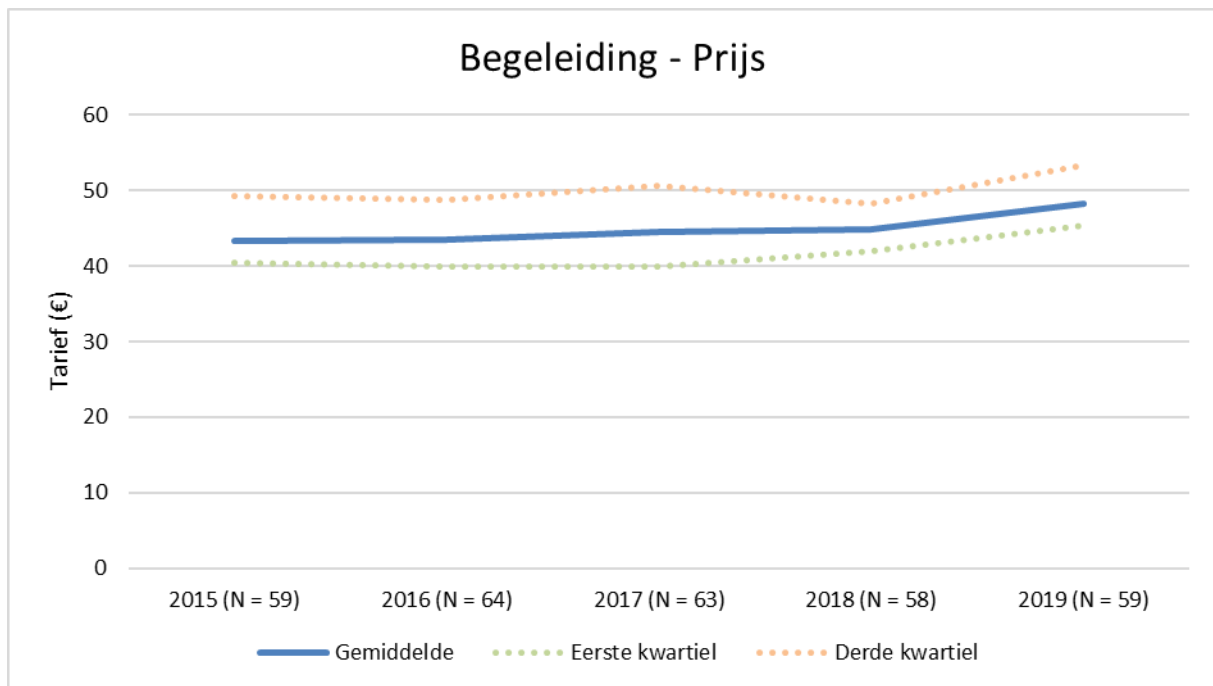
Bij het leveren van het hoofdproduct individuele begeleiding worden verschillende cao's gehanteerd, waaronder de cao GGZ, Sociaal Werk, GHZ en VVT. Elk van de genoemde cao's is in de periode 2015-2018 qua hoogte van de loonschalen niet substantieel gewijzigd in verband met de (nasleep van) de economische crisis en de daaraan gerelateerde bezuinigingen bij Rijk en gemeenten. Vanaf 2018 is elk van de genoemde cao's opnieuw afgesloten, waarbij in tegenstelling tot de periode 2015-2018 substantiële loonstijgingen zijn afgesproken die een substantieel kostprijsopdrijvend effect hebben voor zorgaanbieders. Een ander relevant gegeven voor wat betreft de hypothese ten aanzien van de tarieftrends voor individuele begeleiding is dat dit product pas in 2015 is overgegaan naar gemeenten, in tegenstelling tot huishoudelijke hulp dat al sinds 2007 door gemeenten georganiseerd wordt. Vóór 2015 werden de tarieven voor individuele begeleiding vastgesteld door de NZa. De decentralisatie van dit product naar gemeenten is weliswaar gepaard gegaan met een bezuiniging door het Rijk, maar dit was een kleinere bezuiniging dan de bezuiniging die gelijktijdig is doorgevoerd bij huishoudelijk hulp. Bovendien is er bij de vaststelling van de NZa-tarieven vóór 2015 geen sprake geweest van een neerwaartse druk op de tarieven zoals bij huishoudelijke hulp het geval is geweest.

Op grond hiervan is de hypothese aangaande de tarieftrends dat als gemeenten zich aan de AMvB zouden houden, er in 2018 maar met name ook in 2019 een stijging van de tarieven zichtbaar zou moeten zijn. Deze stijging zou zichtbaar moeten zijn bij zowel lichte begeleidingsproducten als zwaardere begeleidingsproducten.

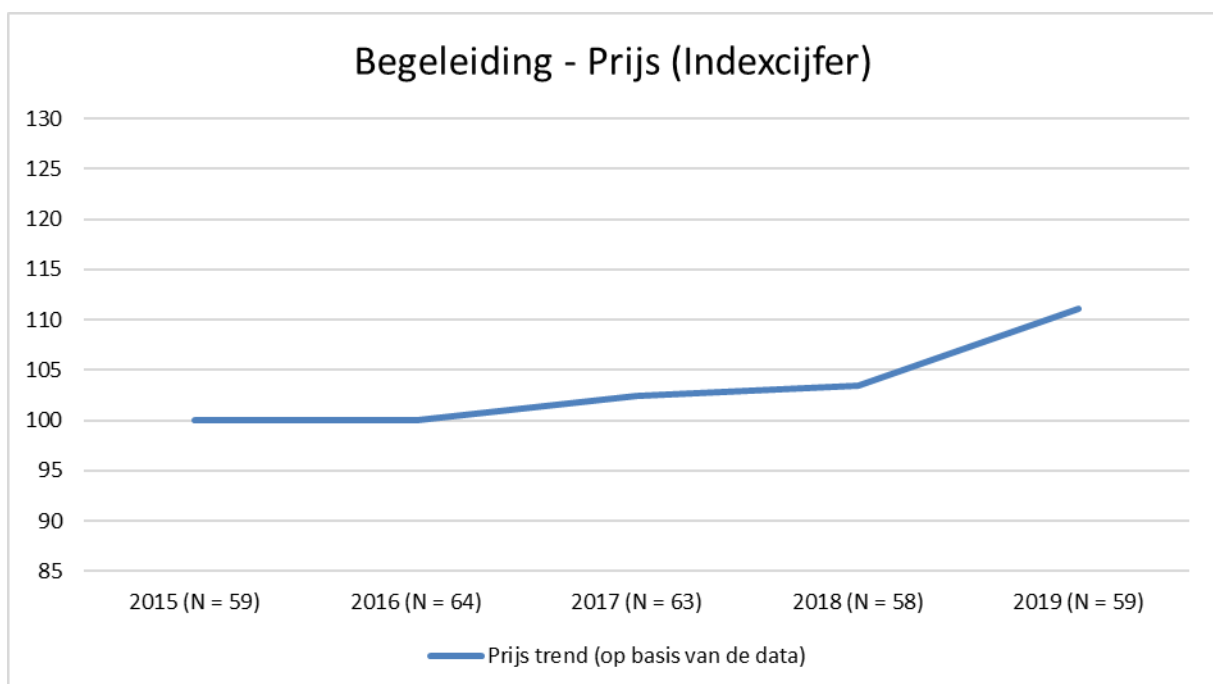
2.3.2 Toetsing van de hypothese aan de hand van de geobserveerde tarieftrends

De onderstaande grafieken brengen de tarieftrends bij individuele begeleiding in beeld. Zoals blijkt uit de grafieken is er bij begeleiding tot en met 2018 sprake van een stabiele tot licht dalende prijscijnd. In 2019 is er bij begeleiding (i.e. het begeleidingsproduct met een relatief lage zorgzwaarte) duidelijk sprake van een substantiële

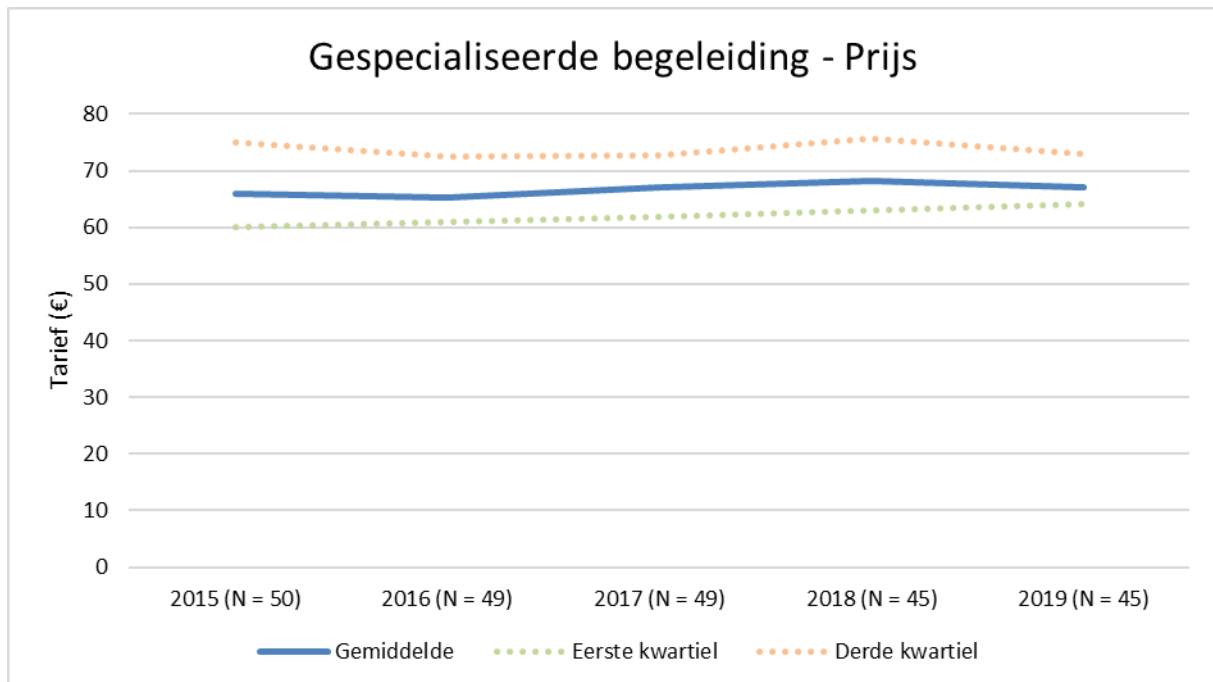
stijging van de prijs. Bij gespecialiseerde begeleiding is er sprake van een vlakke tarieftrend, waarbij in 2016 sprake was van een lichte daling van de tarieven. Er doet zich in 2018 en 2019 geen stijging van de tarieven voor: de tarieven voor gespecialiseerde begeleiding liggen in 2019 op vrijwel hetzelfde niveau als in 2015, zowel in de CAK-data als in de enquêtedata. De geobserveerde tarieftrend bij begeleiding bevestigt derhalve *wel* de geformuleerde hypothese maar de tarieftrend van gespecialiseerde begeleiding *niet*. In de volgende paragraaf gaan we na of er andere verklaringen zijn voor de geobserveerde tarieftrends die mogelijk samenvallen met de AMvB als verklarende factor of die een (veel) grotere verklaringskracht hebben voor de geobserveerde tarieftrends dan de AMvB.



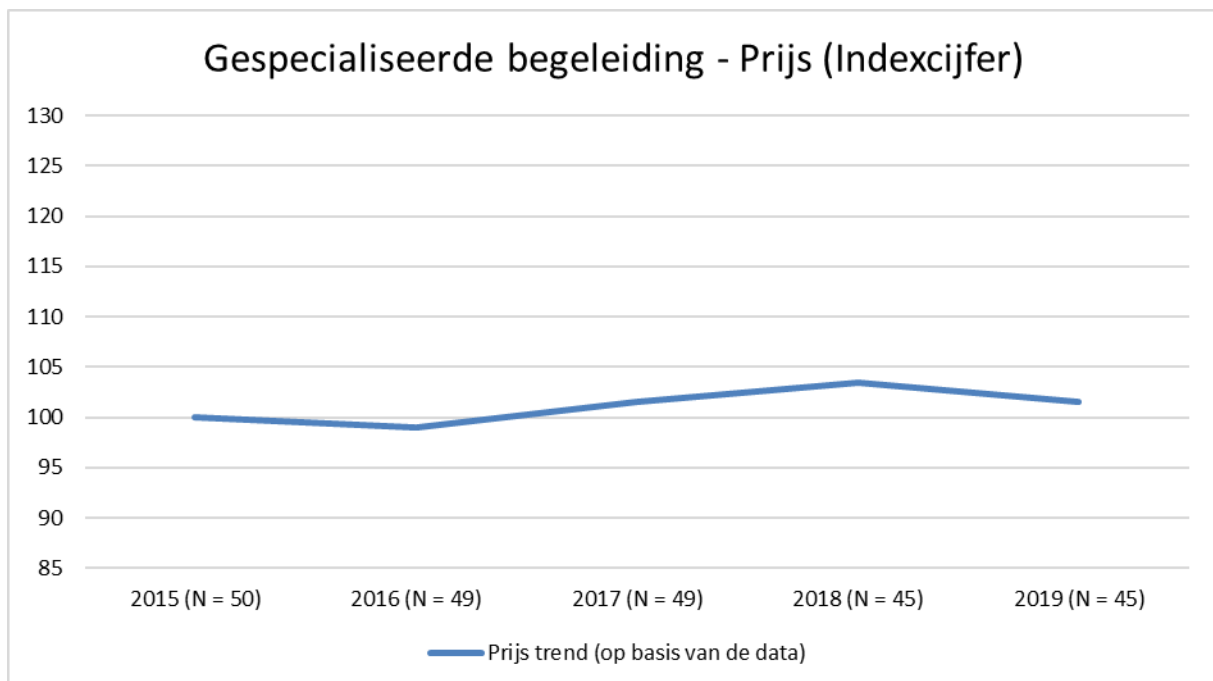
Figuur 6. Prijs per uur begeleiding o.b.v. enquêtedata (N ≈ 60 en verschilt licht per jaar, zie de grafiek).



Figuur 7. Prijsrend begeleiding indexcijfers o.b.v. enquêtedata (N ≈ 60 en verschilt licht per jaar, zie de grafiek).



Figuur 8. Prijs per uur begeleiding o.b.v. enquêtedata (N ≈ 48 en verschilt licht per jaar, zie de grafiek).



Figuur 9. Prijstrend begeleiding indexcijfers o.b.v. enquêtedata (N ≈ 48 en verschilt licht per jaar, zie de grafiek).

2.3.3 Potentiële andere verklaringen voor de geobserveerde tarieftrends

Op grond van de bovengenoemde hypothese en de geobserveerde tarieftrends is er een indicatie dat de AMvB van invloed is op de tarieven voor begeleiding, maar in mindere mate dan bij de tarieven bij huishoudelijke hulp en bovendien niet bij elk van de geanalyseerde subproducten. Met andere woorden: het verband tussen de geobserveerde tarieftrends en de AMvB lijkt bij individuele begeleiding minder sterk dan bij huishoudelijke hulp. We hebben getoetst of deze bevinding voor het effect van de AMvB op de tarieven voor individuele begeleiding bevestigd dan wel ontkracht wordt door andere potentiële verklaringen.

Aan gemeenten die deel hebben genomen aan de enquête is de vraag voorgelegd wat volgens hen de belangrijkste verklaring is voor de prijstrend van het hoofdproduct. De twee meest genoemde verklaringen door gemeenten bij de prijstrend bij individuele begeleiding zijn: indexatie(s) en cao-ontwikkelingen. Wat betreft de invloed van de AMvB is het meest gegeven antwoord dat gemeenten niet weten of de prijsontwikkeling zich zonder de AMvB in dezelfde richting en mate zou hebben voorgedaan (zie bijlage 3).

De genoemde verklaringen bevestigen dat er bij begeleiding sprake zou kunnen zijn van een effect van de AMvB, want de tarieven voor begeleiding zijn duidelijk gestegen, maar niet dat de AMvB effect zou kunnen hebben bij gespecialiseerde begeleiding, aangezien de tarieven voor gespecialiseerde begeleiding relatief vlak zijn en in 2019 licht dalen. Er zijn dus met name voor gespecialiseerde begeleiding additionele verklaringen nodig.

Een potentiële additionele verklaring voor de relatief vlakke prijstrend voor gespecialiseerde begeleiding is dat in de voormalige AWBZ het tarief voor gespecialiseerde begeleiding relatief hoog was. Een andere potentiële additionele verklaring is dat voorafgaand aan de invoering van de Wmo 2015 ambulantisering van de GGZ is ingezet. Dit betekent dat cliënten in de GGZ steeds vaker thuis wonen, ook als er sprake is van ernstige psychische problematiek. Verder is er sinds 2015 sprake van ambulantisering van beschermd wonen, waarbij beschermd wonen cliënten gestimuleerd worden om uit te stromen naar een zelfstandige woning met intensieve begeleiding. De beide ambulantiseringbewegingen leiden ertoe dat met name bij gespecialiseerde begeleiding de kostprijs in de afgelopen jaren is toegenomen als gevolg van een toenemende zorgzwaarte. Dit verklaart mogelijk waarom na een initiële daling van de tarieven voor gespecialiseerde begeleiding in 2016, de gemiddelde tarieven sinds 2017 weer gestegen zijn tot het niveau van 2015. Een andere potentiële additionele verklaring is dat er sprake is van substitutie van gespecialiseerde begeleiding door lichtere vormen van begeleiding. Hierdoor neemt de zorgzwaarte van de lichtere vormen van begeleiding toe, wat het noodzakelijk maakt om de tarieven te verhogen. Dit effect is met name in 2019 zichtbaar in de geobserveerde tarieftrend.

De genoemde potentiële verklaringen en additionele verklaringen worden herkend door de materiedeskundigen. Daarnaast wijzen de materiedeskundigen erop dat de genoemde wijzigingen van de verschillende cao's gehanteerd worden bij individuele begeleiding voor de meeste gemeenten geen aanleiding zijn om het contract open te breken en de tarieven opnieuw vast te stellen. Dit is overigens ook niet een wettelijke verplichting. In plaats daarvan hanteren gemeenten de eerste afgesproken indexatie van tarieven. Dit betekent dat tussentijdse cao-stijgingen niet meteen volledig in de tarieven verwerkt zijn, zeker wanneer er sprake is van relatief forse cao-stijgingen die niet weerspiegeld worden in de generieke indexatiepercentages die veelal gebaseerd zijn op historische cao-ontwikkelingen.

2.4 Groepsbegeleiding (Dagbesteding)

2.4.1 Hypothese ten aanzien van de tarieftrends

Bij het leveren van het hoofdproduct dagbesteding worden verschillende cao's gehanteerd, waaronder de cao GGZ, VVT, GHZ en Sociaal Werk. Elk van de genoemde cao's is in de periode 2015-2018 qua hoogte van de loonschalen niet substantieel gewijzigd in verband met de (nasleep van) de economische crisis en de daaraan gerelateerde bezuinigingen bij Rijk en gemeenten. Vanaf 2018 is elk van de genoemde cao's opnieuw afgesloten, waarbij in tegenstelling tot de periode 2015-2018 substantiële loonstijgingen zijn afgesproken die een substantieel kostprijsopdrijvend effect hebben voor zorgaanbieders. Een ander relevant gegeven voor wat betreft de hypothese ten aanzien van de tarieftrends voor individuele begeleiding is dat dit product pas in 2015 is overgegaan naar gemeenten, in tegenstelling tot huishoudelijke hulp dat al sinds 2007 door gemeenten georganiseerd wordt. Vóór 2015 werden de tarieven voor dagbesteding vastgesteld door de NZa. De decentralisatie van dit product naar gemeenten is weliswaar gepaard gegaan met een bezuiniging door het Rijk, maar dit was een kleinere bezuiniging dan de bezuiniging die gelijktijdig is doorgevoerd bij huishoudelijk hulp.

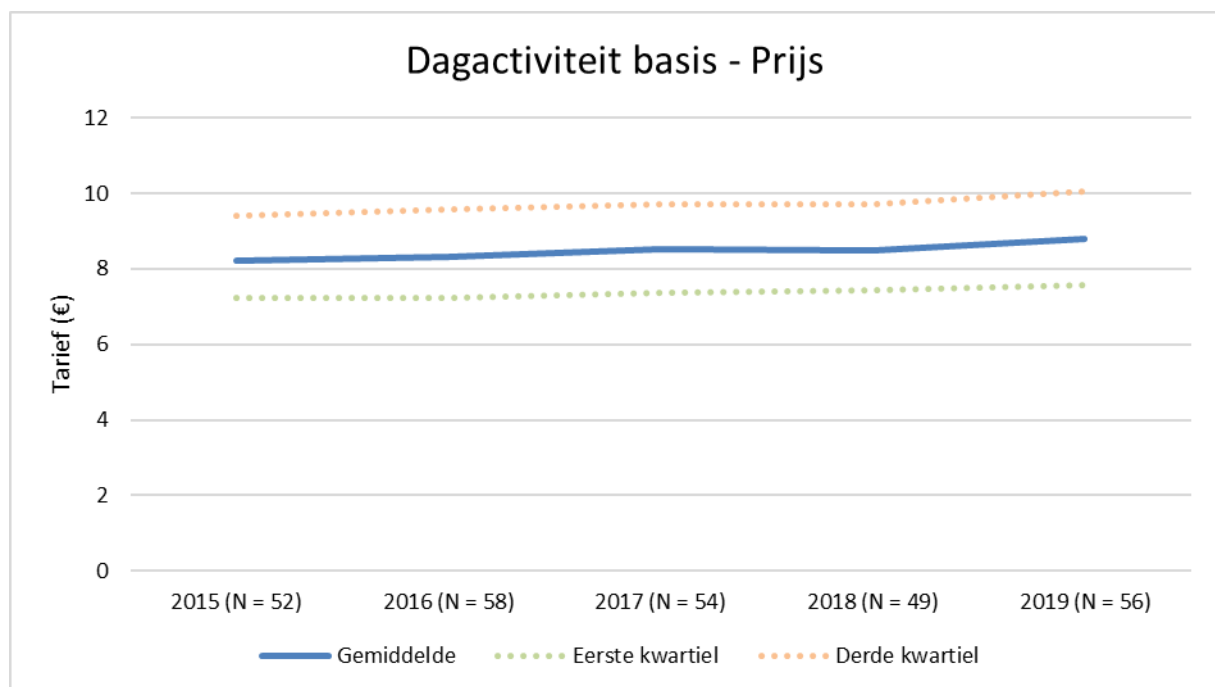
Bovendien is er bij de vaststelling van de NZa-tarieven vóór 2015 geen sprake geweest van een neerwaartse druk op de tarieven zoals bij huishoudelijke hulp het geval is geweest.

Op grond hiervan is de hypothese aangaande de tarieftrends dat als gemeenten de AMvB zouden houden, er in 2018 maar met name ook in 2019 een stijging van de tarieven zichtbaar zou moeten zijn. Deze stijging zou zichtbaar moeten zijn bij zowel lichte dagbestedingsproducten als zwaardere dagbestedingsproducten.

