

Advies over het macrobudget huishoudelijke WMO hulp voor 2009



**Van het Sociaal en Cultureel Planbureau
Uitgebracht aan het Bofv**

1 april 2008

In dit voorlopig advies van het SCP over de hoogte van het aan gemeenten toe te kennen macrobudget voor huishoudelijke hulp in 2009 wordt in beginsel uitgegaan van een netto budget van 1.322 miljoen euro. Dit is een toename van 6,15% van het in 2008 berekende budget, waarvan 2,4% vanwege de volumecomponent en 3,7% vanwege de prijscomponent. In 2007 hebben de gemeenten volgens voorlopige cijfers echter slechts 81% besteed van het toegekende budget van 1218 miljoen euro. Dit betekent dat een overschot is gerealiseerd van 228 miljoen euro. Dit overschot is vooral een gevolg van lagere prijzen die in de aanbestedingen door gemeenten zijn bedongen. Geadviseerd wordt om het gerealiseerde overschot niet zonder meer te verrekenen met het budget voor 2009 omdat de markt voor huishoudelijke hulp in 2007 nog niet op orde was. Ook is nog onvoldoende zicht op de gevolgen van de lagere uitgaven op de effectiviteit en kwaliteit van de hulpverlening en op eventuele alternatieve bestedingen in het kader van de WMO.

Waarom dit advies?

Op 1 januari 2007 is de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) in werking getreden. Hiermee is de huishoudelijke hulp (HH) overgegaan van de AWBZ naar de gemeenten. Het bestuurlijk overleg tussen het rijk en de gemeenten (Bofv) heeft de figuur van een onafhankelijke derde in het leven geroepen, die jaarlijks advies moet uitbrengen over het benodigde jaarlijkse macrobudget voor de huishoudelijke hulp in de WMO. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is door het Bofv aangewezen als onafhankelijke derde.

De onafhankelijke derde brengt jaarlijks een bindend en een niet-bindend advies uit. Het bindend advies heeft betrekking op de jaarlijkse indexering van het volume aan huishoudelijke hulp op basis van de ontwikkeling van het aantal thuiswonende 75-plussers. Het niet-bindend advies heeft betrekking op de toereikendheid van het macrobudget voor de huishoudelijke hulp gezien de ontwikkelingen in de samenleving en het beleid en de gevolgen van het compensatiebeginsel en de pgb-verplichting op de vraag naar huishoudelijke hulp. In het niet-bindend advies zullen ook mogelijke tekortkomingen in het verdeelmodel voor de afzonderlijke gemeenten worden gesignaleerd, dat door CEBEON is ontwikkeld.

Het Bofv vindt twee keer per jaar plaats, in het voorjaar (april/mei) en in het najaar (september/oktober). In het voorjaar zal het bindend advies over de hoogte van het macrobudget voor het volgende jaar worden besproken, dat de onafhankelijke derde voor 1 april uitbrengt. In het najaar zal het niet-bindend advies over de toereikendheid van het macrobudget

worden besproken, dat de onafhankelijke derde voor 15 augustus uitbrengt. Dit jaar echter zal door het niet tijdig beschikbaar zijn van de relevante gegevens het niet-bindend advies pas op 15 december beschikbaar zijn.

Deze notitie heeft betrekking op het *bindend advies* dat het SCP aan het Bofv uitbrengt voor de vaststelling van het macrobudget voor de WMO waarover de gemeenten in 2009 kunnen beschikken. Het bindend advies heeft in eerste termijn (voorjaar) een voorlopig karakter en in tweede termijn (najaar) een definitief karakter. Dit advies is bindend voor het bestuurlijke overleg. De uitkomst van de berekening kan nog wel bestuurlijk worden getoetst. Deze notitie geeft het bindend advies gebaseerd op voorlopige cijfers.

Overheveling huishoudelijke hulp naar de gemeenten

De huishoudelijke hulp werd tot 1 januari 2007 gefinancierd uit de AWBZ. De betrokken AWBZ middelen zijn op basis van de historische verdeling “schoon aan de haak” naar de gemeenten overgeheveld. Het ijkjaar voor het startbudget WMO is 2005. Daarbij zijn in de loop van 2007 nog enkele correcties toegepast en is conform de motie Mosterd (TK, 2006–2007, 30.131, nr. 118) eenmalig een bedrag uitgekeerd aan gemeenten ter compensatie van substantiële ijkjaarverschillen.¹ Uiteindelijk kregen de gemeenten in 2007 de beschikking over 1.218 miljoen euro om te voorzien in WMO taken voor de huishoudelijke hulp. Er is ook een jaarlijks bedrag voor uitvoeringskosten beschikbaar, dat in 2007 is bepaald op 67 miljoen euro. Deze uitvoeringskosten spelen in dit advies verder geen rol.