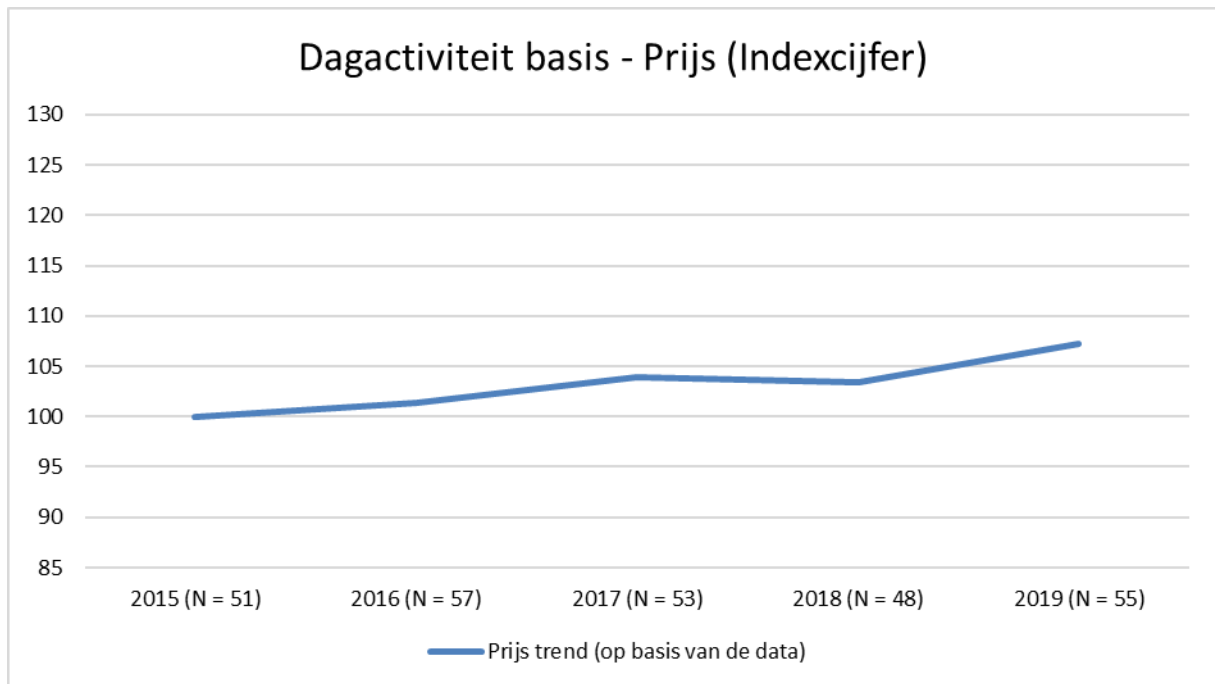
2.4.2 Toetsing van de hypothese aan de hand van de geobserveerde tarieftrends

De onderstaande grafieken brengen de tarieftrends bij dagbesteding in beeld.

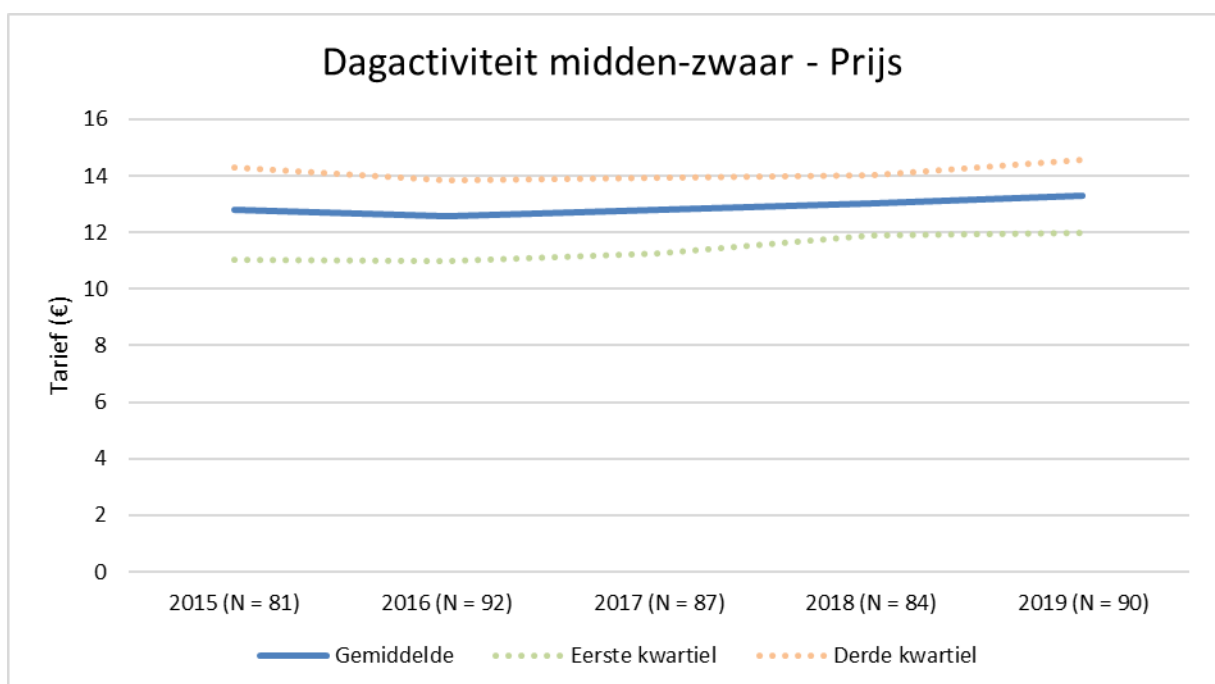
Zoals blijkt uit de grafieken is er bij dagbesteding basis sprake van een licht stijgende tarieftrend in 2015-2017, een licht dalende tarieftrend in 2018 en vervolgens weer een licht stijgende tarieftrend in 2019. Bij dagactiviteit midden-zwaar is er een eerdere en relatief sterkere prijsstijging zichtbaar, namelijk vanaf 2017. De prijsstijging is in 2019 bovendien geprononceerder dan in 2017 en 2018. De spreiding van tarieven rond het gemiddelde is bij dagbesteding relatief hoog in vergelijking tot de andere hoofdproducten. De geobserveerde tarieftrend bij dagbesteding bevestigen derhalve *gedeeltelijk* de geformuleerde hypothese, namelijk wel qua richting maar niet qua mate. In de volgende paragraaf gaan we na of er andere verklaringen zijn voor de geobserveerde tarieftrends die mogelijk samenvallen met de AMvB als verklarende factor of die een (veel) grotere verklaringskracht hebben voor de geobserveerde tarieftrends dan de AMvB.



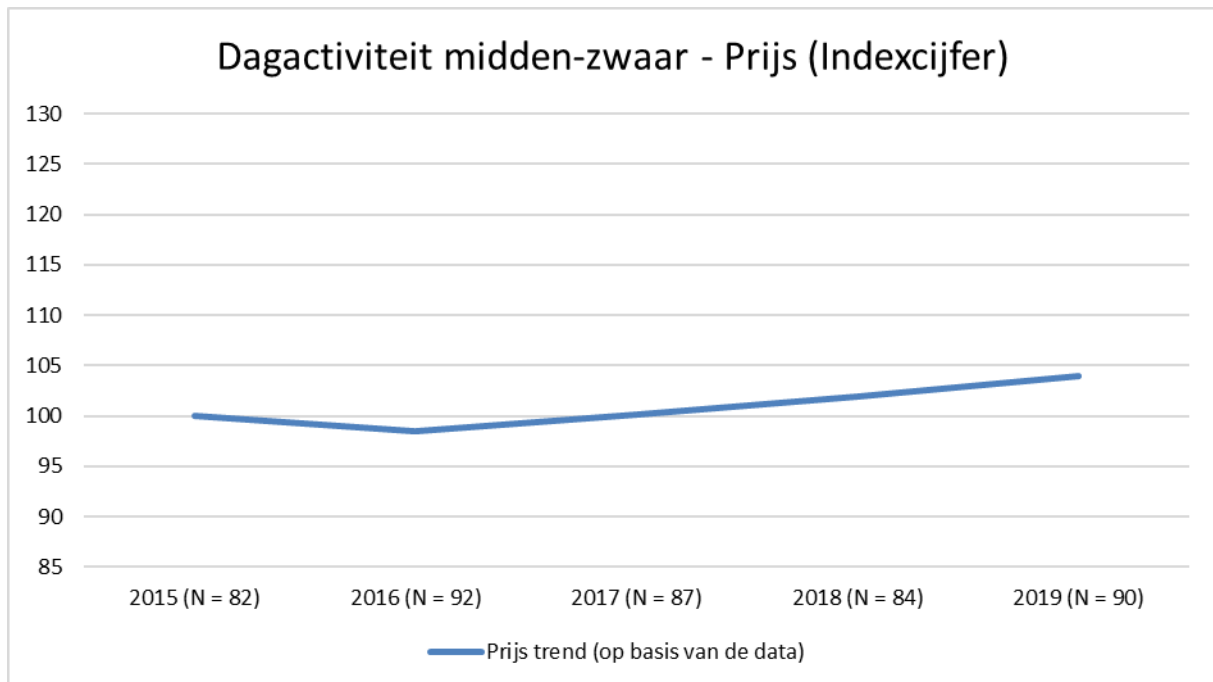
Figuur 10. Prijs per uur dagactiviteit basis o.b.v. enquêtedata (N ≈ 55 en verschilt licht per jaar, zie de grafiek).



Figuur 11. Prijstrend dagactiviteit basis in indexcijfers o.b.v. enquêtedata (N ≈ 55 en verschilt licht per jaar, zie de grafiek).



Figuur 12. Prijs per uur dagactiviteit midden-zwaar o.b.v. enquêtedata (N ≈ 85 en verschilt licht per jaar, zie de grafiek).



Figuur 13. Prijsrend dagactiviteit midden-zwaar in indexcijfers o.b.v. enquêtedata (N ≈ 85 en verschilt licht per jaar, zie de grafiek).

2.4.3 Potentiële andere verklaringen voor de geobserveerde tarieftrends

Op grond van de bovengenoemde hypothese en de geobserveerde tarieftrends is er een indicatie dat de AMvB van invloed is op de tarieven voor begeleiding, maar in mindere mate dan bij de tarieven bij huishoudelijke hulp en bovendien niet bij elk van de geanalyseerde subproducten. Met andere woorden: het verband tussen de geobserveerde tarieftrends en de AMvB lijkt bij individuele begeleiding minder sterk dan bij huishoudelijke hulp. We hebben getoetst of deze bevinding voor het effect van de AMvB op de tarieven voor individuele begeleiding bevestigd dan wel ontkracht wordt door andere potentiële verklaringen.

Aan gemeenten die deel hebben genomen aan de enquête is de vraag voorgelegd wat volgens hen de belangrijkste verklaring is voor de prijsrend van het hoofdproduct. De twee meest genoemde verklaringen door gemeenten bij de prijsrend bij groepsbegeleiding zijn: indexatie(s) en cao-ontwikkelingen. Wat betreft de invloed van de AMvB is het meest gegeven antwoord dat gemeenten niet weten of de prijsontwikkeling zich zonder de AMvB in dezelfde richting en mate zou hebben voorgedaan (zie bijlage 3).

Een potentiële verklaring voor het feit dat bij lichte begeleiding sprake is van een duidelijke stijging van het tarief in 2019 en bij lichte dagbesteding niet, is dat bij dagbesteding het substitutievraagstuk, dat bij begeleiding een voorname rol speelt, minder speelt, omdat de intensiteit van dagbesteding vooral samenhangt met het aantal dagdelen per week dat de dagbesteding ingezet wordt, waarbij geldt dat een lage belastbaarheid van een kwetsbare cliënt leidt tot een lager aantal dagdelen per week. Cliënten met een hoge zorgwaarte ontvangen dus niet per se meer uren dagbesteding dan cliënten met een lagere zorgwaarte.

De genoemde verklaringen en additionele verklaringen worden herkend door de materiedeskundigen. Daarnaast wijzen de materiedeskundigen erop dat de genoemde wijzigingen van de verschillende cao's die gehanteerd worden bij dagbesteding voor de meeste gemeenten geen aanleiding zijn om het contract open te breken en de tarieven opnieuw vast te stellen. Dit is overigens ook niet een wettelijke verplichting. In plaats daarvan hanteren gemeenten de eerste afgesproken indexatie van tarieven. Deze verklaring is ook genoemd en toegelicht bij individuele begeleiding.

2.5 Kortdurend Verblijf

2.5.1 Hypothese ten aanzien van de tarieftrends

Kortdurend verblijf is in vergelijking tot de andere hoofdproducten een relatief klein en relatief onbekend product. Net als individuele begeleiding en dagbesteding is het product in 2015 gedecentraliseerd naar gemeenten. Daarvoor werden de tarieven voor kortdurend verblijf vastgesteld door de NZa. Deze context is relevant voor de formulering van een hypothese ten aanzien van de tarieftrend, want de relatieve omvang en relatieve onbekendheid van het product hebben ervoor gezorgd dat er onder gemeenten onduidelijkheid heeft bestaan over de te hanteren tarieven voor kortdurend verblijf.

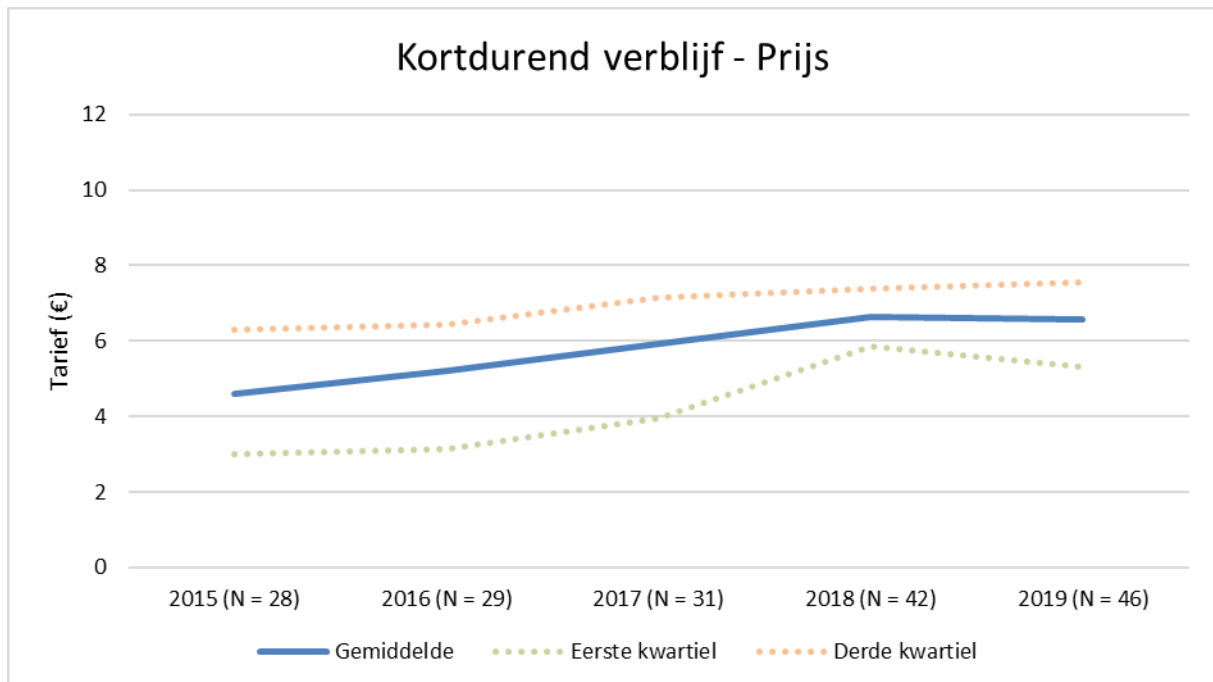
Eenzijds bestond er bij gemeenten het vermoeden dat de NZa-tarieven voor kortdurend verblijf in de voormalige AMBZ relatief hoog waren. Anderzijds waren veel gemeenten, met name in de beginjaren 2015-2017, niet op de hoogte van het feit dat de bezettingsgraad (van de bedden) waar de NZa mee rekende in de vml. AWBZ (en in de huidige berekening van Wlz-tarieven) veel hoger is dan de bezettingsgraad die haalbaar is binnen de Wmo (waar kortdurend verblijf vooral ingezet wordt in de weekenden, om mantelzorgers te ontlasten, waardoor de kortdurend verblijf plekken de rest van de week niet benut worden). Veel gemeenten hebben bij de invoering van de Wmo 2015 bij kortdurend verblijf de NZa-tarieven overgenomen zonder precies te weten welke bezettingsgraad binnen de Wmo van toepassing zou zijn. Hierbij hebben sommige gemeenten ervoor gekozen om de tarieven voor kortdurend verblijf te verlagen, op basis van de bovengenoemde veronderstelling dat de NZa-tarieven voor kortdurend verblijf relatief hoog waren (zonder rekening te houden met het verschil in bezettingsgraden). In de loop der jaren hebben sommige gemeenten hun tarieven naar boven moeten bijstellen, omdat aanbieders niet bereid waren om het product kortdurend verblijf te leveren tegen de vastgestelde tarieven (waarbij de bezetting de belangrijkste reden is voor de ontoereikendheid van de tarieven). Dit betekent dat in elk jaar bij individuele gemeenten zich soms tegengestelde trendbewegingen in de tarieven voordoen. In het ene jaar is de groep gemeenten die zich genoodzaakt ziet de tarieven te verhogen het grootst en in het andere jaar juist de groep gemeenten die mogelijkheden ziet om de tarieven te verlagen.

Op grond van de geschetste context is de hypothese aangaande de tarieftrends dat als gemeenten de AMvB zouden houden, er ten opzichte van de NZa-tarieven een substantiële stijging van de tarieven voor kortdurend verblijf zichtbaar zou moeten zijn. Gelet op het bovengenoemde verschil in bezettingsgraad, zou deze stijging meteen vanaf 2015 zichtbaar moeten zijn, al is het, gelet op de context en de relatieve onbekendheid met het product, redelijk om te veronderstellen dat de tariefwijzigingen door veel gemeenten pas op een later moment zijn doorgevoerd.

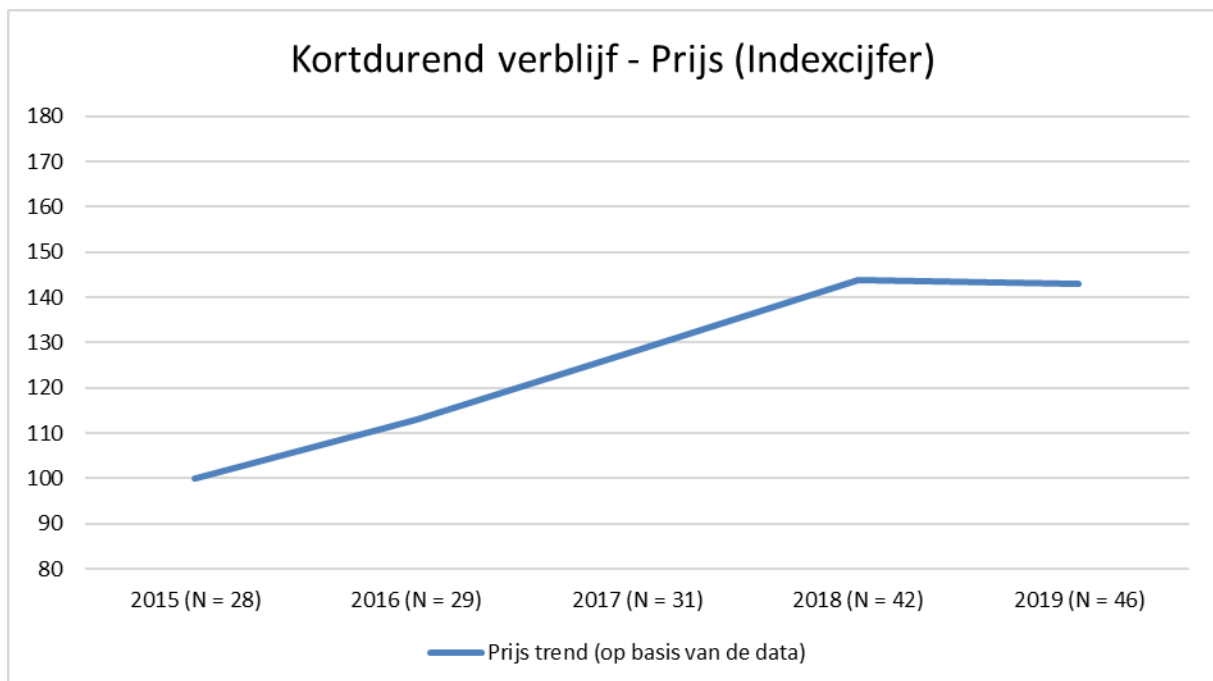
2.5.2 Toetsing van de hypothese aan de hand van de geobserveerde tarieftrends

De onderstaande grafieken brengen de tarieftrends bij kortdurend verblijf in beeld. Bij de enquêtedata rapporteren we met het oog op de data de prijstrend van de gecombineerde KV-producten en niet uitgesplitst in subproducten. De reden is dat een substantieel aantal gemeenten één generiek kortdurend verblijf product hanteert.

Zoals blijkt uit de grafieken is er sprake van een forse stijging van de tarieven bij kortdurend verblijf. Conform de hypothese doen de tariefstijgingen zich meteen vanaf 2015-2016 voor en niet pas vanaf 2018-2019, zoals bij de meeste andere hoofdproducten. Hierbij valt op dat in 2015 tot en met 2018 de tarieven voor de gecombineerde KV-producten fors stijgen, terwijl van 2018 op 2019 de tarieven juist licht dalen.



Figuur 14. Prijs per uur gecombineerde KV-producten o.b.v. enquêtedata (N ≈ 30 en verschilt per jaar, zie de grafiek).



Figuur 15. Prijstrend gecombineerde KV-producten in indexcijfers o.b.v. enquêtedata (N ≈ 30 en verschilt licht per jaar, zie de grafiek).

2.5.3 Slotbevinding

Op grond van de bovengenoemde hypothese en de geschetste context is er bij kortdurend verblijf sprake van een bijzondere situatie. Dit wordt bevestigd door de geobserveerde tarieftrends, waarbij in tegenstelling tot de andere hoofdproducten sprake is van forse tariefstijgingen in de jaren 2015-2018. In het grootste gedeelte van deze periode was de AMvB nog niet van toepassing. De materiedeskundigen herkennen de geschetste context en de prijstrend bij kortdurend verblijf.

2.6 Beschermd wonen

2.6.1 Hypothese ten aanzien van de tarieftrends

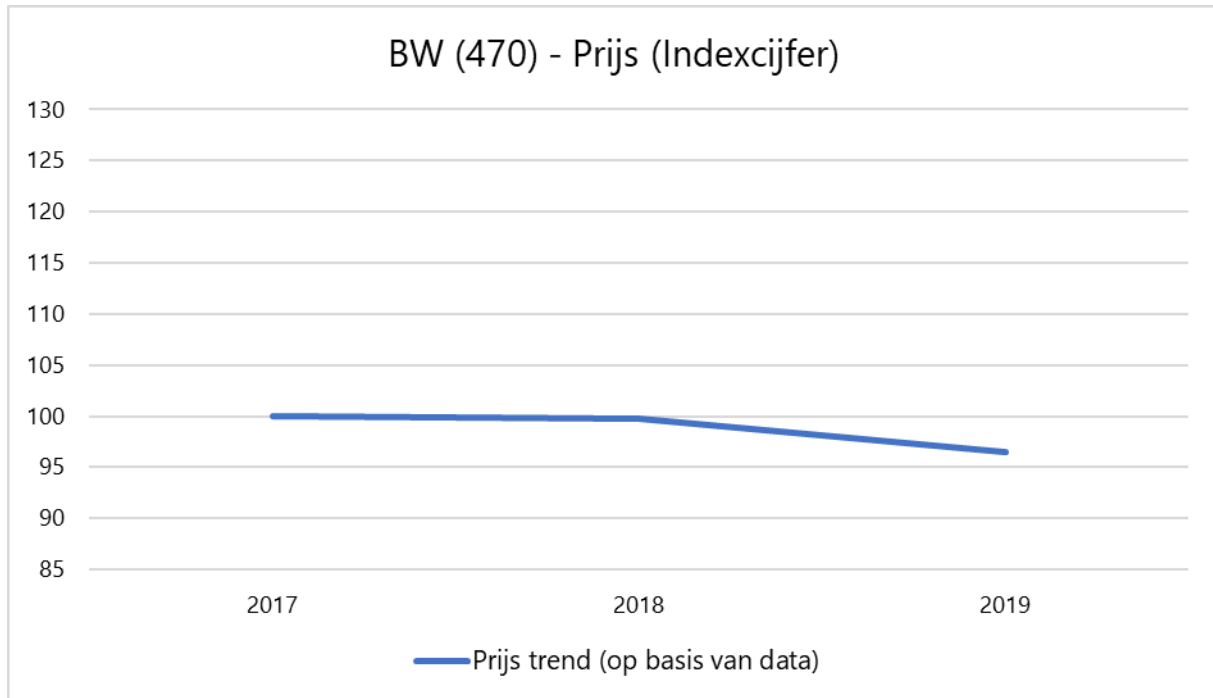
Bij het leveren van het hoofdproduct beschermd wonen worden verschillende cao's gehanteerd, waaronder de cao GGZ, Sociaal Werk en GHZ. Elk van de genoemde cao's is in de periode 2015-2018 qua hoogte van de loonschalen niet substantieel gewijzigd in verband met de (nasleep van) de economische crisis en de daaraan gerelateerde bezuinigingen bij Rijk en gemeenten. Vanaf 2018 is elk van de genoemde cao's opnieuw afgesloten, waarbij in tegenstelling tot de periode 2015-2018 substantiële loonstijgingen zijn afgesproken die een substantieel kostprijsopdrijvend effect hebben voor zorgaanbieders. Een ander relevant gegeven voor wat betreft de hypothese ten aanzien van de tarieftrends voor beschermd wonen is dat dit product pas in 2015 is overgegaan naar gemeenten, in tegenstelling tot huishoudelijke hulp dat al sinds 2007 door gemeenten georganiseerd wordt. Vóór 2015 werden de tarieven voor beschermd wonen vastgesteld door de NZa. Een relevant gegeven bij deze context is dat de door de NZa berekende tarieven voor het voormalige AWBZ-product beschermd wonen relatief hoog waren.

Op grond hiervan is de hypothese aangaande de tarieftrends dat als gemeenten zich aan de AMvB zouden houden, er in 2018 maar met name ook in 2019 een stijging van de tarieven zichtbaar zou moeten zijn. Deze stijging zou zichtbaar moeten zijn bij zowel lichte beschermd wonen producten als zwaardere beschermd wonen producten. Op grond van het contextgegeven dat de door de NZa berekende tarieven voor het voormalige AWBZ-product beschermd wonen relatief hoog waren, is de hypothese dat de tariefstijgingen bij beschermd wonen minder markant zijn dan bij de andere hoofdproducten.

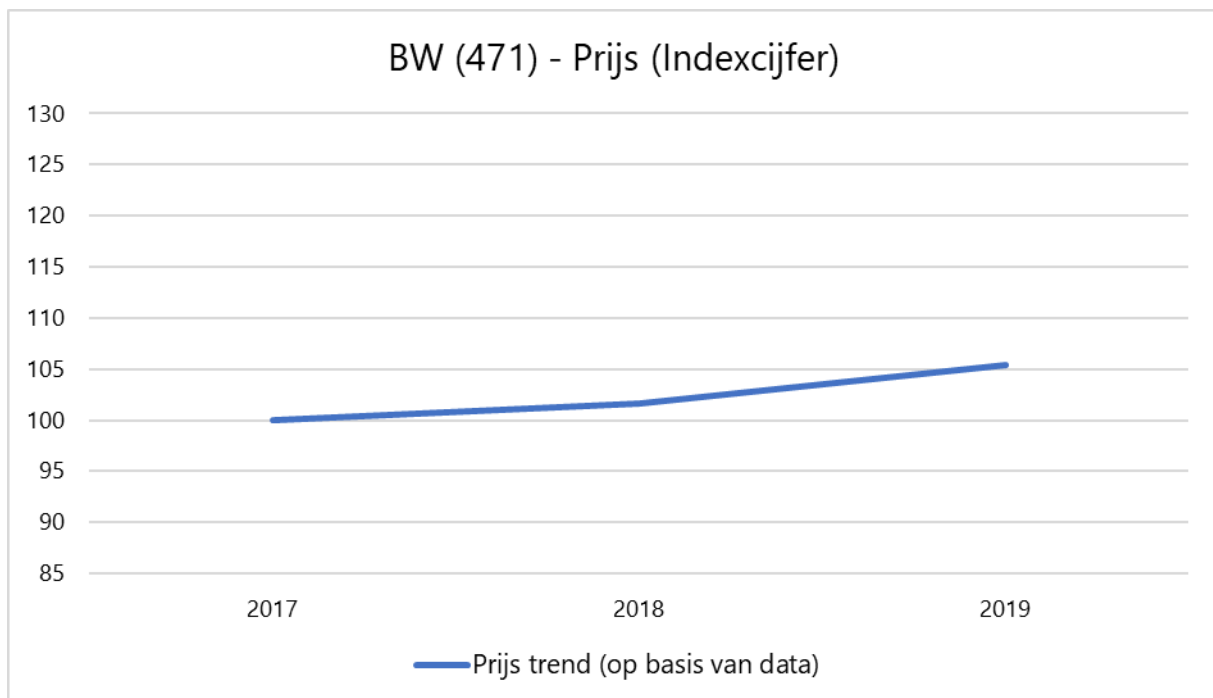
2.6.2 Toetsing van de hypothese aan de hand van de geobserveerde tarieftrends

De onderstaande grafieken brengen de tarieftrends bij beschermd wonen in beeld. Beschermd wonen maakt deel uit van de Wmo 2015 en werd tot 2019 aanbesteed door de centrumgemeenten. De groep bestaande cliënten heeft gedurende een periode van vijf jaar gebruik kunnen maken van het overgangsrecht (dit kan tot 2021). Wel hebben de meeste gemeenten vanaf 2015 cliënten de mogelijkheid tot herindicatie onder de Wmo aangeboden. Dit betekent dat de tariefdata van met name 2015 en 2016 voor beschermd wonen door veel gemeenten niet zijn aangeleverd bij het CAK. Vanaf het jaar 2017 hebben genoeg gemeenten de tariefdata gerapporteerd om te kunnen analyseren, maar is de overgangsrechtperiode nog niet afgelopen. Bovendien is de eigen bijdragesystematiek bij beschermd wonen anders dan bij de andere hoofdproducten. Daarom rapporteren we alleen de tarieftrend over de jaren 2017-2019, alleen in indexcijfers. Naast CAK-data hebben we bij 22 centrumgemeenten gegevens opgevraagd, onder andere over de tarieven. Deze tarieven gaan wel over de hele periode 2015-2019 maar gaan over een kleiner aantal gemeenten; zie bijlage 2.

Uit de grafieken op basis van de CAK-data blijkt dat er in het jaar 2018 voor beide producten sprake is van een vlakke trend. In 2019 is er voor het (lichtere) product BW (470) sprake van een licht dalende prijstrend, terwijl er voor het (zwaardere) product BW (471) juist sprake is van stijgende prijstrend. Uit de tariefgegevens die we apart hebben opgevraagd bij centrumgemeenten komt eveneens een stijgende prijstrend naar voren.



Figuur 16. Prijstrend BW (470) in indexcijfers o.b.v. CAK-data (N = 31 voor alle jaren).



Figuur 17. Prijstrend BW (471) in indexcijfers o.b.v. CAK-data (N = 21 voor alle jaren).

2.6.3 Potentiële andere verklaringen voor de geobserveerde tarieftrends

Op grond van de bovengenoemde hypothese en de geschetste context is er bij beschermd wonen sprake van een bijzondere situatie. Dit wordt bevestigd door de geobserveerde tarieftrends, waarbij in tegenstelling tot de andere hoofdproducten sprake is van een vlakke tarieftrend in 2018 en een licht dalende prijstrend in 2019 bij het relatief lichtere beschermd wonen product en slechts lichte stijging bij het relatief zwaardere beschermd wonen product. Een andere relevante potentiële verklaring voor de prijstrend bij beschermd wonen is dat door voortgaande extramuralisering in de GGZ steeds meer cliënten met een relatief hoge zorgwaarte instromen in beschermd

wonen. De kostprijs voor cliënten met een relatief hogere zorgzwaarte is gemiddeld genomen hoger. Hierdoor is een opwaartse prijsdruk ontstaan op de beschermd wonen producten met een hogere zorgzwaarte.

De materiedeskundigen herkennen de geschetste context en de genoemde verklaring voor de prijstrend bij beschermd wonen. Een potentiële additionele verklaring van de materiedeskundigen is dat gemeenten bij de beschermd wonen producten met een hogere zorgzwaarte ook relatief steeds zwaardere eisen stellen, bijvoorbeeld 24-uurstoezicht. Aan de andere kant worden de cliënten met een lagere zorgzwaarte juist aangemoedigd om uit te stromen en zelfstandig te wonen met intensieve begeleiding, waardoor de cliënten met een relatief hogere zorgzwaarte een steeds groter deel van de totale groep beschermd wonen uitmaken.

2.7 Wmo-vervoer

Voor tariefinformatie over Wmo-vervoer zijn twee databronnen ontsloten, namelijk de enquêtedata en een databestand van kennisplatform CROW. De CROW-data maken duidelijk dat gemeenten vervoersproducten inkopen via 80 inkoopcombinaties. De CROW-datasets bevatten gegevens over tarieven van een ruime meerderheid van deze inkoopcombinaties, die verspreid zijn over het land en die zowel grote als kleine gemeenten bevatten. Dit impliceert dat de tariefdata van CROW een representatief beeld geven van de ontwikkeling van de vervoertarieven. De CROW-datasets bevatten echter uitsluitend gegevens over de jaren 2017 en 2019, inclusief start- en einddatum van de contracten. Dit betekent dat de onderzoeksvraag over de vervoertarieven, die betrekking heeft op de periode 2015-2019, niet uitsluitend op basis van de CROW-data te beantwoorden is.

De enquêtedata over vervoertarieven bevatten gegevens over de volledige onderzoeksperiode 2015-2019. Echter, de enquêtegegevens over vervoer hebben als limitatie dat de bruikbare respons per tariefvorm beperkt is. Dit is enerzijds het gevolg van het gegeven dat de bruto respons bij vervoer lager is uitgevallen dan bij de andere hoofdproducten (de bruto respons van de enquête bij vervoer is uitgekomen op 96 gemeenten). Anderzijds is het een gevolg van het feit dat er bij vervoer verschillende tariefvormen zijn die, in tegenstelling tot de andere hoofdproducten, niet zonder additionele gegevens om te rekenen zijn naar één tariefvorm. Ter illustratie: bij alle andere hoofdproducten is de eenheid van de tarieven een tijdseenheid, waardoor bij alle p*q gefinancierde producten tarieven met verschillende eenheden (bijvoorbeeld per uur, per dagdeel of per etmaal) zonder additionele gegevens om te rekenen zijn naar één eenheid, bijvoorbeeld uurtarieven. Bij vervoer worden echter tarieven berekend die (a) sterk verschillen qua eenheid (bijvoorbeeld tarief per kilometer, tarief per OV-zone, tarief per rit of tarief per uur), (b) in heel verschillende combinaties worden toegepast (bijvoorbeeld een starttarief plus een tarief per OV-zone, een starttarief plus een tarief per kilometer, enzovoorts) en (c) onder verschillende voorwaarden worden toegepast (bijvoorbeeld aparte tarieven in de spits of aparte tarieven voor rolstoelvervoer). Hierdoor is de bruikbare respons (dat wil zeggen: het aantal gemeenten waarover per tariefvorm bruikbare gegevens te rapporteren zijn) lager dan bij de andere Wmo-producten. De combinatie van een lagere bruto respons én lagere bruikbare respons betekent dat de onderzoeksvraag over de vervoertarieven niet uitsluitend op basis van de enquêtedata te beantwoorden is.

Er zijn forse extra inspanningen gepleegd om de bruto respons bij vervoer zo hoog mogelijk te laten zijn. Na afronding van de reguliere responsperiode voor de enquête die I&O Research heeft gehouden onder de 196 gemeenten uit de eerste meetronde, bleek uit de analyse van de enquêtedata dat het aantal datapunten dat gemeenten hebben aangeleverd over het product vervoer minder was dan bij de andere hoofdproducten. Daarom is meteen besloten om een aanvullende mini-enquête onder de bestaande groep gemeenten uit te zetten met het herhaalde verzoek om tariefdata over vervoer aan te leveren. Het totale aantal rappelacties, dat bij de reguliere enquête al bovengemiddeld hoog was, is bij vervoer dus nóg verder opgeschroefd. Het is zeer onwaarschijnlijk dat het langer openzetten van de mini-enquête over vervoer of verder opschroeven van het aantal rappelacties gericht op vervoertarieven een hogere bruto respons zal opleveren. We achten de genoemde bruto respons van 96 gemeenten voor het hoofdproduct vervoer dan ook de hoogst haalbare respons.

Daarnaast is, gelet op de limitaties van zowel de CROW-data als de enquêtedata over vervoertarieven, gezocht naar alternatieve methoden om tóch de vervoertarieven inzichtelijk te maken. De twee onderzochte alternatieve methoden zijn: (1) het combineren van CROW-data en enquêtedata in één databestand, (2) het omrekenen van tariefdata met behulp van additionele gegevens. Het combineren van CROW-data en enquêtedata bleek niet mogelijk, omdat bij een te groot aantal gemeenten verschillen zijn aangetroffen in tariefdata over dezelfde jaren, waarbij op grond van de data niet te beoordelen is welke databron bij welke gemeente betrouwbare gegevens bevat. Het omrekenen van tariefdata met behulp van additionele gegevens bleek evenmin mogelijk, omdat de benodigde additionele data, namelijk het aantal kilometers per rit en het aantal cliënten per rit, niet opvraagbaar zijn, laat staan bij alle 96 gemeenten van de bruto enquêterespons over vervoer.

Na overleg met het Ministerie van VWS, de onderzoekstechnische begeleidingscommissie en vertegenwoordigers van de vervoersbranche heeft Berenschot daarom besloten om geen tarieftrends voor het hoofdproduct vervoer te presenteren. Ook is er besloten om de tariefdata die wel ontsloten zijn evenmin te presenteren, omdat alle genoemde partijen het onwenselijk achten dat er een beeld ontstaat op basis van onvoldoende en/of onvoldoende betrouwbare gegevens. Wel achten de partijen het wenselijk om een indicatie te geven van het effect van de AMvB op de vervoertarieven. In de derde en laatste meetronde zal Berenschot daarom met het oog hierop 5 verdiepende interviews afnemen met vervoerders en adviseurs rondom de inkoop van vervoersdiensten door gemeenten. Op grond van deze interviews zullen één of meer hypothesen worden geformuleerd aangaande het effect van de AMvB op de vervoertarieven. Deze hypothese(s) zal in een representatieve enquête onder gemeenten worden getoetst.

3. Volumeontwikkeling op P*Q bekostigde maatwerkvoorzieningen

In dit hoofdstuk geven we voor vijf Wmo-zorgvormen (Hulp bij Huishouden, Individuele Begeleiding, Groepsbegeleiding, Kortdurend Verblijf en Beschermd Wonen) inzicht in de volumeontwikkeling op de door gemeenten ingekochte maatwerkvoorzieningen in de periode 2015-2019. Het gaat hier uitsluitend om maatwerkvoorzieningen die gemeenten via de zogenaamde p*q financieringsmethodiek bekostigen.

3.1 Inhoudelijke toelichting

3.1.1 Toelichting op de databronnen en -analyse

De gepresenteerde analyse van de volumeontwikkeling is gebaseerd op de CAK-data. Deze databron biedt data over een groot aantal gemeenten en vormt daarmee een solide onderbouwing van de onderliggende volumetrend. De CAK-data betreffen de afgenomen volumes. Dit geeft een beter beeld van de daadwerkelijke volumes dan bijvoorbeeld de geïndiceerde volumes, omdat het in de praktijk vaak voorkomt dat het aantal geïndiceerde uren afwijkt van het aantal daadwerkelijk afgenomen uren (meestal ligt het aantal daadwerkelijk afgenomen uren lager dan het aantal geïndiceerde uren). De eenheden waarin het CAK volumes verzamelt (uren, dagdelen en etmalen) zijn uitstekend bruikbaar in de volume-analyse en, indien nodig, gemakkelijk om te rekenen zijn naar dezelfde eenheid.

Een limitatie van de CAK-data is dat deze data alleen betrekking hebben op maatwerkvoorzieningen (zoals in de hoofdstuktitel verwoord). Een grote meerderheid van de gemeenten biedt de bovengenoemde hoofdproducten aan als maatwerkvoorziening, waardoor dit slechts een beperkte limitatie is. Bovendien presenteren we alleen de volumetrends van gemeenten die voor alle jaren volumedata hebben aangeleverd en die geen trendbreuken bevatten. Theoretisch is het dan weliswaar nog steeds mogelijk dat de trend deels beïnvloed wordt door een onderliggende verschuiving van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen, maar een dergelijke verschuiving in de volumedata kan zich door deze voorzorgsmaatregelen in acht te nemen slechts voordoen bij een kleine minderheid van gemeenten, waardoor de limitatie beperkt blijft. Een tweede limitatie van de CAK-data is dat met name in de beginjaren niet alle gemeenten de volumedata correct hebben aangeleverd. We hebben er daarom net als bij de analyse van de CAK-tariefdata voor gekozen om in de analyse alleen volumereeksen mee te nemen van gemeenten die (a) een complete set hebben opgeleverd over alle jaren (2015-2018); (b) een set hebben opgeleverd zonder uitbijters; (c) een set hebben opgeleverd zonder trendbreuken in de reeks. Met inachtneming van deze strikt toegepaste randvoorwaarden zijn de CAK-data ons inziens een bruikbare databron voor het analyseren van volumetrends.

Voorafgaand aan de analyse van de volumetrends hebben we een aantal wetenschappelijk gebruikelijke correcties op de data aangebracht, namelijk een correctie voor uitbijters, correctie voor trendbreuken en een selectie van subproducten op basis van het aantal datapunten. Voor een technische toelichting op de voorbereiding op de analyse van de tarieftrends op basis van de genoemde databronnen, zie bijlage 2.

Net als de analyse van de prijstrends heeft, heeft de analyse van de volumes volumetrends opgeleverd op het niveau van de verschillende door gemeenten gehanteerde productnamen. Net als bij de prijstrends presenteren we in dit hoofdstuk per hoofdproduct de volumetrends van de twee meest gehanteerde productnamen.

3.1.2 Leeswijzer bij dit hoofdstuk

In de navolgende paragrafen geven we per hoofdproduct een vrijwel volledige beantwoording van onderzoeksvraag 4, namelijk: wat is de volumeontwikkeling van de ingekochte Wmo-dienstverlening over de jaren 2015 t/m 2019? We presenteren bij elk hoofdproduct de twee producten met het grootste aantal datapunten in de onderliggende datasets. Op het moment van schrijven is het jaar 2019 nog niet afgelopen. We presenteren in

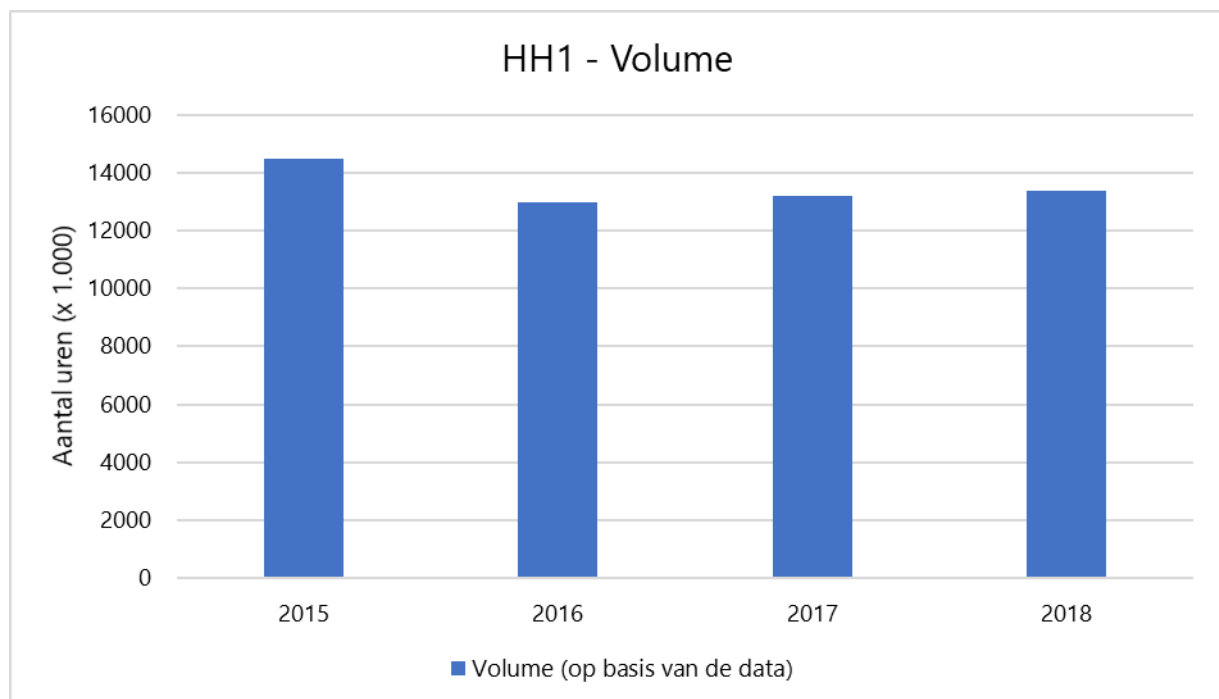
deze tweede meting daarom alleen de volumes 2015-2018. Bij het uitbrengen van de rapportage van de derde en laatste meting zijn naar verwachting ook de volumes voor het jaar 2019 bij CAK volledig beschikbaar.

Het geven van verklaringen voor de geobserveerde volumetrends is *geen* onderzoeksvraag. Desondanks noemen we als duiding en context bij de volumetrends bij elk hoofdproduct een aantal potentiële verklaringen voor de geobserveerde trends. Hierbij maken we gebruik van twee bronnen. Enerzijds hebben we in de enquête per hoofdproduct aan gemeenten de vraag voorgelegd wat volgens hen de belangrijkste verklaring is voor de door hun opgegeven volumeontwikkeling. Deze hypothesen zijn door Berenschot samengevat en aangevuld. Vervolgens hebben we de potentiële verklaringen getoetst bij materiedeskundigen in twee expertbijeenkomsten materiedeskundigen. In algemene zin is de uitkomst van de expertbijeenkomsten dat men de geconstateerde volumetrends van de verschillende producten herkent. Bij diverse producten hebben de materiedeskundigen aanvullende verklaringen genoemd. De genoemde potentiële verklaringen zijn niet limitatief en zullen in de derde meetronde niet nader uitgebreid of getoetst worden.

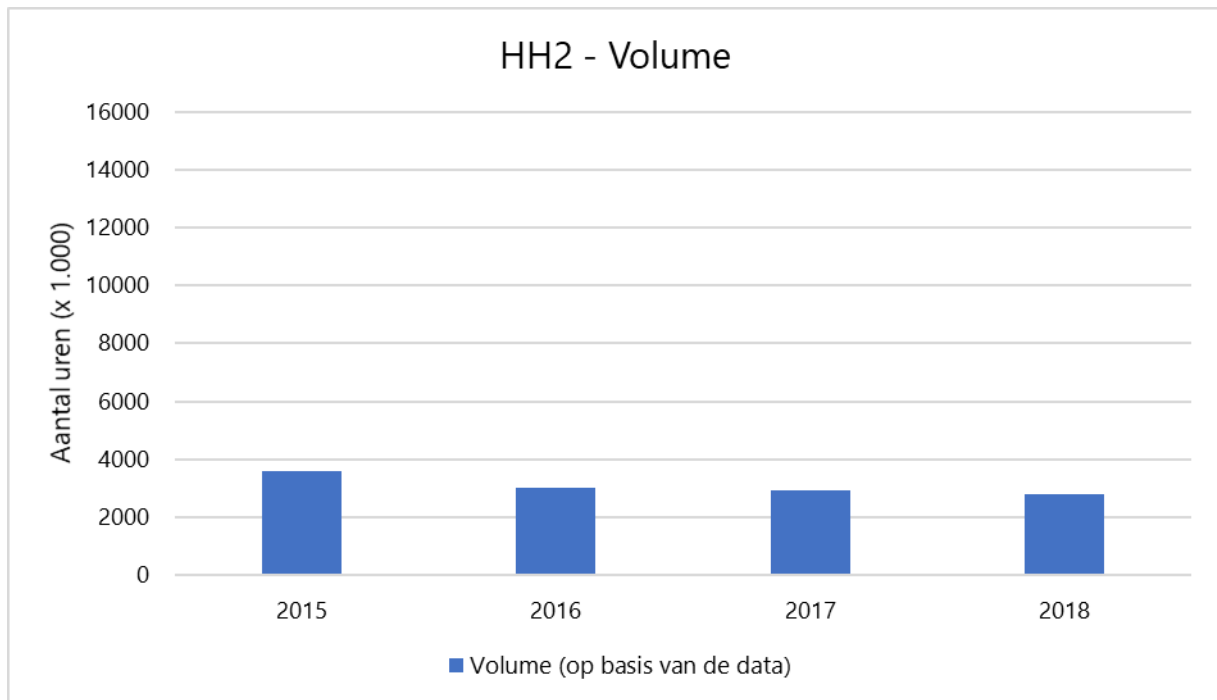
3.2 Hulp bij Huishouden

3.2.1 Volumetrend 2015-2018

Zoals blijkt uit de onderstaande grafieken is er per saldo sprake van een daling van het volume, bij zowel HH1 als HH2, waarbij de daling bij HH1 met name sterk is in 2016 en het volume van HH1 na 2016 juist weer licht stijgende is. Ook bij HH2 is er sprake van een voortgaande, licht dalende trend.