In de WMO zijn niet alleen de huishoudelijke hulp maar ook de voorzieningen voor gehandicapten (ex WVG) en de welzijnsvoorzieningen (ex Welzijnswet) opgenomen. De middelen hiervoor maken reeds deel uit van het gemeentefonds. Daarnaast zijn op 1 januari 2007 nog enkele kleine subsidieregelingen uit de AWBZ overgeheveld naar de WMO. Met deze kleine subsidieregelingen was een bedrag gemoeid van circa 105 miljoen euro. Ook een deel van de openbare geestelijke gezondheidszorg is overgeheveld naar de WMO (61 miljoen euro). Deze vallen buiten de taakopdracht van de onafhankelijke derde en blijven hier verder buiten beschouwing.

De middelen voor de huishoudelijke hulp zijn aan het gemeentefonds toegevoegd in de vorm van een integratie-uitkering. Een integratie-uitkering kent een aparte verdeling, die afwijkt van de 'normale' verdeling van de hoofdstroom van het gemeentefonds, maar is wel vrij besteedbaar. De verdeling van de middelen uit de integratie-uitkering WMO vindt plaats op basis van een objectief verdeelmodel. Dat is ingevoerd met ingang van 2008, waarbij een suppletie-regeling is toegepast zodat de herverdeeleeffecten over drie jaar worden uitgesmeerd en zodoende al te grote veranderingen in het budget van gemeenten worden voorkomen. Een integratie-uitkering kan ook een afzonderlijke indexering hebben. Dit is ook bij de WMO het geval.

Taak van het SCP als onafhankelijke derde

De onafhankelijke derde dient voor het begrotingsjaar 2009 een advies uit te brengen over de hoogte van het macrobudget voor dat jaar, gebaseerd op de verwachte volume-ontwikkeling in de periode 2007-2009 en de gerealiseerde uitgaven in 2007.

¹ Gemeenten voor wie het verschil meer dan 5% zou bedragen wanneer niet 2005, maar 2006 als ijkjaar voor het budget zou zijn genomen zijn door het rijk voor dit verschil gecompenseerd. In de motie was gevraagd om compensatie bij gemeenten waarbij dit verschil meer dan 10% zou bedragen.

De indexering van de integratie-uitkering voor de huishoudelijke hulp in de WMO (WMO-zorg) is conform de afspraak in het Bofv gebaseerd op een volume- en een prijscomponent. De volumecomponent (reële indexering) is gebaseerd op de ontwikkeling van het aantal thuiswonende 75-plussers. De prijscomponent (nominale indexering) is voor 90% gebaseerd op de loonkostenindex conform de overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling (OVA) en voor 10% op de prijsindex voor de gezinsconsumptie (CPI). Deze verhouding vloeit voort uit de kostenaandelen van personeel en materieel. Op basis van de werkelijke uitgaven van de gemeenten in het afgelopen jaar (t-1) berekent het SCP het budget voor het komende jaar (t+1). In dit advies wordt deze benadering niet gekozen omdat rekening moet worden gehouden met mogelijke aanloopfactoren in 2007, die niet automatisch verdisconteerd mogen worden in het budget voor 2009. Het overschot in 2007 wordt dus niet verdisconteerd in het budget voor 2009.

De overheveling van de WMO naar de gemeenten is een ingrijpende operatie. Daarom hebben de betrokken partijen (Rijk, gemeenten) afgesproken om de eerste jaren budgettaire rust en zekerheid na te streven. Als door aanloopfactoren de gemeentelijke uitgaven achterblijven bij het beschikbare budget, leidt dit de eerste jaren dus niet tot substantiële bijstellingen. Gemeenten kunnen dit geld ook investeren in collectieve arrangementen om druk op individuele arrangementen te voorkomen of te verminderen.

Taakopdracht SCP voor het voorlopig bindend advies voor 2009

Het SCP berekent in jaar t het budget huishoudelijke hulp voor jaar t+1 aan de hand van een rekenkundige formule die rekening houdt met de realisatie in jaar t-1. Deze rekenexercitie betreft WMO taken die in 2007 naar de gemeenten zijn overgegaan. Voor de berekening van het budget voor het jaar 2009 wordt een mogelijke onderuitputting in 2007 ten gevolge van aanloopfactoren niet automatisch in het budget verdisconteerd.