Figuur 18. Volume HH1 in duizenden uren o.b.v. CAK-data (N = 182 voor alle jaren).



Figuur 19. Volume HH2 in duizenden uren o.b.v. CAK-data (N = 158 voor alle jaren).

3.2.2 Potentiële verklaringen voor de geobserveerde volumetrends

De verklaringen van gemeenten voor de volumetrends op het terrein van huishoudelijke hulp hangen af van de periode waarop de verklaring betrekking heeft.

Potentiële verklaring voor de daling van het volume in 2016

De substantiële daling van het volume van zowel HH1 als HH2 in het jaar 2016 hangt volgens gemeenten samen met de forse bezuiniging die het Rijk in 2015 heeft doorgevoerd op de gemeentelijke budgetten voor huishoudelijke hulp. De volumedaling is dus feitelijk al eerder begonnen, maar omdat gevraagd is om een analyse vanaf 2015 is dit in de grafieken niet zichtbaar. De volumeontwikkeling na 2016 hangt volgens gemeenten met name samen met de AMvB en met een stijging van het aantal aanvragen. Het verband met de AMvB is dat de AMvB heeft geleid tot hogere tarieven, waardoor gemeenten besluiten minder uren huishoudelijke hulp in te zetten, zo blijkt uit de antwoorden van de geënquêteerde gemeenten. Het verband met de stijging van het aantal aanvragen hangt volgens gemeenten samen met de vergrijzing en met extramuralisering van de ouderenzorg, waardoor ouderen langer thuis blijven wonen.

Verwachting voor het volume in 2019

Hoewel het jaar 2019 in deze tweede meting nog niet tot de scope van de rapportage behoort (de volumedata over 2019 zijn nog niet volledig, omdat het jaar nog niet afgelopen is), verwachten veel gemeenten op grond van de nieuwe eigen bijdrageregeling vanaf 2019 een forse stijging van het volume.

Potentiële verklaring voor de stijging van het volume vanaf 2016

Een potentiële verklaring voor het feit dat het volume van HH1 vanaf 2016 weer stijgt, terwijl het volume van HH2 na 2016 is blijven dalen, is substitutie van de relatief zwaardere vorm van huishoudelijke hulp, HH2, voor lichtere vormen van huishoudelijke hulp, HH1. Door een stijging van de zorgvraag in combinatie met bezuinigingen en een stijging van de tarieven (zie hoofdstuk 2), hebben veel gemeenten er namelijk voor gekozen om vaker HH1 in te zetten en minder vaak HH2 en hoger. Ook voor de substitutie van zorgvormen geldt dat deze al vóór 2015 is ingezet.

Slotbevinding

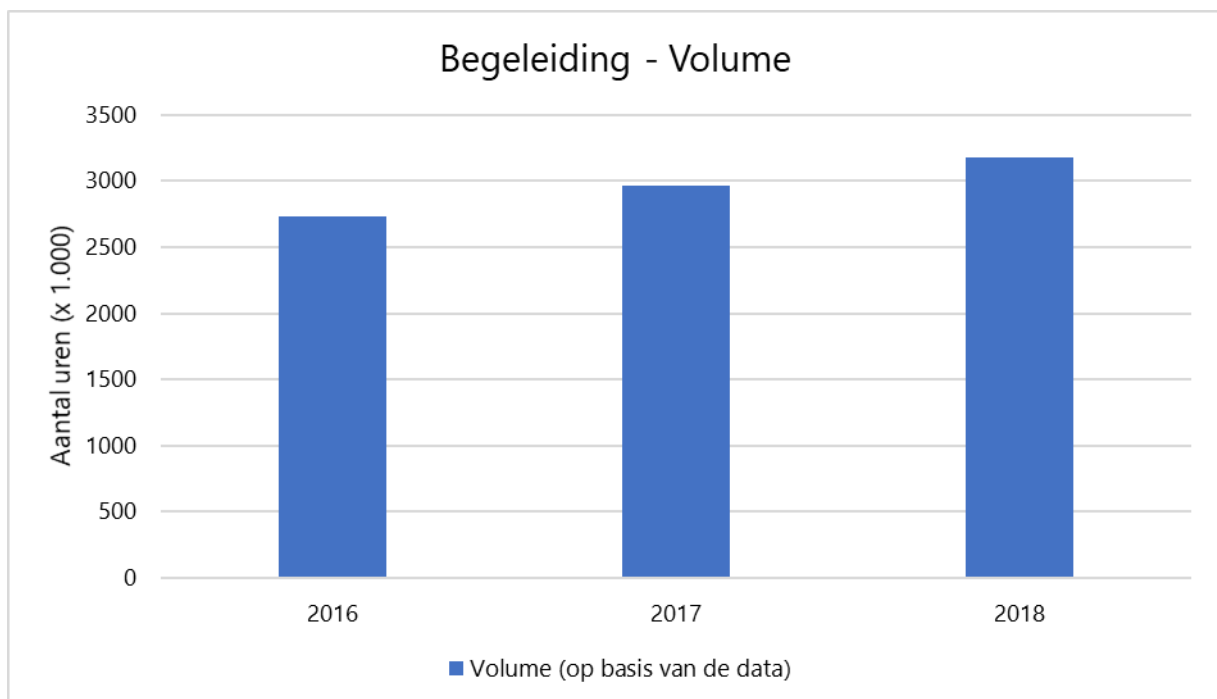
De materiedeskundigen herkennen de genoemde potentiële verklaringen. Ook wijzen de materiedeskundigen erop dat het relevant is om naast de volumes gemeten in uren ook te kijken naar de ontwikkeling van het aantal cliënten. Het aantal cliënten met een Wmo-maatwerkvoorziening huishoudelijke hulp is gedaald van ruim 408.000 in 2016 naar ruim 397.000 in 2018 (bron: CBS, 2019). In dezelfde periode is het aantal afgenomen uren Wmo-maatwerkvoorziening HH2 gelijk gebleven en het aantal afgenomen uren Wmo-maatwerkvoorziening HH1 gestegen. Dit betekent dat cliënten met een Wmo-maatwerkvoorziening huishoudelijke hulp na 2016 *per cliënt* gemiddeld genomen iets meer uren huishoudelijke hulp ontvangen. Op haar beurt wijst dit erop dat de gemiddelde zorgzwaarte van cliënten die huishoudelijke hulp ontvangen is toegenomen. Dit klopt met het beeld van de uitvoeringspraktijk van gemeenten: als gevolg van de bezuinigingen (die al ruim vóór 2016 zijn ingezet), zijn gemeenten strenger geworden met het indiceren van huishoudelijke hulp.

3.3 Individuele Begeleiding

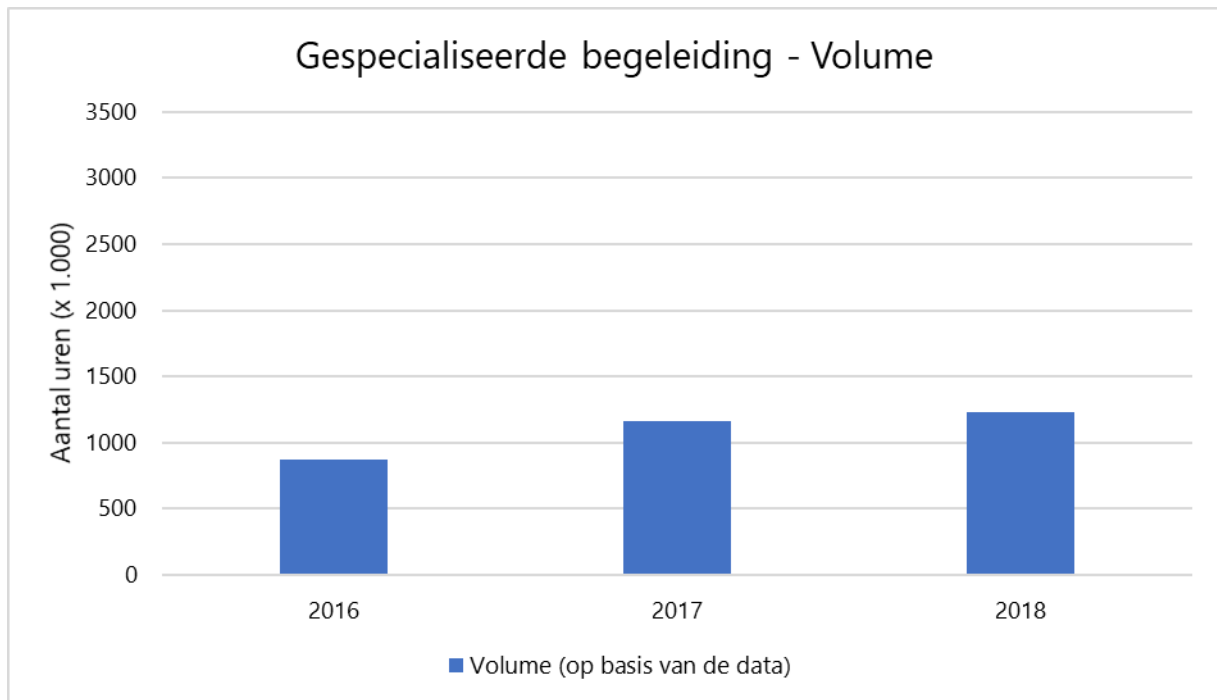
3.3.1 Volumetrend 2016-2018

Individuele begeleiding maakt deel uit van de Wmo 2015. Veel gemeenten hebben ervoor gekozen om bestaande cliënten uit de vml. AWBZ gebruik te laten maken van het overgangsrecht. De groep bestaande cliënten is gedurende het jaar 2015 in veel gemeenten geherindiceerd. Dit betekent dat de data van 2015 voor individuele begeleiding nog geen volledig beeld laten zien van het volume. Voor het jaar 2019 geldt dat het jaar op het moment van schrijven nog niet afgelopen is, waardoor definitieve volumecijfers nog ontbreken. Daarom laten we in de onderstaande grafieken alleen de jaren 2016 tot en met 2018 zien.

Uit de grafieken blijkt dat bij zowel (lichte) begeleiding als gespecialiseerde begeleiding sprake is van een stijging van het volume. Bij beide producten is de stijging in 2017 groter dan in 2018.



Figuur 20. Volume begeleiding in duizenden uren o.b.v. CAK-data (N = 164 voor alle jaren).



Figuur 21. Volume gespecialiseerde begeleiding in duizenden uren o.b.v. CAK-data (N = 74 voor alle jaren).

3.3.2 Potentiële verklaringen voor de geobserveerde volumetrends

De stijgende volumetrend bij individuele begeleiding is opvallend te noemen, omdat bij de meeste andere geanalyseerde zorgproducten per saldo sprake is van een vlakke volumetrend of (licht) dalende volumetrend (met uitzondering van beschermd wonen, waar eveneens sprake is van een stijgende volumetrend). De voornaamste potentiële verklaring voor de stijgende volumetrend bij individuele begeleiding is volgens de geënquêteerde gemeenten een stijgende zorgvraag, mede als gevolg van de ambulantisering van de GGZ (die al vóór 2015 in gang gezet is) en de ambulantisering van beschermd wonen (die na 2015 in gang gezet is). Dit betekent dat steeds minder cliënten in de GGZ opgenomen worden in een kliniek. Als gevolg hiervan hebben meer thuiswonende cliënten met psychische problematiek een vorm van individuele begeleiding nodig. Ook legt een aantal gemeenten een relatie met de decentralisatie: doordat gemeenten begeleiding organiseren, komen er cliënten in beeld voor begeleiding die vóór 2015 niet in beeld kwamen. Ten slotte legt een aantal gemeenten een relatie met de AMvB. Dit zijn met name de gemeenten die op grond van de AMvB de tarieven voor begeleiding verhoogd hebben en mede als gevolg daarvan minder uren begeleiding zijn gaan indiceren (*let op*: dit geldt voor een minderheid van de gemeenten). In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat de stijging van de tarieven voor begeleiding zich met name in de laatste paar jaar hebben voorgedaan. Deze verklaring heeft dus met name betrekking op 2018 en verder. Bovendien kan deze verklaring *niet* voor alle gemeenten gelden, aangezien de algehele volumetrend voor begeleiding duidelijk een opwaartse trend is en geen neerwaartse.

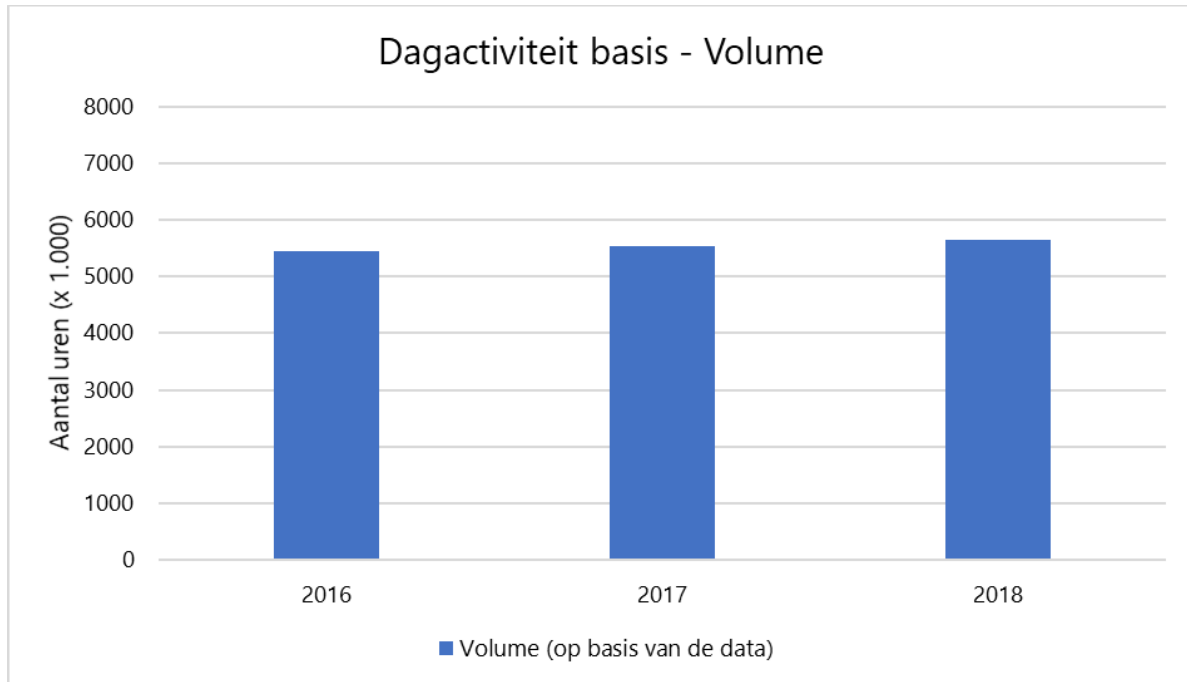
De materiedeskundigen onderschrijven de door gemeenten genoemde verklaringen. Het ligt niet voor de hand om te veronderstellen dat de geconstateerde volumetrend in sterke mate veroorzaakt wordt door de prijstrend bij individuele begeleiding. Zoals toegelicht in hoofdstuk 2, is er namelijk sprake van een stijgende prijstrend bij begeleiding (maar pas vanaf 2018) en een stabiele prijs bij gespecialiseerde begeleiding (waarbij het prijsniveau van 2015 en 2019 vergelijkbaar is). Er is dus per saldo geen sprake van een dalende prijstrend die een prikkel vormt om meer zorg te indiceren. Bovendien betreft de eerder genoemde verklaring van ambulantisering van de GGZ een dermate zware doelgroep dat gemeenten niet gemakkelijk zorg kunnen weigeren aan thuiswonende cliënten met psychische problematiek. Bij het verklaren van de substantiële stijging van het volume bij begeleiding spelen inhoudelijke redenen derhalve een belangrijker rol dan financiële redenen.

3.4 Groepsbegeleiding (Dagbesteding)

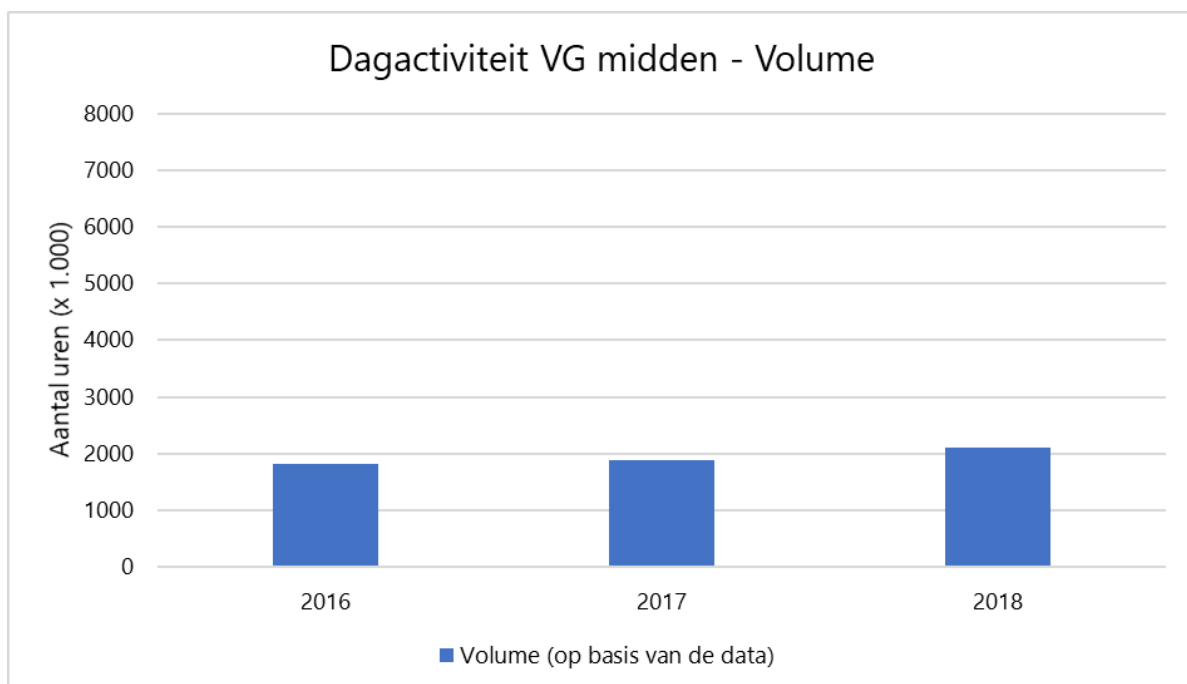
3.4.1 Volumetrend 2016-2018

Dagbesteding maakt deel uit van de Wmo 2015. De groep bestaande cliënten is gedurende het jaar 2015 in veel gemeenten geherindiceerd. Dit betekent dat de data van 2015 voor dagbesteding nog geen volledig beeld laten zien van het volume. Voor het jaar 2019 geldt dat het jaar op het moment van schrijven nog niet afgelopen is.

Uit de grafieken blijkt dat bij zowel dagactiviteit basis als bij dagactiviteit VG midden in 2017 en 2018 sprake is van een lichte stijging van het volume.



Figuur 22. Volume dagactiviteit basis in duizenden uren o.b.v. CAK-data (N = 100 voor alle jaren).



Figuur 23. Volume dagactiviteit VG midden in duizenden uren o.b.v. CAK-data (N = 38 voor alle jaren).

3.4.2 Potentiële verklaringen voor de geobserveerde volumetrends

De voornaamste potentiële verklaring voor de stijgende volumetrend bij individuele begeleiding is volgens de geënquêteerde gemeenten een (licht) stijgende zorgvraag. De mate waarin de zorgvraag stijgt, hangt af van lokale factoren. De eerder genoemde ambulantisering van de GGZ heeft bij het product dagbesteding een minder sterk effect dan bij individuele begeleiding, omdat binnen het product dagbesteding de doelgroep mensen met een psychische beperking procentueel kleiner is dan bij individuele begeleiding en omdat mensen met een psychische beperking meestal minder dagdelen dagbesteding nodig hebben dan bijvoorbeeld ouderen of mensen met een verstandelijke beperking (twee andere belangrijke doelgroepen van het product dagbesteding).

Ook legt een aantal gemeenten een potentiële relatie met de AMvB (*let op*: dit geldt voor een minderheid van de gemeenten). Dit zijn met name de gemeenten die op grond van de AMvB de tarieven voor dagbesteding verhoogd hebben en mede als gevolg daarvan minder uren of dagdelen begeleiding zijn gaan indiceren. In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat de stijging van de tarieven voor dagbesteding zich met name sinds 2017 hebben voorgedaan. Deze verklaring heeft dus met name betrekking op 2017 en verder. Bovendien blijkt uit de analyses dat de volumetrends bij dagbesteding per saldo stijgend zijn en niet dalend.

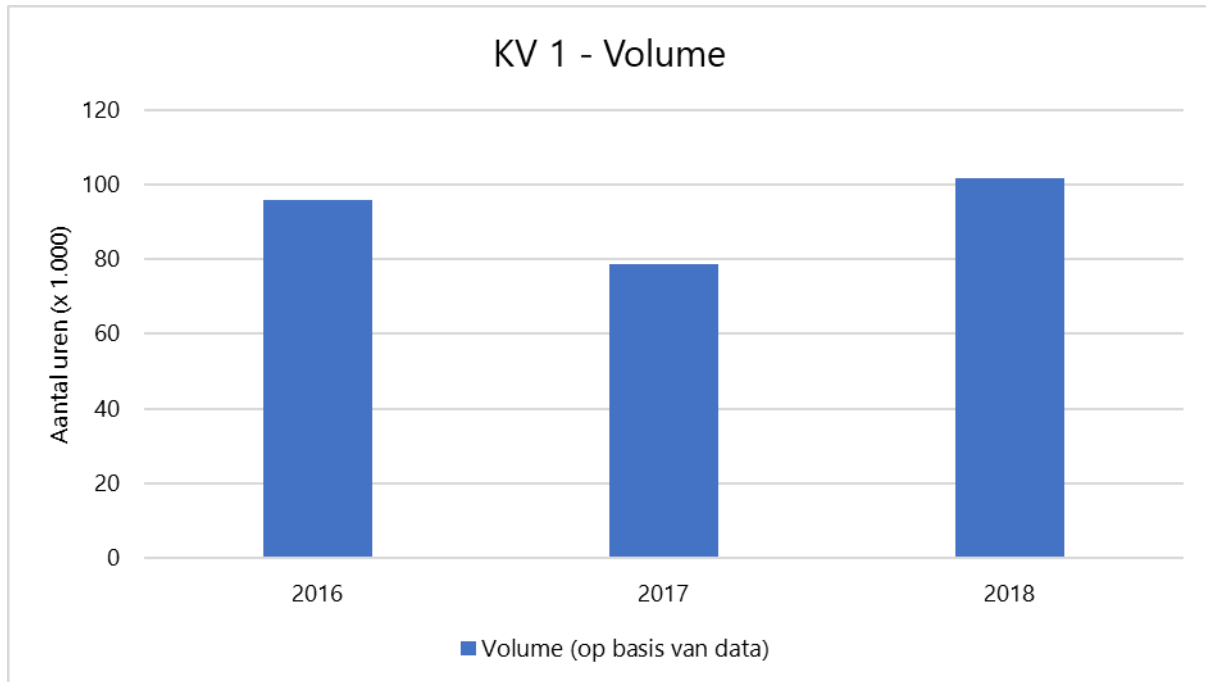
De materiedeskundigen onderschrijven de bovengenoemde potentiële verklaringen. Als potentiële additionele verklaring voor het feit dat de volumes bij dagbesteding minder hard stijgen dan bij begeleiding dragen ze aan dat er in diverse gemeenten lokaal sprake is van relatieve schaarste bij dagbesteding. Dit uit zich onder andere in wachtlijsten en verklaart waarom het volume relatief minder snel stijgt. Bij dagactiviteit basis is er sprake van een relatief vlakke prijstrend, bij dagactiviteit VG midden is er sprake van een stijgende prijstrend. De materiedeskundigen zien geen aanwijsbare relatie tussen de stijgende prijstrend bij dagactiviteit VG midden en het volume van dagactiviteit VG midden.

3.5 Kortdurend Verblijf

3.5.1 Volumetrend 2016-2018

Kortdurend verblijf maakt deel uit van de Wmo 2015. Het is bovendien product dat door gemeenten relatief weinig wordt ingezet, met name in de beginjaren van de Wmo 2015. De groep bestaande cliënten is gedurende 2015 e.v. in veel gemeenten geherindiceerd. Dit betekent dat er voor het jaar 2015 onvoldoende gemeenten data hebben aangeleverd. Tevens blijkt dat de volumedata voor het in hoofdstuk 2 geanalyseerde subproduct KV 2 voor onvoldoende gemeenten beschikbaar zijn. Voor het jaar 2019 geldt dat het jaar op het moment van schrijven nog niet afgelopen is.

Uit de grafieken blijkt dat bij KV1 in 2017 sprake is van een daling van het volume en in 2018 sprake van een stijging.



Figuur 24. Volume KV 1 in duizenden uren o.b.v. CAK-data (N = 25 voor alle jaren).

3.5.2 Potentiële verklaringen voor de geobserveerde volumetrends

De geënquêteerde gemeenten geven aan dat kortdurend verblijf een relatief klein product is waar relatief weinig gebruik van wordt gemaakt. Dit contextgegeven is conform de context die geschetst is bij de tarieftrends bij kortdurend verblijf (zie hoofdstuk 2). Slechts weinig gemeenten zien een potentieel verband tussen de volumeontwikkeling bij kortdurend verblijf en de AMvB.

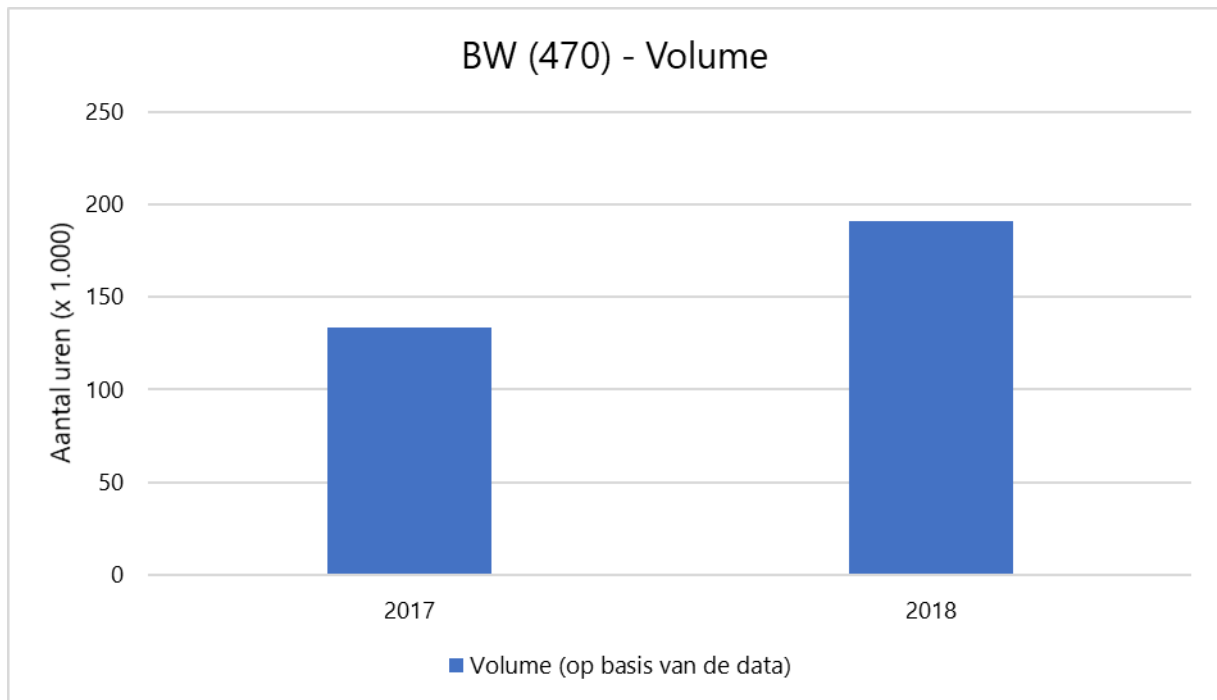
De materiedeskundigen merken op dat kortdurend verblijf niet alleen een relatief klein maar ook een relatief schaars product is, dat wil zeggen dat er relatief weinig aanbieders zijn die het (tegen de gangbare tarieven) willen aanbieden. De achterliggende reden is dat aanbieders te maken hebben met een bezettingsprobleem, omdat het product vooral ingezet wordt in de weekenden, om mantelzorgers te ontlasten (zie hoofdstuk 2).

3.6 Beschermd wonen

3.6.1 Volumetrend 2017-2018

Beschermd wonen maakt deel uit van de Wmo 2015. De groep bestaande cliënten is gedurende het jaar 2015 e.v. in veel gemeenten geherindiceerd. Dit betekent dat de data van 2015 en 2016 voor beschermd wonen nog geen volledig beeld laten zien van het volume. Voor het jaar 2019 geldt dat het jaar op het moment van schrijven nog niet afgelopen is.

Bij beschermd wonen is sprake van een stijgende volumetrend.



Figuur 25. Volume BW (470) in duizenden uren o.b.v. CAK-data (N = 40 voor alle jaren).

3.6.2 Potentiële verklaringen voor de geobserveerde volumetrends

De geënquêteerde gemeenten herkennen een stijgende volumetrend bij beschermd wonen. De achtergrond hiervan is de eerder genoemde ambulantisering in de GGZ. Dit betekent dat steeds minder cliënten in de GGZ opgenomen worden in een kliniek. Als gevolg hiervan doen meer cliënten met psychische problematiek een beroep op beschermd wonen.

De stijgende volumetrend wordt eveneens bevestigd door een vergelijking met de cliëntaantallen die het CBS bijhoudt. In de periode 2016-2018 is het aantal verblijf en opvang cliënten gestegen van ruim 34.000 naar ruim 42.000 (bron: CBS, 2019). Als we in de vergelijking de overweging meenemen dat als gevolg van ambulantisering in de GGZ en uitstroom van relatief lichte cliënten uit beschermd wonen de zorgzwaarte van beschermd wonen cliënten in deze periode is toegenomen, dan kunnen de stijging van het aantal cliënten en de stijging van de zorgzwaarte samen de stijging van het aantal uren beschermd wonen potentieel voor een belangrijk deel verklaren. Daarnaast merken we op dat de prijstrend bij beschermd wonen bij een lagere en hogere zorgzwaarte respectievelijk dalend of licht stijgend is, waardoor de gemiddelde prijs per cliënt mogelijk minder hard is gestegen dan bij de meeste andere Wmo-producten.

De materiedeskundigen hebben een aantal aanvullende redenen genoemd voor de stijging van het volume bij beschermd wonen. Ten eerste merken ze op dat uitstroom uit beschermd wonen in met name de (Rand)stedelijke gemeenten bemoeilijkt wordt door woningnood. En er komen nieuwe aanbieders bij. Ten slotte gold voor beschermd wonen een overgangsrecht van 5 jaar. Dit betekent dat een deel van de volumestijging ook verklaard kan worden door herindicaties van cliënten die nog gebruik maakten van het overgangsrecht.

3.7 Vervoer

Voor wat betreft Wmo-vervoersdiensten bleek het niet mogelijk om volumedata te verzamelen. Slechts 2 van de 22 gemeenten die de enquête voor vervoer hebben ingevuld, hebben naast prijsdata ook inzicht geboden in hun uitgaven aan deze Wmo-zorgvorm. De praktijk leert dat er ook geen alternatieve bronnen (bijvoorbeeld CAK-data) beschikbaar zijn om een representatief beeld aan te ontleen voor volumeontwikkelingen 2015-2019 voor Wmo vervoer.

4. Opzet van en input voor laatste meetronde

De evaluatie van de AMvB kent drie meetmomenten, de tweede meetronde is met deze rapportage afgerond.

In deze meetronde hebben we voor wat betreft deelvraag 5 van de evaluatie hypothesen ontwikkeld aangaande tarieftrend(s) indien alle gemeenten zich zouden houden aan de AMvB. In de uitgevoerde analyse zijn we nagegaan in hoeverre de door ons waargenomen tarieftrends deze hypothesen bevestigen en welke andere verklaringen er voor de waargenomen prijstrends te geven zijn. Het doel is om in de laatste meetronde het relatieve belang van de AMvB als verklarende factor te midden van de andere gevonden verklarende factoren beter te duiden en te onderbouwen. Twee relevante onderzoeksmiddelen die we hierbij in de laatste meetronde 3 willen inzetten, zijn een (1) paneldata-analyse van tariefontwikkelingen van gemeenten die wel of niet opnieuw aanbesteden en wel of niet de AMvB hanteren en een (2) verdiepende enquête onder gemeenten over hun aanbestedingsproces en de wijze waarop ze al dan niet rekening houden met de AMvB.

Conform ons plan van aanpak zijn we inmiddels al wel van start gegaan met de derde meetronde. Er worden interviews afgenomen met 15 individuele gemeenten die bij het (her)contracteren van aanbieders van Wmo-maatwerkvoorzieningen de AMvB hebben toegepast. Per gemeente wordt ook een gecontracteerde zorgaanbieder geïnterviewd. De input uit deze gesprekken gebruiken we ook ten behoeve van de vragenlijst voor de eerder genoemde verdiepende enquête. Op de inhoud van de vragenlijst voor deze enquête komen we verderop terug.

Na overleg met het Ministerie van VWS en de onderzoekstechnische begeleidingscommissie is vastgesteld dat de derde meetronde verder zal bestaan uit:

- De hiervoor al benoemde paneldata-analyse
- Het opvragen en analyseren van volumegegevens van het CAK over het verslagjaar 2019. Voor deelvraag 4 hebben we nu alleen de volumeontwikkelingen in kaart gebracht tot en met verslagjaar 2018.
- Een afsluitende enquête onder alle 355 gemeenten. Met deze laatste enquête gaan we uitsluitend kwalitatieve beleidsmatige informatie uitvragen over de toepassing van de AMvB door gemeenten.
- Via de methodiek van webscraping ronden we onze analyse af van door gemeenten gepubliceerde aanbestedingen in de periode na 1 januari 2017.
- We ronden onze analyse via www.rechtspraak.nl af om vast te stellen welke rechterlijke uitspraken er gedaan zijn in juridische procedures die gestart zijn na invoering van de AMvB.

De eerste meetronde heeft onvoldoende inzicht opgeleverd in de vraag of gemeenten hun Wmo-verordening op de juiste manier hebben aangepast op de AMvB. In overleg met de begeleidingscommissies is hierop inmiddels een integrale analyse afgerond.

Input voor vragenlijst laatste enquêteronde

De eerste meetronde van de evaluatie heeft onderwerpen opgeleverd die we willen verwerken in de vragenlijst voor de laatste enquêteronde onder gemeenten. Het gaat om de volgende punten:

- De gekozen uitvoeringsvariant bij de invoering van de AMvB.
- De uitvraag of gemeenten bij (her)contractering wel of niet AMvB-plichtig zijn, willen we in de volgende meetrondes verder aanscherpen. Juridische toetsing behoort daarbij niet tot onze opdracht.
- Hoe bepalen gemeenten de percentages en/of vaste bedragen bij de verschillende kostprijselementen, en nemen gemeenten aanvullende kostprijselementen hierin mee.
- In welke gevallen nemen gemeenten in hun aanbestedingen kwaliteit mee als selectiecriteria, en hoe hangt dit samen met het gekozen inkoopinstrument.

- De eerste meetronde heeft een globaal beeld opgeleverd van het effect van de AMvB op de administratieve lasten van gemeenten. In de interviews die nu worden uitgevoerd, proberen we ons beeld te verdiepen waar de lastenontwikkeling precies in zit.

De expertsessies die hebben plaatsgevonden in de tweede meetronde, hebben ook onderwerpen opgeleverd die meegenomen zouden kunnen worden in de vragenlijst voor de laatste enquête onder gemeenten. Het gaat dan om de volgende vraagstukken:

- Welk beeld hebben gemeenten van hoe uitvoerders de tarieven ervaren die gemeenten uiteindelijk voorstellen? Worden die door aanbieders als reëel bevonden? Heeft men beeld of aanbieders naar aanleiding van voorgestelde tarieven afhaken of een cliëntenstop instellen?
- Hoe is de ervaring van gemeenten met de deelnamebereidheid van aanbieders aan hun kostprijsonderzoeken?
- Hoe gaat gemeenten om met tussentijdse cao-loonstijgingen, dus cao-loonstijgingen die zich gedurende de looptijd van bestaande contracten voordoen?
- De AMvB biedt geen normeringen per kostprijscomponent. Hoe gaat gemeenten daar mee om?
- Hoe gaan gemeenten om met de wens van aanbieders om bij de kostprijsberekening ook rekening te houden met 'marge' of een risico-opslag? Deze onderdelen worden niet benoemd in de AMvB.
- In hoeverre zijn gemeenten bereid tot dialoog met aanbieders over de uiteindelijke berekening van een kostprijs op basis van door aanbieders geleverde kosteninformatie? Welke overwegingen spelen daarbij een rol?
- Over het geheel genomen, wat heeft toepassing van de AMvB de gemeenten gekost en opgeleverd?

Aan het begin van dit hoofdstuk is al benoemd dat we enquête vooral ook willen benutten om voor gemeenten representatieve informatie te verzamelen om het relatieve belang van de AMvB als verklarende factor te midden van de andere gevonden verklarende factoren zo goed als mogelijk te kunnen duiden en te onderbouwen.

In overleg met de technische begeleidingscommissie zal nagegaan worden of en hoe we alle bovenstaande punten verwerken in de vragenlijst voor de afsluitende enquête onder gemeenten. Een belangrijke randvoorwaarde voor het onderzoek blijft dat ook de vragenlijst voor de laatste enquêteronde niet te lang mag worden. Het is voor de evaluatie namelijk van belang dat voldoende gemeenten de enquête blijven invullen; de lengte van een enquête is hierop direct van invloed.

Bijlage 1. Toelichting op analyse tarief- en volumetrends

In paragraaf 2.1 en 3.1 hebben we kort de door ons gemaakte keuzes in de analyse van beschikbare tarief- en volumedata toegelicht. In deze bijlage geven we een aanvullende, technische toelichting op de analyse van de tarief- en volumetrends op basis van de genoemde databronnen. De technische toelichting betreft allereerst drie typen correcties die we hebben aangebracht op de datasets, namelijk correcties voor uitbijters, trendbreuken en missende gegevens. Vervolgens lichten we de selectie van subproducten toe.

Correctie voor uitbijters

Bij alle tarieven uit de enquêtedata is gevraagd om een eenheid (per uur, per dagdeel, per etmaal, et cetera). De eerste stap bij de analyse van de enquêtedata is geweest om alle tarieven om te rekenen naar tarieven per uur. Alle tarieven in de CAK-dataset zijn gedefinieerd als uurtarieven. Voor de jaren 2015-2018 is de eenheid niet apart gespecificeerd, voor de jaren 2018-2019 wel. Voor de jaren 2015-2018 is de eenheid dan ook niet te controleren. Dit vormt echter geen limitatie van de in hoofdstuk 2 gepresenteerde tarieftrends, omdat we de methodologische keuze hebben gemaakt om alleen trends te rapporteren en geen absolute tarieven. Bij de ambulante zorgproducten (huishoudelijke hulp, individuele begeleiding en dagbesteding) van zowel de CAK-data als de enquêtedata hebben we alle tarieven lager dan € 15 per uur en hoger dan € 200 per uur uitgefilterd.

Correctie voor trendbreuken

Op alle tarieven en volumes, zowel uit de CAK-data als uit de enquêtedata, is een correctie voor trendbreuken toegepast. De stelregel die we hierbij hebben toegepast, is dat een waarde in het jaar $t=1$ die meer dan 40 procent boven of onder de waarde in het jaar $t=0$ ligt, aangemerkt is als een trendbreuk. Gelet op het feit een wijziging in tarieven of volumes van meer dan 40 procent in 1 jaar onaanvaardbare repercussies zou hebben voor zorgaanbieders, cliënten of de gemeentefinanciën, is het waarschijnlijk dat er bij dergelijke trendbreuken sprake is van een fout in de data of van het tussentijds stopzetten van een product door de gemeente. In beide gevallen is de desbetreffende reeks niet bruikbaar voor een trendanalyse. Bij constatering van een trendbreuk in een tarief- of volumereeks van een bepaalde gemeente, is deze reeks uitgefilterd uit de dataset.

Correctie voor missende gegevens

Bij de analyse van CAK-data zijn zowel bij de tarieven als bij de volumes alleen gemeenten geselecteerd waar sprake is van een volledige dataset over alle jaren (2015-2019 bij de tarieven; 2015-2018 bij de volumes). Bij de analyse van CAK-data is op grond van dit selectiecriteria geen correctie voor missende data nodig geweest. Bij de analyse van enquêtedata zijn alleen gemeenten geselecteerd met datapunten aan zowel het begin als het einde van de evaluatieperiode (respectievelijk 2015 of 2016 en 2018 of 2019 als begin- en eindpunt). Eventuele missende datapunten in de tussenliggende periode zijn mede met behulp van de CAK-data geïnterpoleerd (dat wil zeggen: ingevuld aan de hand van de trendontwikkeling die zich voordoet in de CAK-data in die jaren en met als strikte randvoorwaarde dat in de overlappende jaren de tarieven volledig overeenkomen).

Selectie van subproducten

In de CAK-data zijn bij elk van de hoofdproducten meerdere subproducten gedefinieerd. In onze rapportage is ervoor gekozen om de twee producten met de meest representatieve n weer te geven in de trendgrafieken. In bijna alle gevallen zijn dit de subproducten waarbij de totale n het hoogst is. Er is echter ook gekeken naar de verdeling van de n over de jaren en wanneer dit een betrouwbaarder beeld geeft, is ervoor gekozen om deze producten weer te geven.

Bij Kortdurend Verblijf (KV 1 & KV 2) was de N in 2015 en 2016 te laag om een betrouwbare analyse te kunnen uitvoeren. Bij Begeleid Wonen (BW 470 & BW 472) zijn geen CAK-data beschikbaar van 2015 en 2016. In beide

gevallen is 2017 dus als basisjaar genomen en zijn deze cijfers geïndexeerd met 2017 als basisjaar (100). Daarnaast wordt Begeleid Wonen alleen ingekocht door centrumgemeenten, dit zijn er in totaal 43. Dit betekent dat voor Begeleid Wonen het maximaantal gemeenten waarvoor data beschikbaar zijn, automatisch lager zal zijn dan bij andere producten.

Verder zijn de CAK-data die wij tot onze beschikking hadden up to date tot de eerste helft van 2019. Voor prijsdata is dat geen probleem, de meeste tarieven worden door gemeenten aan het begin van een kalenderjaar bij het CAK opgegeven en veranderen niet gedurende het jaar.

Gepresenteerde subproducten

In onderstaande tabel zijn de subproducten opgenomen waarvoor we in bijlage 5 op basis van CAK-data geanalyseerde trends in prijzen hebben weergegeven.

Hoofdproduct	Subproducten
Huishoudelijke hulp	HH 1 (Hulp bij het Huishouden 1)
	HH 2 (Hulp bij het Huishouden 2)
Begeleiding	Begeleiding
	Gespecialiseerde Begeleiding
Dagbesteding	Dagbesteding Basis
	Dagbesteding VG Midden
Kortdurend verblijf	KV 1 (Verblijfscomponent verblijf 1)
	KV 2 (Verblijfscomponent verblijf 2)
Beschermd Wonen	BW 470 (Beschermd wonen extramuraal 1)
	BW 472 (Beschermd wonen extramuraal 3)

Bijlage 2: tarieftrends in onderzochte gemeenten met resultaat- of populatiebeposting

Deze bijlage hoort bij hoofdstuk 2 uit de hoofdtekst, als extra toets op de in hoofdstuk 2 gerapporteerde tarieftrends. In de bijlage hebben we per Wmo-zorgvorm de figuren opgenomen van de prijstrend zoals we die hebben vastgesteld voor de onderzochte groep van 25 gemeenten met resultaat of populatiebeposting. De volgende kanttekening zijn te plaatsen bij deze analyse: (1) niet alle 25 gemeenten waren in staat over alle jaren de gewenste tarieven te leveren, (2) niet alle gemeenten hanteerden over de hele periode hetzelfde product en bekostigingsvorm en (3) we zijn ook bij deze groep een grote en toenemende diversiteit van producten tegengekomen. Al deze kanttekeningen zorgen er voor dat we in onze analyse op de prijstrend per Wmo-zorgvorm steeds maar kleine deelpopulaties van de totale groep van 25 onderzochte gemeenten hebben kunnen betrekken, namelijk gemeenten die min of meer dezelfde producten hanteren. Voor deze deelanalyse hebben we dit per jaar bepaald (welke gemeenten hanteren in jaar x een en hetzelfde product), omdat er anders te weinig gemeenten zouden zijn overgebleven. Dit verklaart waarom er in de figuren per jaar een verschillend aantal gemeenten genoemd kan zijn.

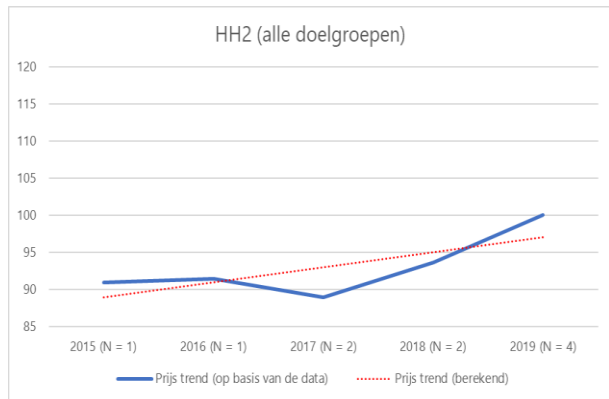
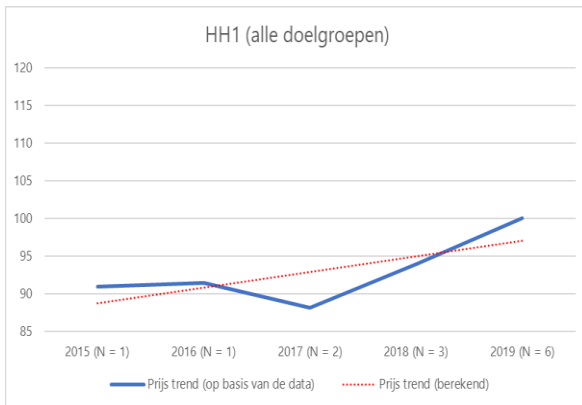
In de onderstaande figuur geven we per Wmo-zorgvorm het aantal gemeenten waarvoor we tariefinformatie hebben uitgevraagd omdat deze gemeenten op dat product resultaat- of populatiebeposting toepassen¹⁷. De genoemde aantallen in de meest rechte kolom geeft het maximale aantal gemeenten dat in onze analyse op prijstrends betrokken had kunnen worden als ze allemaal dezelfde producten gehanteerd zouden hebben.

	Gemeenten met resultaatbeposting in onderzochte groep van 25 gemeenten	Gemeenten met populatiebeposting in onderzochte groep van 25 gemeenten	Totaal
Huishoudelijke hulp (HH)	17	2	19
Begeleiding (IBG)	15	3	18
Dagbesteding (GBG)	13	2	15
Beschermd Wonen (BW)	2		2
Kortdurend verblijf (KV)	1	1	2
Alle producten	22	3	25

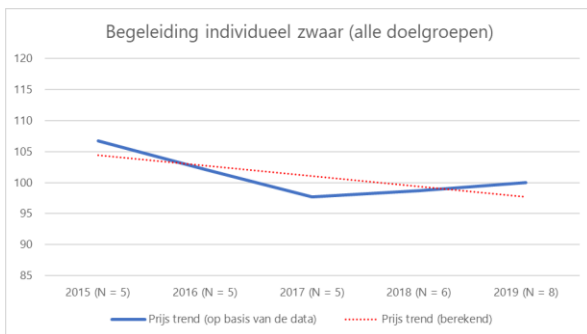
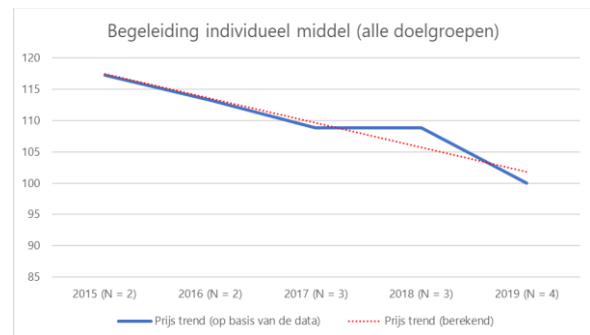
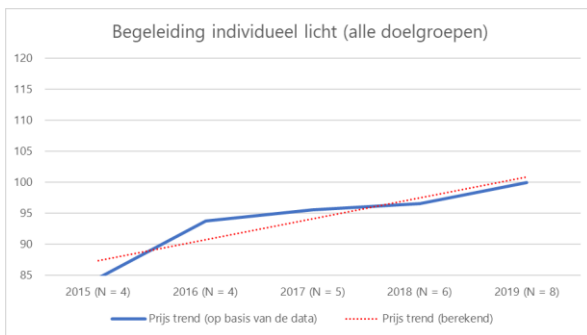
We presenteren in deze bijlage de waargenomen tariefontwikkeling in indexcijfers. De indexcijfers geven een accuraat beeld van de tariefontwikkeling, zonder dat de mogelijkheid ontstaat om ongerechtvaardigde conclusies te trekken over de absolute hoogte van de tarieven bij deze kleine aantallen waarnemingen. In tegenstelling tot de figuren in hoofdstuk 3 hebben we het jaar 2019 op 100 gezet en geven de punten voor de eerdere jaren weer hoe deze zich verhouden tot het jaar 2019. We hebben hiervoor gekozen omdat we voor 2019 de meeste waarnemingen hebben. Bij de keuze van een ander basisjaar zouden er voor het doel van de analyse onnodig datapunten afgevallen zijn.

¹⁷ Voor wat betreft Beschermd Wonen hebben we in de tarieftrendanalyse ook de tariefdata betrokken die beschikbaar zijn gekomen uit de aparte dataverzameling onder 22 voormalige centrumgemeenten voor Beschermd Wonen.

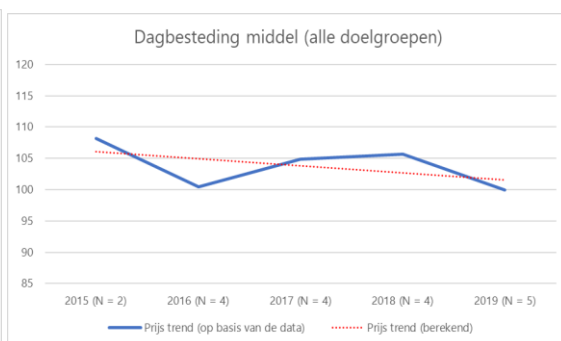
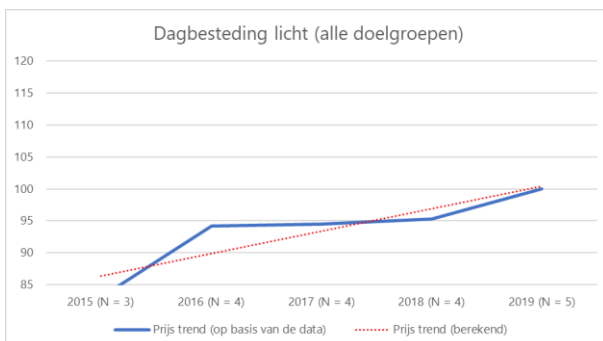
Huishoudelijke hulp

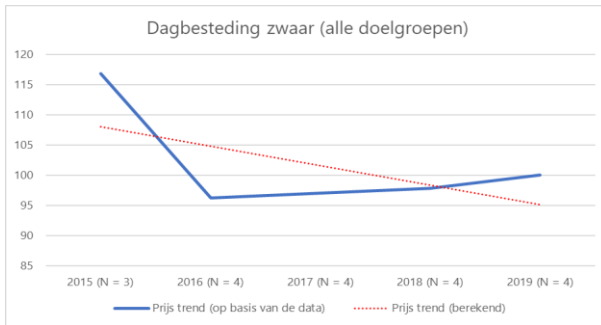


Begeleiding

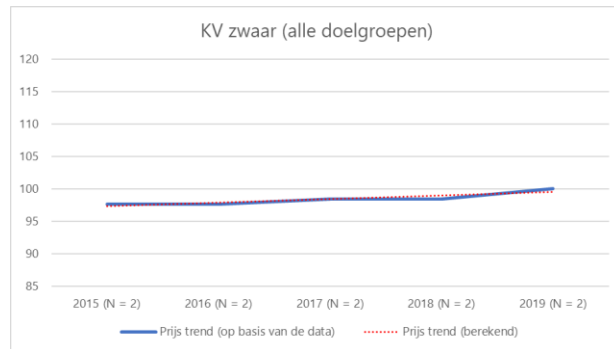
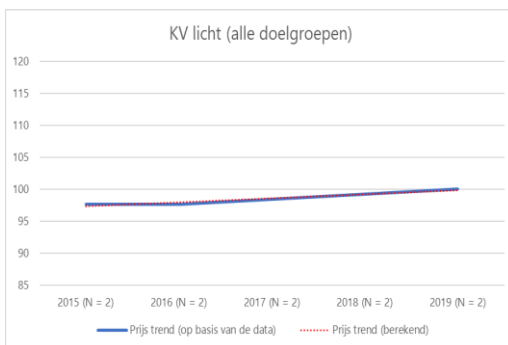


Dagbesteding

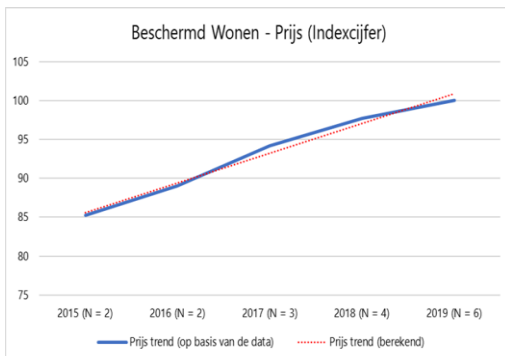




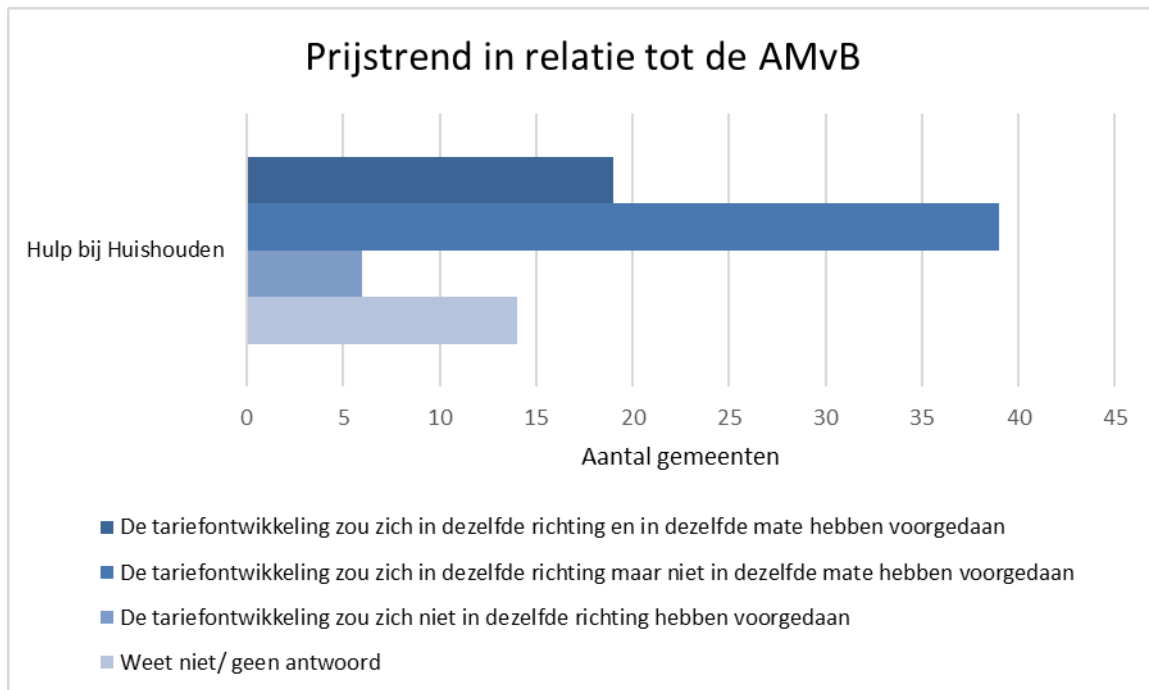
Kortdurend verblijf



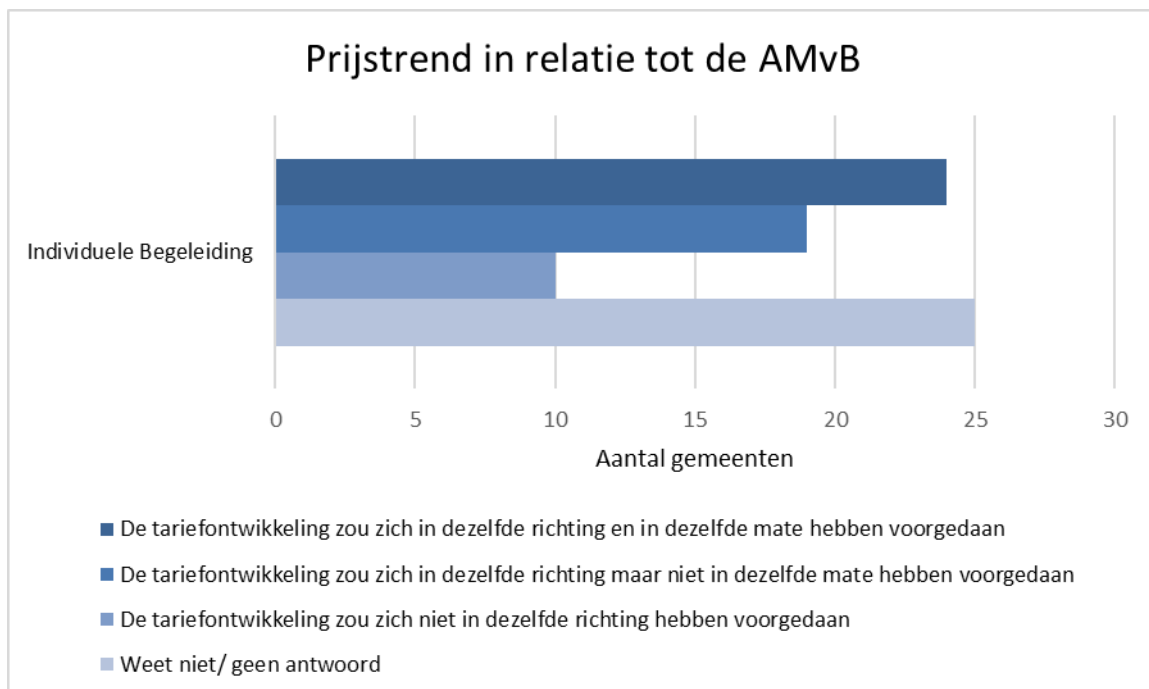
Beschermd wonen



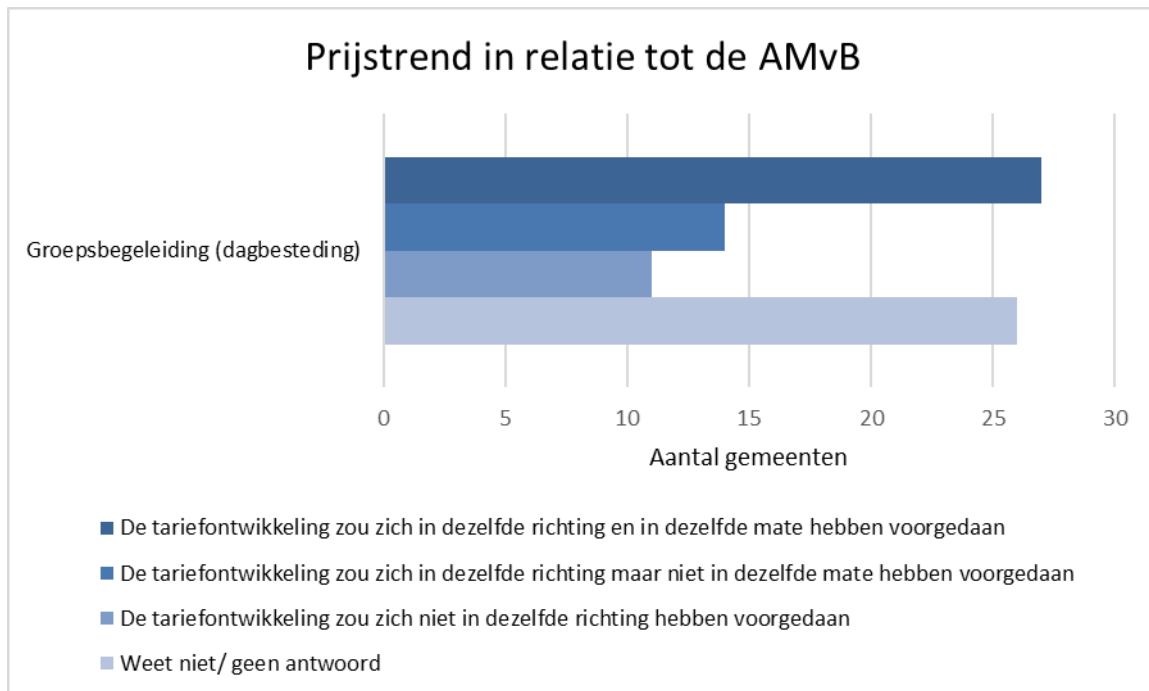
Bijlage 3: relatie tussen tarieftrends en de AMvB o.b.v. enquête



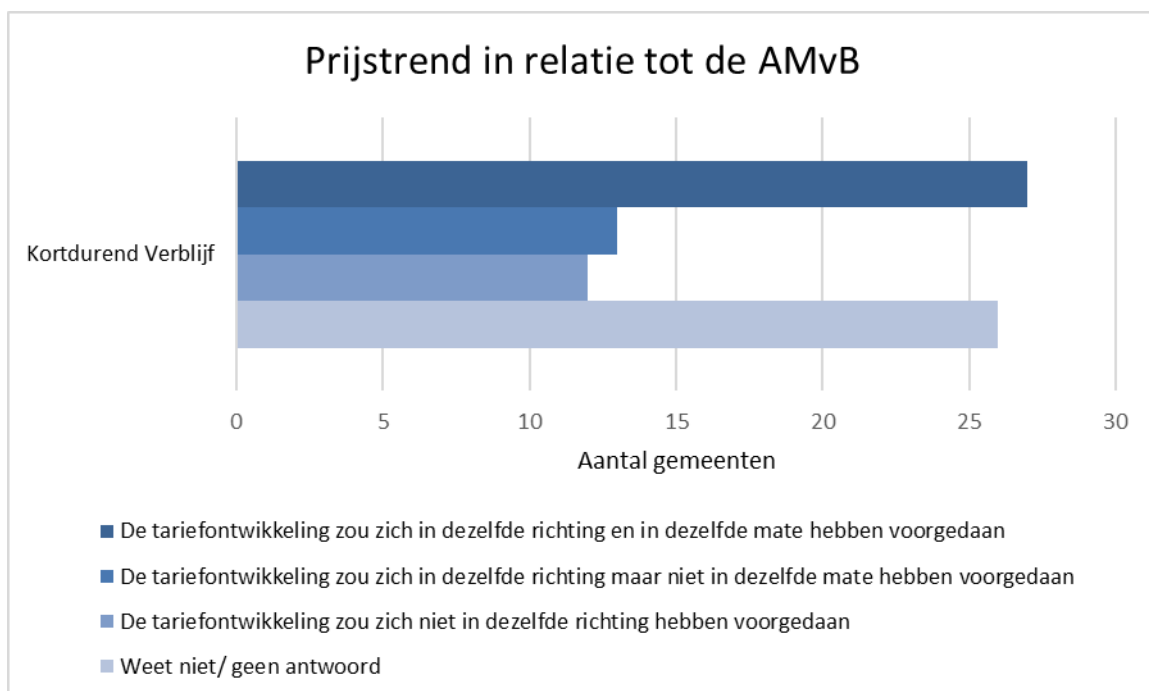
Figuur 26. Prijstrend hulp bij het huishouden in relatie tot de AMvB o.b.v. de enquêtevraag: 'Zou de tariefontwikkeling 2017-2019 zich ook hebben voorgedaan als de AMvB niet zou zijn ingevoerd?' (N = 78).



Figuur 27. Prijstrend individuele begeleiding in relatie tot de AMvB o.b.v. de enquêtevraag: 'Zou de tariefontwikkeling 2017-2019 zich ook hebben voorgedaan als de AMvB niet zou zijn ingevoerd?' (N = 78).



Figuur 28. Prijsrend groepsbegeleiding in relatie tot de AMvB o.b.v. de enquêtevraag: 'Zou de tariefontwikkeling 2017-2019 zich ook hebben voorgedaan als de AMvB niet zou zijn ingevoerd?' (N = 78).

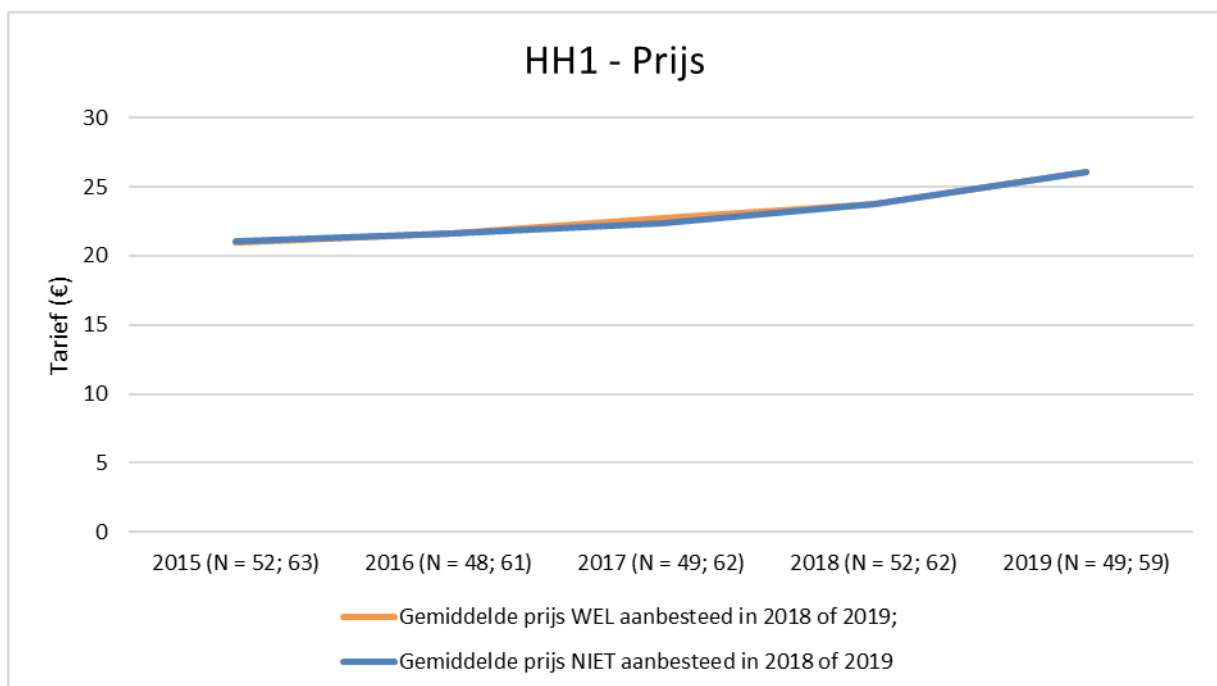


Figuur 29. Prijsrend kortdurend verblijf in relatie tot de AMvB o.b.v. de enquêtevraag: 'Zou de tariefontwikkeling 2017-2019 zich ook hebben voorgedaan als de AMvB niet zou zijn ingevoerd?' (N = 78).

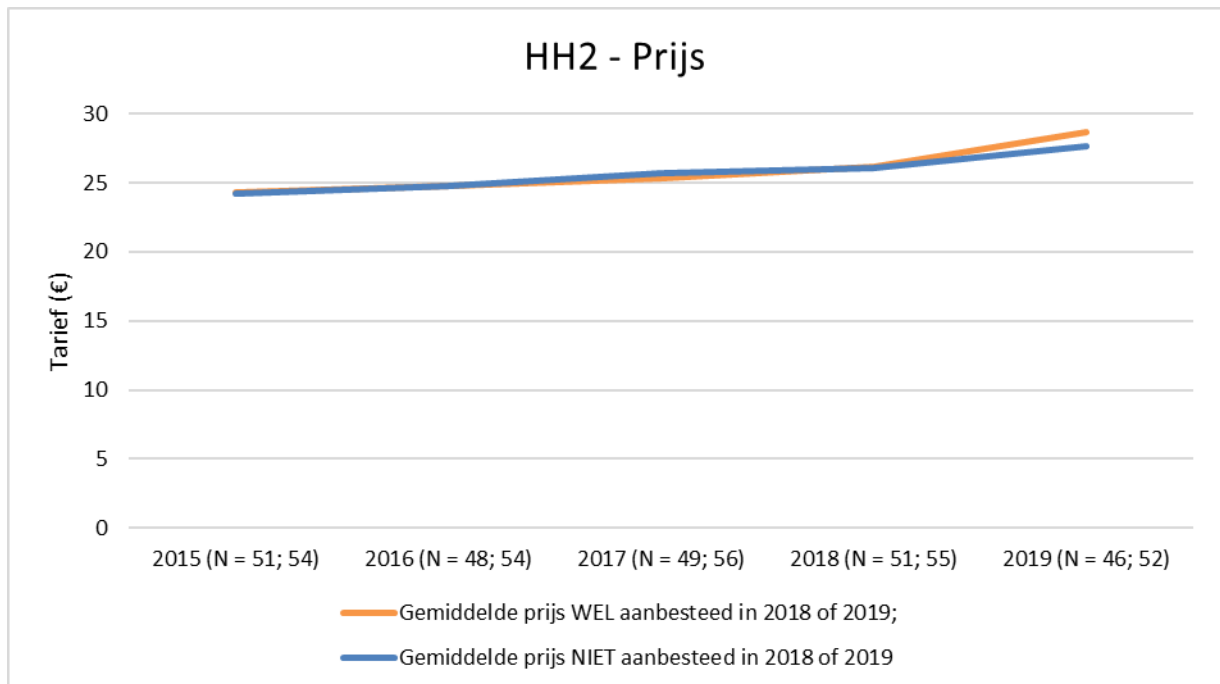
Bijlage 4: relatie tussen tarieftrends en nieuwe aanbesteding

In de onderstaande grafieken zijn de in hoofdstuk 2 gepresenteerde tarieftrends uitgesplitst in twee groepen, een zogenoemde paneldata-analyse. De eerste groep is de groep gemeenten die WEL in 2018 of 2019 opnieuw hebben aanbesteed en de tweede groep is de groep gemeenten die NIET in 2018 of 2019 opnieuw hebben aanbesteed. *Let op:* met opnieuw aanbesteden doelen we alleen op *nieuwe contracten*, niet op *contractverlengingen*. Verder betreffen de onderstaande grafieken de eerste, ruwe uitkomsten van de paneldata-analyse. De paneldata-analyse werpt extra licht op het verband tussen de tarieftrends en de AMvB. Immers, gemeenten die in 2018 of 2019 hebben aanbesteed zijn gehouden aan de AMvB. Is er bij deze gemeenten een andere tarieftrend zichtbaar dan bij gemeenten die niet in 2018 of 2019 hebben aanbesteed, zo ja, hoe?

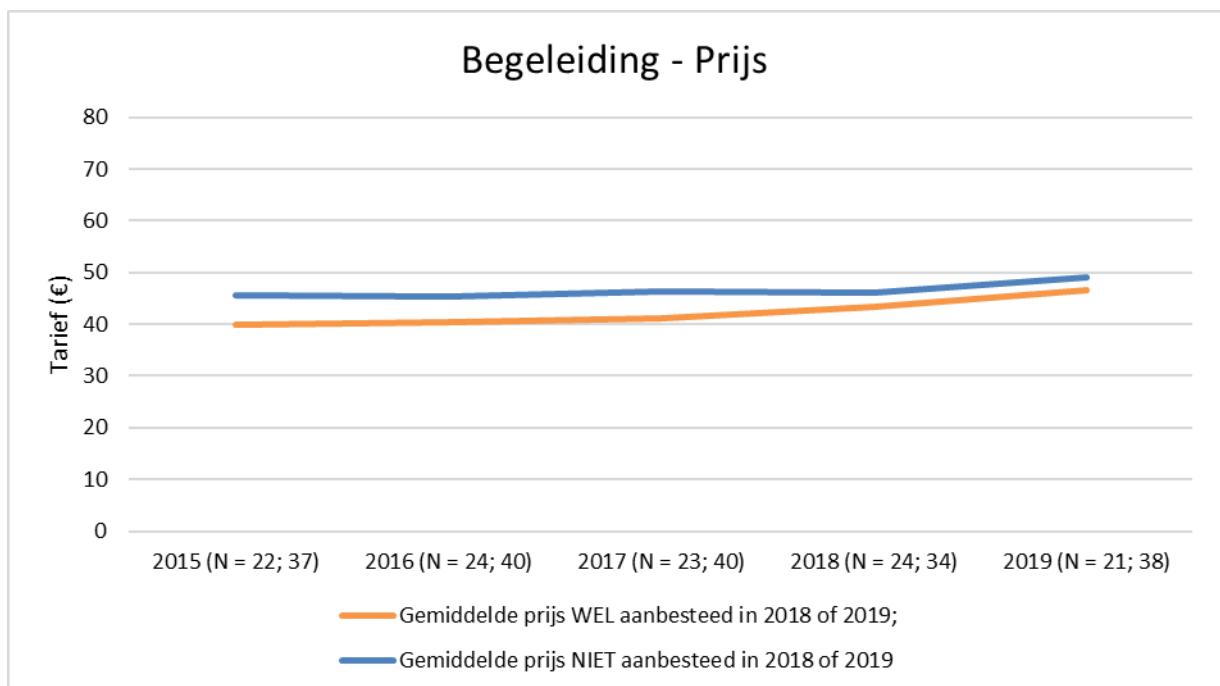
Uit de grafieken blijkt dat de tarieven van gemeenten die in 2018 of 2019 hebben aanbesteed in 2018 of 2019 iets sterker stijgen dan tarieven van gemeenten die niet in 2018 of 2019 hebben aanbesteed. Tegelijkertijd blijkt bij een substantieel aantal producten dat in de jaren 2015-2018 het gemiddelde tariefniveau iets lager lag bij gemeenten die in 2018 of 2019 hebben aanbesteed dan bij de overige gemeenten. Dit suggereert dat gemeenten bij het opnieuw aanbesteden, mede op grond van de AMvB, een gedeeltelijke inhaalslag maken met hun tarieven. Dit verband onderzoeken we nader in de derde meetronde, door de paneldata-analyse verder te verfijnen en door gemeenten te bevragen over hun aanbestedingsproces en de wijze waarop ze al dan niet rekening houden met de AMvB.



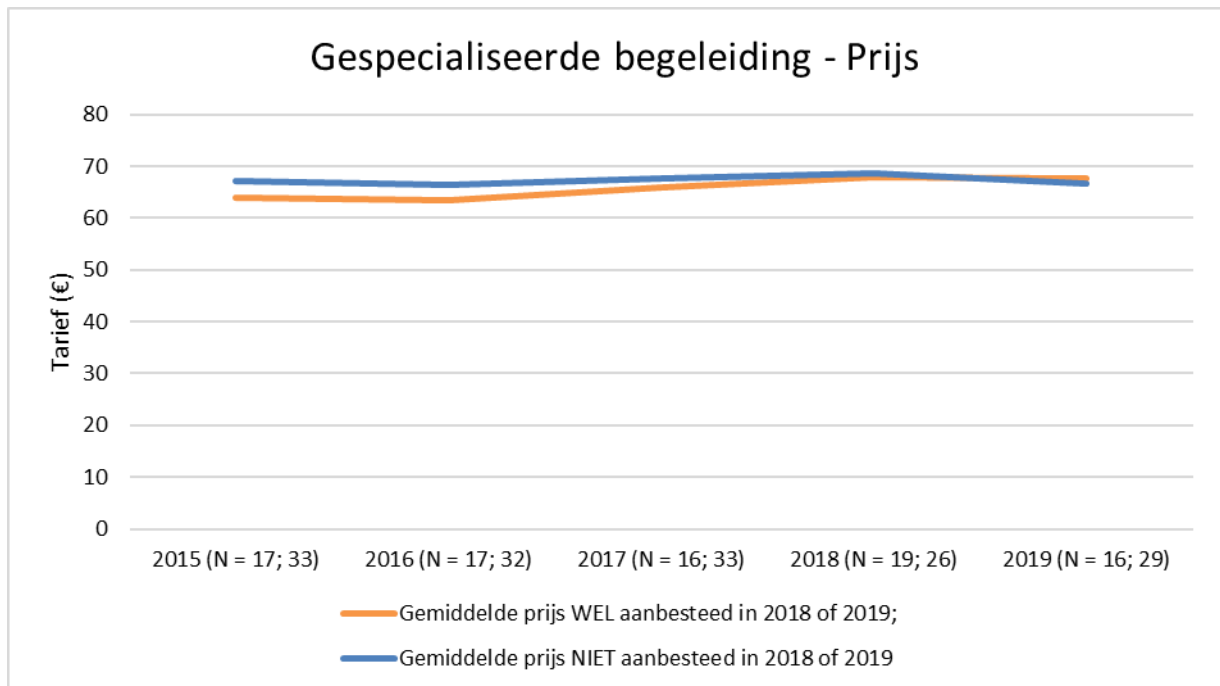
Figuur 30. Paneldata-analyse HH1 op basis van enquêtedata (N: zie grafiek).



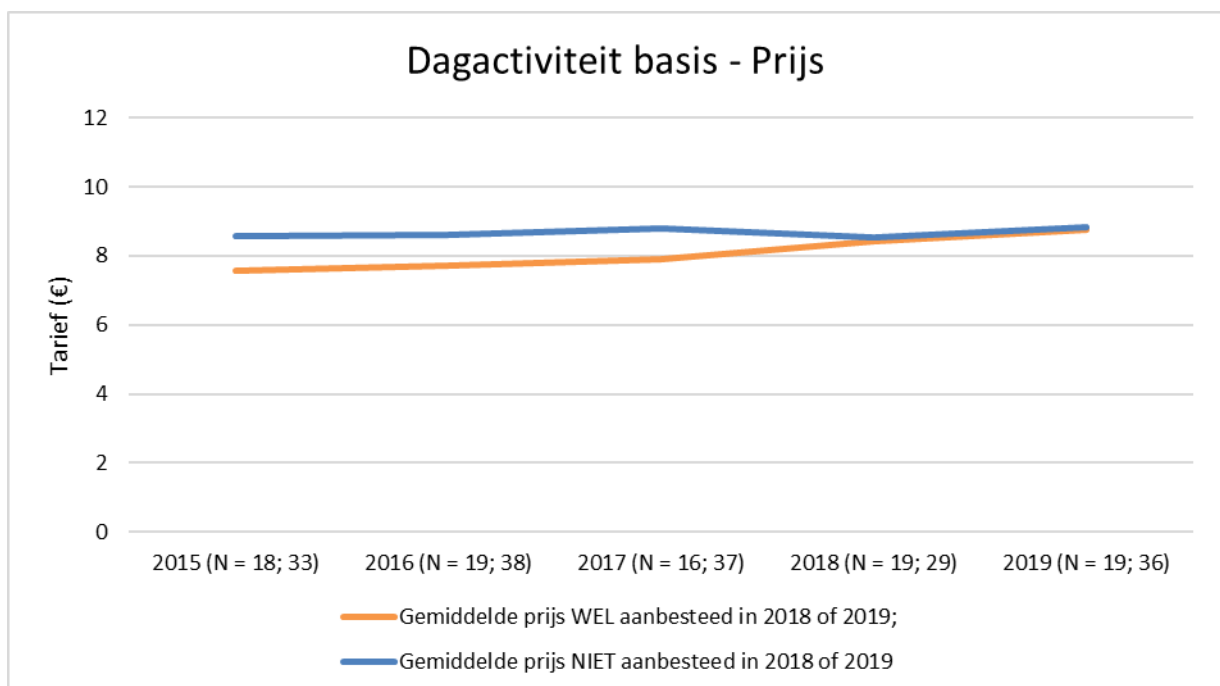
Figuur 31. Paneldata-analyse HH2 op basis van enquêtedata (N: zie grafiek).



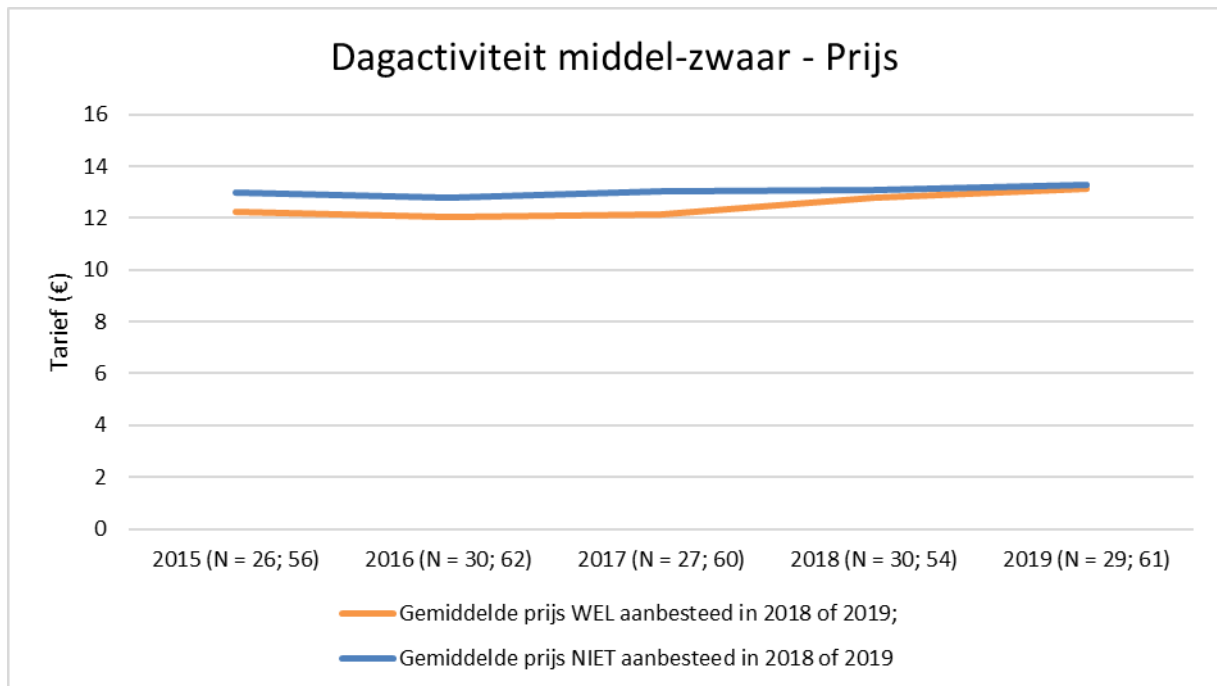
Figuur 32. Paneldata-analyse begeleiding op basis van enquêtedata (N: zie grafiek).



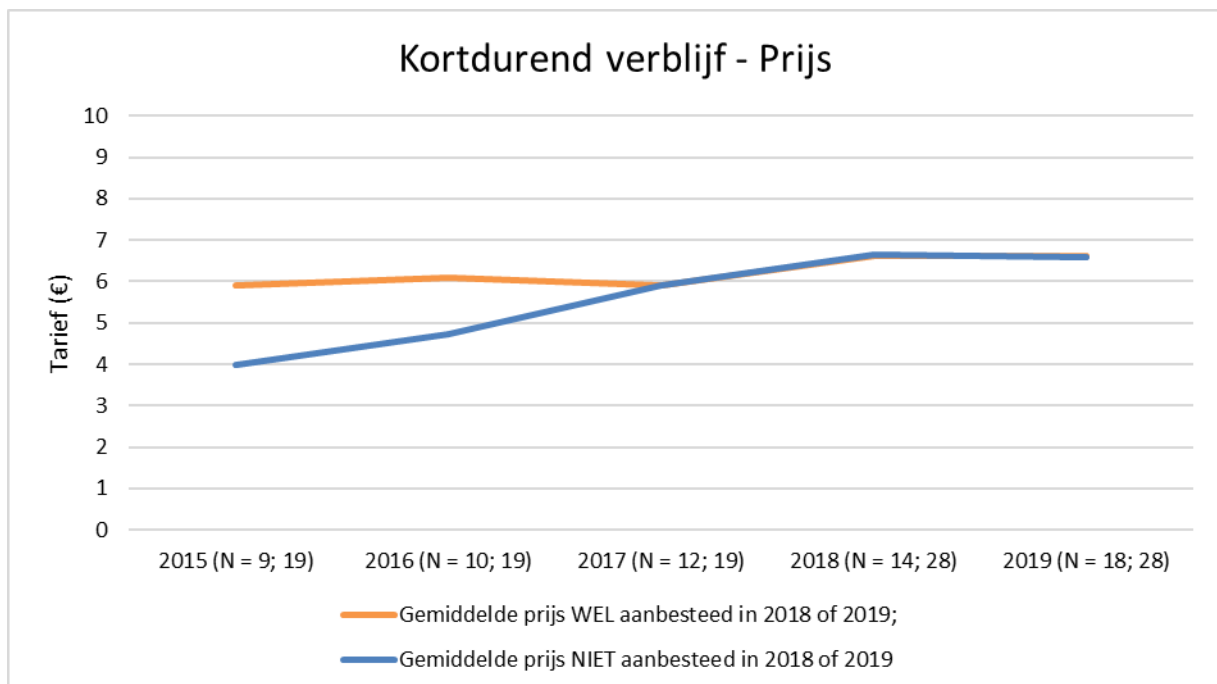
Figuur 33. Paneldata-analyse gespecialiseerde begeleiding op basis van enquêtedata (N: zie grafiek).



Figuur 34. Paneldata-analyse dagactiviteit basis op basis van enquêtedata (N: zie grafiek).

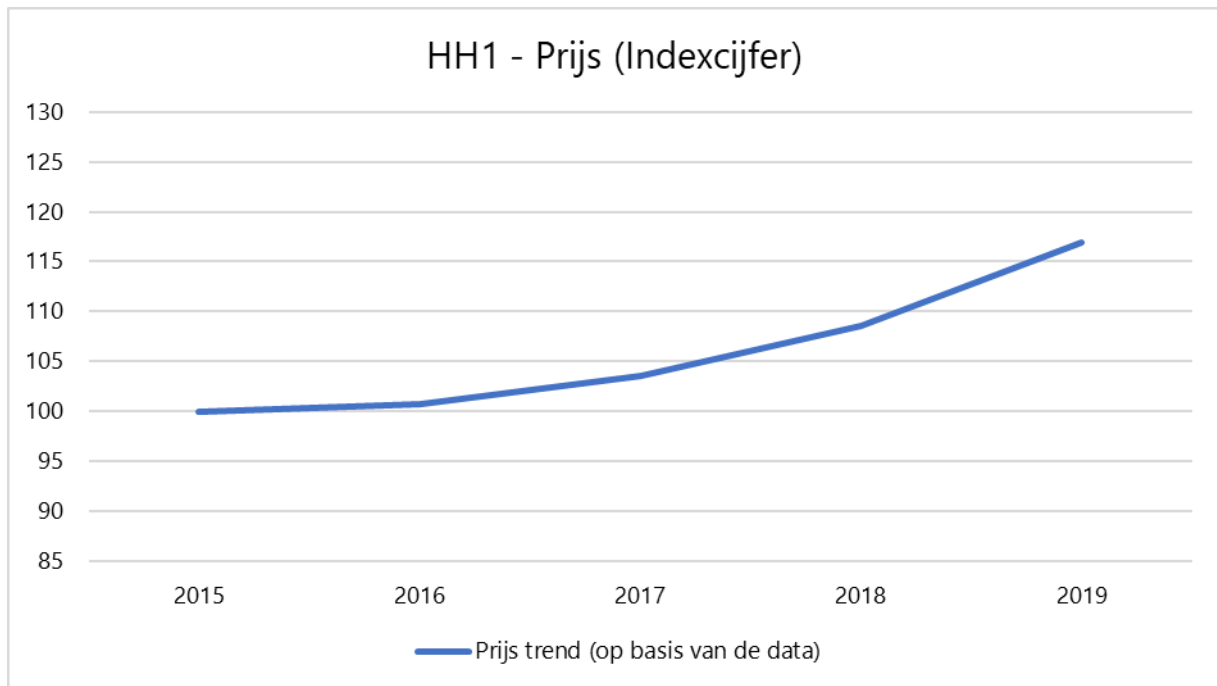


Figuur 35. Paneldata-analyse dagactiviteit middel-zwaar op basis van enquêtedata (N: zie grafiek).

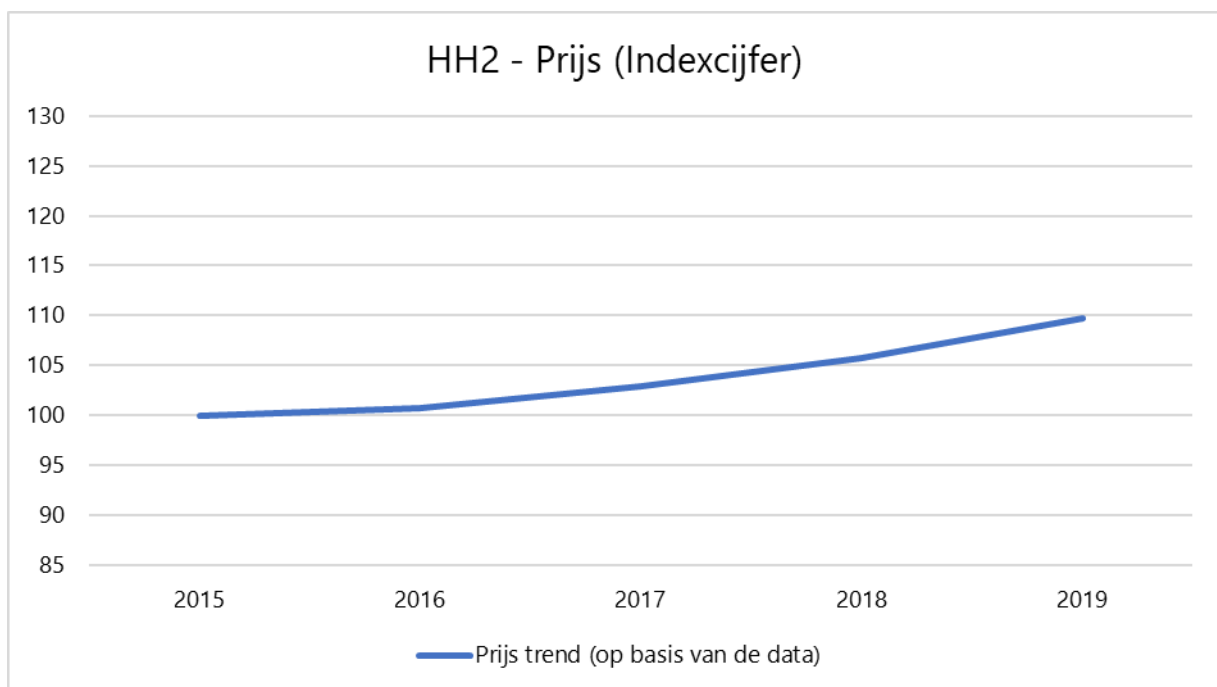


Figuur 36. Paneldata-analyse kortdurend verblijf op basis van enquêtedata (N: zie grafiek).

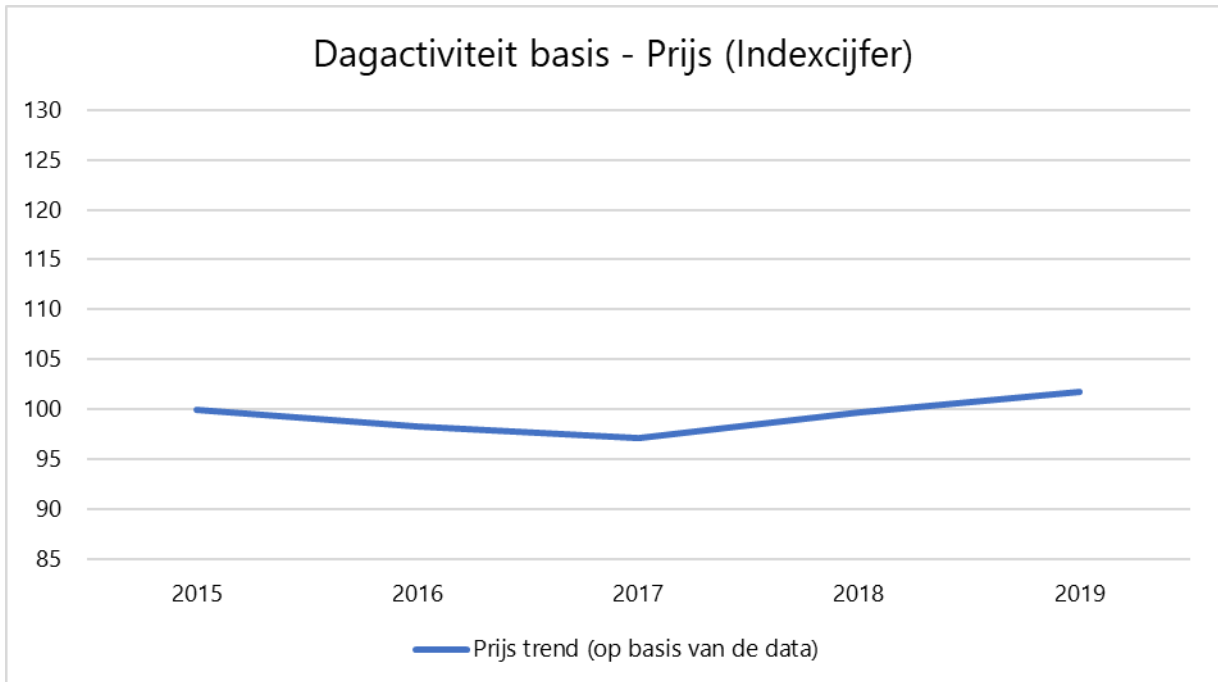
Bijlage 5: tarieftrends op basis van CAK-data



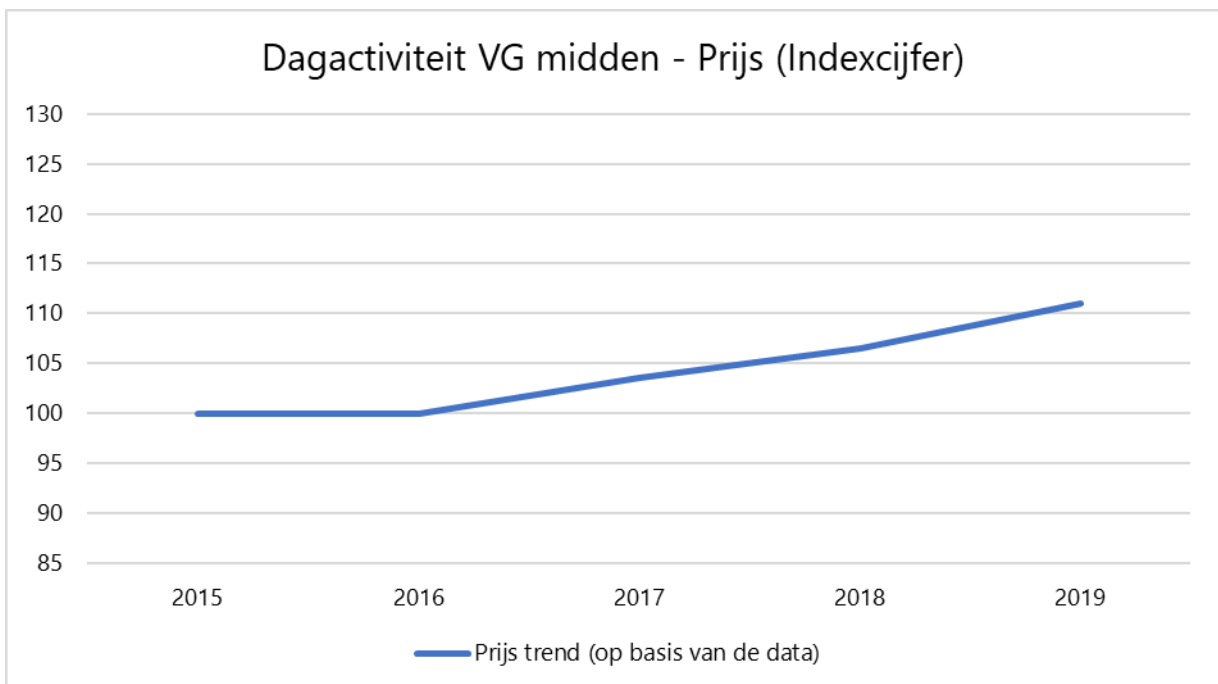
Figuur 37. Prijstrend in indexcijfers HH1 o.b.v. CAK-data (N = 210 voor alle jaren).



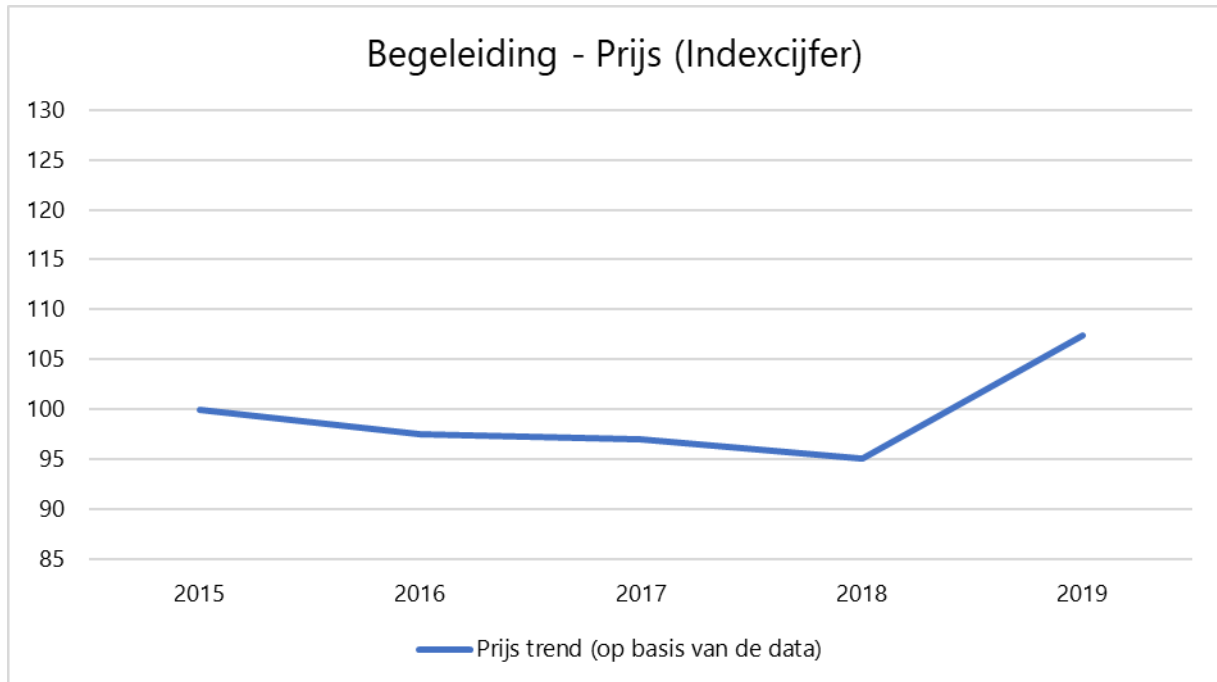
Figuur 38. Prijstrend in indexcijfers HH2 o.b.v. CAK-data (N = 211 voor alle jaren).



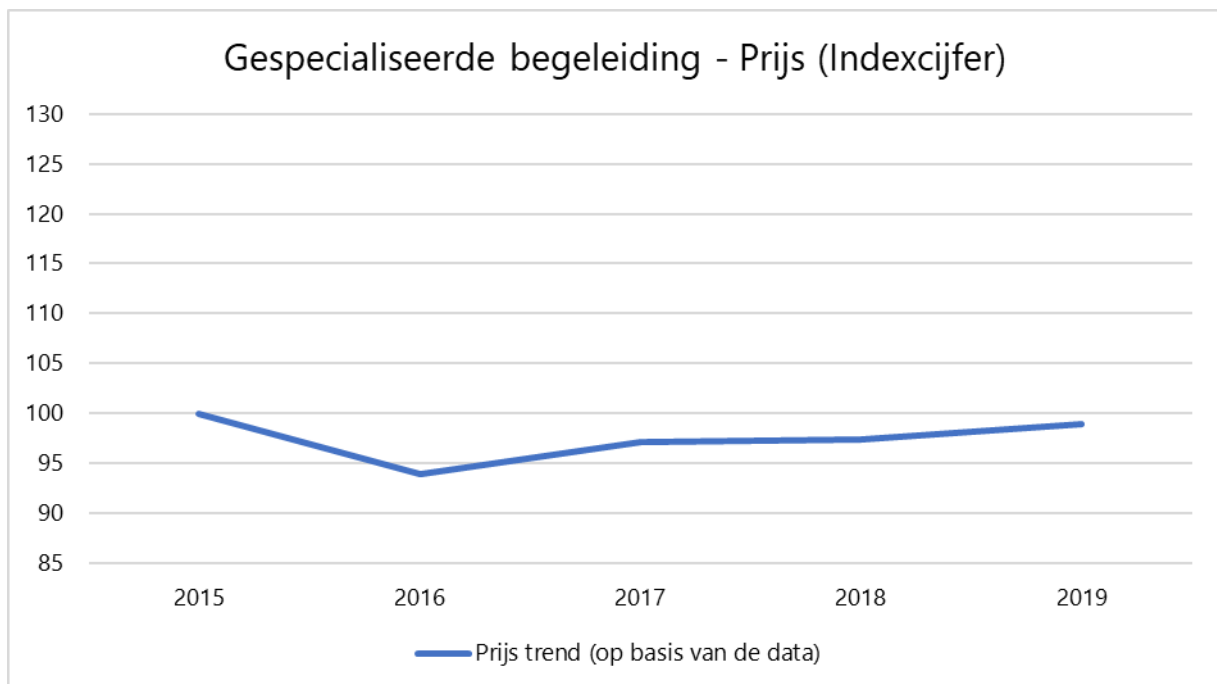
Figuur 39. Prijstrend in indexcijfers dagactiviteit basis o.b.v. CAK-data (N = 84 voor alle jaren).



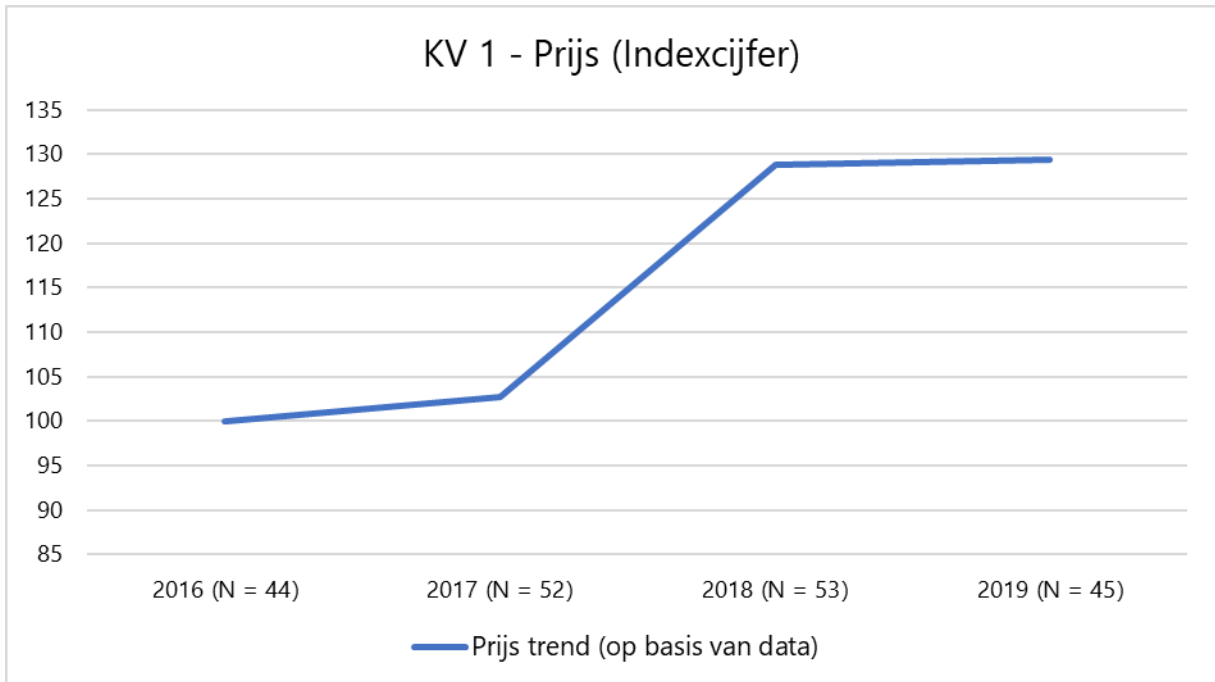
Figuur 40. Prijstrend in indexcijfers dagactiviteit VG midden o.b.v. CAK-data (N = 55 voor alle jaren).



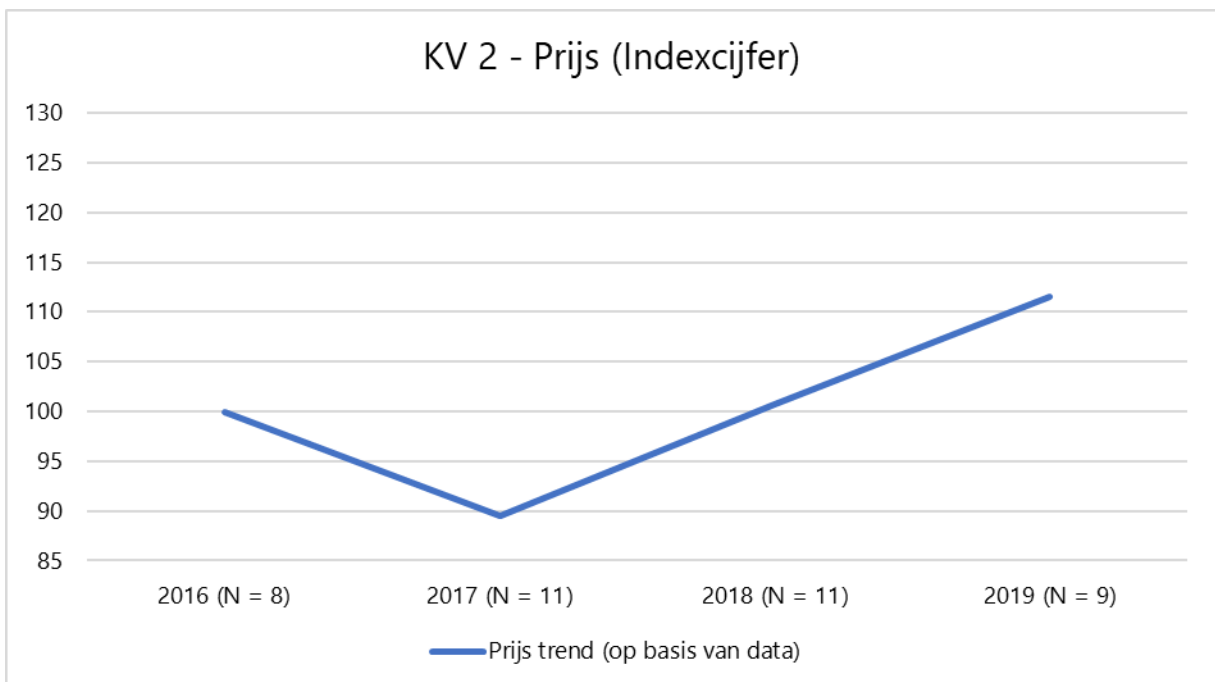
Figuur 41. Prijstrend in indexcijfers begeleiding o.b.v. CAK-data (N = 132 voor alle jaren).



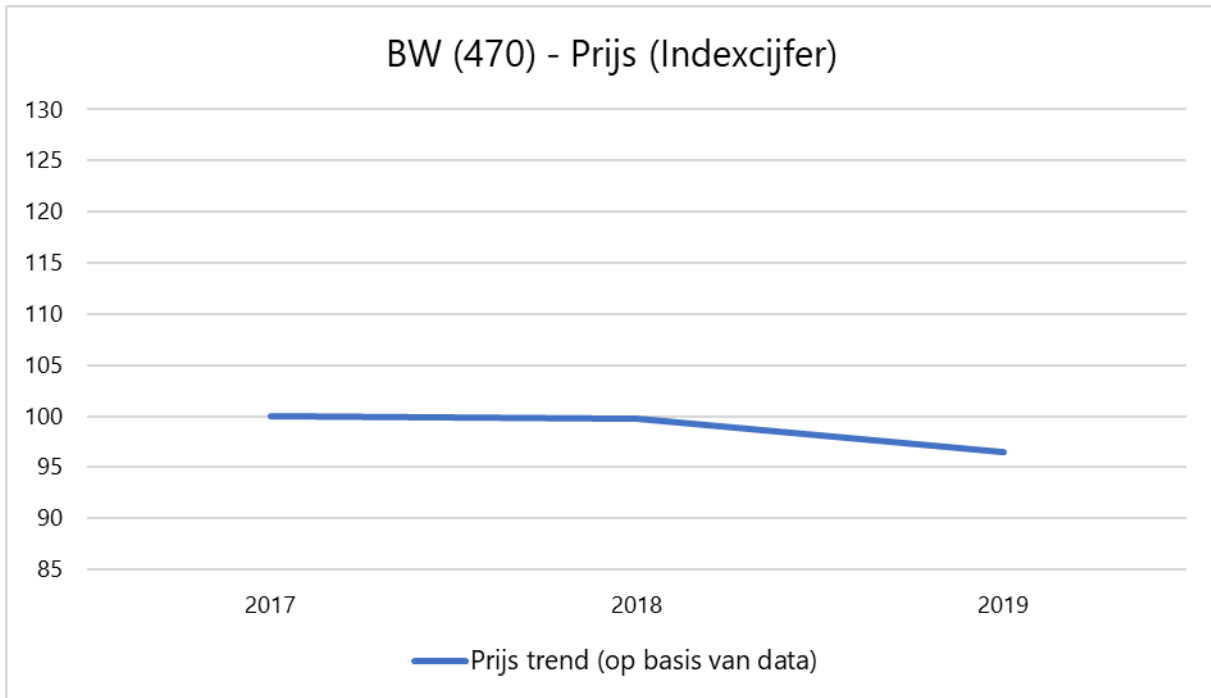
Figuur 42. Prijstrend in indexcijfers gespecialiseerde begeleiding o.b.v. CAK-data (N = 58 voor alle jaren).



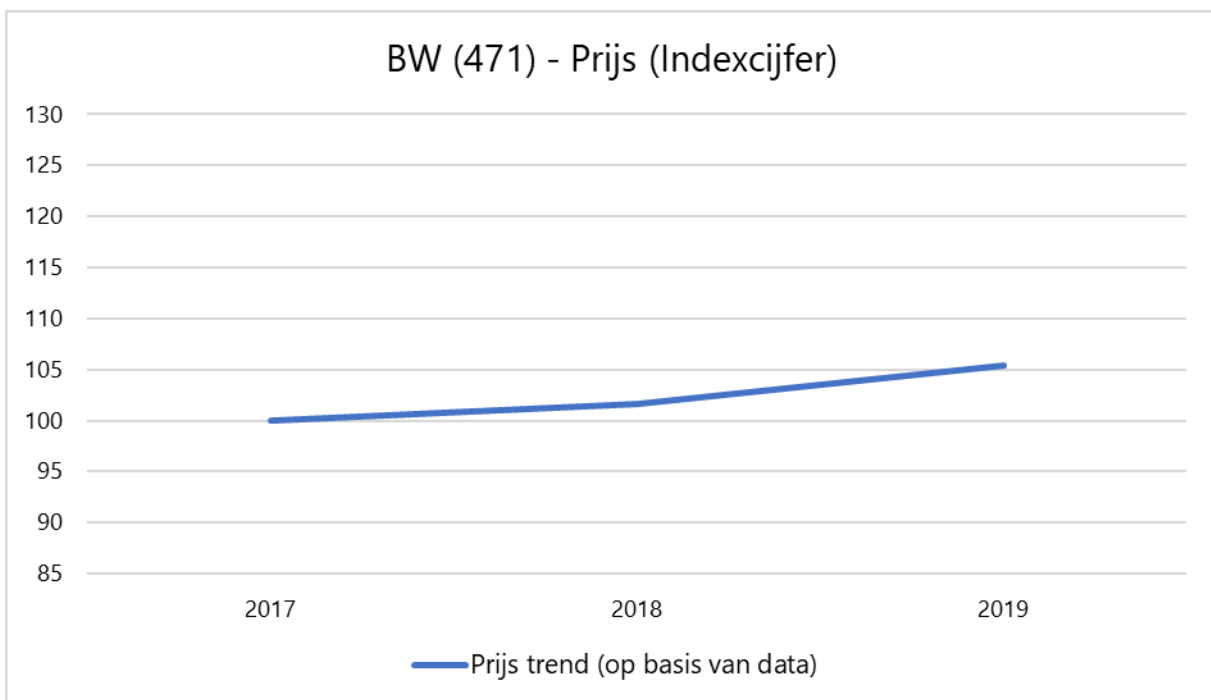
Figuur 43. Prijstrend in indexcijfers KV 1 o.b.v. CAK-data (N ≈ 49 en verschilt licht per jaar).



Figuur 44. Prijstrend in indexcijfers KV 2 o.b.v. CAK-data (N ≈ 10 en verschilt licht per jaar).



Figuur 45. Prijstrend in indexcijfers BW (470) o.b.v. CAK-data (N = 31 voor alle jaren).



Figuur 46. Prijstrend in indexcijfers BW (471) o.b.v. CAK-data (N = 21 voor alle jaren).

Bijlage 6: representativiteitstoets enquête per product

Tabel 3. Respons meting 1 en 2 HH1 naar gemeentegrootteklasse.

Gemeentegrootte klasse	Respons absoluut	Relatieve respons naar grootteklasse	Aantal gemeenten in Nederland (2019)	Verdeling alle gemeenten naar gemeentegrootte klasse
Tot 10.000	11	10%	16	5%
10-20.000	26	23%	66	19%
20-50.000	58	50%	188	53%
50-100.000	16	14%	54	15%
100-200.000	3	3%	23	6%
200.000+	1	1%	8	2%
Totaal	115	100%	355	100%

Tabel 4. Respons meting 1 en 2 HH2 naar gemeentegrootteklasse.

Gemeentegrootte klasse	Respons absoluut	Relatieve respons naar grootteklasse	Aantal gemeenten in Nederland (2019)	Verdeling alle gemeenten naar gemeentegrootte klasse
Tot 10.000	10	9%	16	5%
10-50.000	24	22%	66	19%
20-50.000	58	54%	188	53%
50-100.000	12	11%	54	15%
100-200.000	2	2%	23	6%
200.000+	1	1%	8	2%
Totaal	107	100%	355	100%

Tabel 5. Respons meting 1 en 2 begeleiding naar gemeentegrootteklasse.

Gemeentegrootte klasse	Respons absoluut	Relatieve respons naar grootteklasse	Aantal gemeenten in Nederland (2019)	Verdeling alle gemeenten naar gemeentegrootte klasse
Tot 10.000	5	8%	16	5%
10-50.000	12	19%	66	19%
20-50.000	32	50%	188	53%
50-100.000	12	19%	54	15%
100-200.000	2	3%	23	6%
200.000+	1	2%	8	2%
Totaal	64	100%	355	100%

Tabel 6. Respons meting 1 en 2 gespecialiseerde begeleiding naar gemeentegrootteklasse.

Gemeentegrootte klasse	Respons absoluut	Relatieve respons naar grootteklasse	Aantal gemeenten in Nederland (2019)	Verdeling alle gemeenten naar gemeentegrootte klasse
Tot 10.000	4	8%	16	5%
10-50.000	9	17%	66	19%
20-50.000	30	58%	188	53%
50-100.000	7	13%	54	15%
100-200.000	2	4%	23	6%
200.000+	0	0%	8	2%
Totaal	52	100%	355	100%

Tabel 7. Respons meting 1 en 2 dagactiviteit basis naar gemeentegrootteklasse.

Gemeentegrootte klasse	Respons absoluut	Relatieve respons naar grootteklasse	Aantal gemeenten in Nederland (2019)	Verdeling alle gemeenten naar gemeentegrootte klasse
Tot 10.000	4	7%	16	5%
10-50.000	11	19%	66	19%
20-50.000	30	52%	188	53%
50-100.000	11	19%	54	15%
100-200.000	1	2%	23	6%
200.000+	1	2%	8	2%
Totaal	58	100%	355	100%

Tabel 8. Respons meting 1 en 2 dagactiviteit midden-zwaar naar gemeentegrootteklasse.

Gemeentegrootte klasse	Respons absoluut	Relatieve respons naar grootteklasse	Aantal gemeenten in Nederland (2019)	Verdeling alle gemeenten naar gemeentegrootte klasse
Tot 10.000	4	4%	16	5%
10-50.000	19	20%	66	19%
20-50.000	53	57%	188	53%
50-100.000	13	14%	54	15%
100-200.000	2	2%	23	6%
200.000+	2	2%	8	2%
Totaal	93	100%	355	100%

Tabel 9. Respons meting 1 en 2 kortdurend verblijf naar gemeentegrootteklasse.

Gemeentegrootte klasse	Respons absoluut	Relatieve respons naar grootteklasse	Aantal gemeenten in Nederland (2019)	Verdeling alle gemeenten naar gemeentegrootte klasse
Tot 10.000	4	8%	16	5%
10-50.000	8	16%	66	19%
20-50.000	29	58%	188	53%
50-100.000	5	10%	54	15%
100-200.000	3	6%	23	6%
200.000+	1	2%	8	2%
Totaal	50	100%	355	100%

De bovenstaande tabellen laten zien dat de verdeling van de respons naar gemeentegrootteklasse in hoge mate overeenkomt met de verdeling van het totaal aantal gemeenten. Wanneer we de verschillen in verdeling naar grootteklasse kwantificeren, dan zien we dat bij geen van de producten, met uitzondering van kortdurend verblijf, het verschil in verdeling groter is dan 5%. Bij kortdurend verblijf zien we de groep gemeenten van 20-50.000 inwoners licht oververtegenwoordigd is; deze is in de enquête namelijk 5,2% groter dan in de verdeling van het totaal aantal gemeenten.



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)