1. Gemeenten leveren voor 1 februari van jaar t hun vierde kwartaalcijfers t-1 aan bij het CBS.
2. Het CBS verwerkt deze cijfers en levert 1 maart van jaar t deze cijfers voor de IV3 functie 622 aan bij het SCP.
3. Het SCP geeft begin maart (eerste week) op basis van deze cijfers het kabinet een voorlopige raming van de uitkomsten van zijn rekenkundig advies over jaar t-1 ten behoeve van jaar t+1. Indien relevant, levert het SCP hierbij vanaf 2009 zijn beleidsmatig advies van vorig jaar. Dit is alleen relevant wanneer dit beleidsmatig advies niet meer actueel is, gezien de jongste cijfers. Het SCP stelt dus niet een nieuw beleidsmatig advies op.
Het is voorzienbaar dat in 2008 de 4^e kwartaalcijfers van gemeenten niet tijdig beschikbaar zijn. Het SCP hoeft deze berekening in 2008 daarom niet in de eerste week van maart aan te leveren, maar voegt deze berekening bij zijn advies begin april.
De verwachting is dat door aanvullende maatregelen vanaf 2009 de gemeentelijke gegevensleveranties wel tijdig zullen plaatsvinden. Indien, onverhoopt, ook in latere jaren onvoldoende¹ gemeenten hun gegevens per 1 februari hebben aangeleverd, dan zal in die betreffende jaren het SCP zijn raming ook later leveren.
4. Het kabinet besluit in maart van jaar t in de kaderbrief over de begroting t+1 mede op basis van het SCP advies. Voor zover het SCP advies niet tijdig beschikbaar is voor deze besluitvorming, gaat het kabinet uit van de reguliere indexeringssystematiek.
De kaderbrief besluitvorming heeft overigens geen bindende werking voor het Bofv.
5. Het SCP brengt begin april zijn bindend advies uit op basis van de vierde kwartaalcijfers van het CBS.
6. Eind april / begin mei vindt het voorjaars-Bofv plaats met de VNG. Het SCP advies maakt hier onderdeel van uit.

De uitkomsten van het BOFV vinden hun weerslag in de meicirculaire van jaar t.

Toegekende budgetten

In 2007 hebben de gemeenten in het kader van de WMO de beschikking gekregen over een bedrag van 1.218 miljoen euro voor huishoudelijke hulp. Tabel 1 geeft een overzicht van de via het gemeentefonds toegekende budgetten voor huishoudelijke hulp. Daarbij is uitgegaan van de laatste stand van zaken (circulaire gemeentefonds september 2007).

Uitgangspunt vormt het netto bedrag aan huishoudelijke hulp in 2005, dat na correcties in latere jaren is becijferd op 1.123,4 miljoen euro.² Dit netto bedrag is inclusief PGB (125 miljoen euro) maar exclusief eigen bijdragen (197 miljoen euro) en uitvoeringskosten (67 miljoen euro). Inclusief indexatie zou het netto budget in 2006 oplopen naar 1.164,8 miljoen. Voor 2007 is hier een bedrag van 8,7 miljoen euro aan toegevoegd om eenmalig de grootste schokken op te vangen bij gemeenten die er meer dan 5% op achteruit gingen (motie Mosterd). Uiteindelijk hebben gemeenten in 2007 de beschikking gekregen over 1.218,1 miljoen euro. Voor 2008 hebben de gemeenten de beschikking gekregen over een te verdelen budget van 1.265,2 miljoen euro. Dit is exclusief de middelen voor eenmalige schokken (motie Mosterd, alleen bedoeld voor 2007) en middelen voor volledige verzorging thuis als alternatief voor intramurale zorg. De verlaging van het budget met een bedrag voor “volledig pakket thuis” (vpt) betreft huishoudelijke hulp als onderdeel van een totaal pakket extramurale awbz diensten geleverd door intramurale instellingen.³ Dit pakket moet compensatie bieden voor gemeentelijk beleid gericht op extramuralisering. Extramuralisering leidt er immers toe dat personen, die voorheen intramuraal (zouden) woonden, thans thuis (blijven) wonen en dus duurdere extramurale zorg nodig hebben. Aanvankelijk was het de bedoeling deze regeling per 1-1-2008 in te voeren, maar dit is niet gelukt. De gemeenten krijgen het bedrag van 22,3 miljoen euro voor 2008 alsnog uitgekeerd. Het streven is nu om deze regeling per 1-1-2009 in te voeren.

Tabel 1: Jaarlijks toegekend macrobudget voor huishoudelijke hulp in de WMO (mln euro)

	2005	2006	2007	2008
	Fictief		werkelijk	
huishoudelijke hulp (netto, incl. pgb)				
basisbedrag		1.123,4	1.164,8	1.218,1
volledig pakket thuis (AWBZ)				-22,3
motie Mosterd (overgangsmaatregel)			8,7	-8,7
totaal huishoudelijke hulp nominaal VWS		1.123,4	1.173,5	1.187,0
indexering (%) ^a		3,68	3,80	6,59
q: volumecomponent (reële indexatie)		2,61	1,50	2,36
p: prijscomponent (nominale indexatie)		1,07	2,30	4,23
totaal budget huishoudelijke hulp VWS	1.123,4	1.164,8	1.218,1	1.265,2

^a VWS heeft de volume- en prijscomponent ten onrechte opgeteld in plaats van vermenigvuldigd.

Voor een goede reconstructie is deze werkwijze hier ook gevolgd.

Bron: BZK (berekend op basis van de circulaire gemeentefonds van 29 juni 2007 en 18 september 2007), berekeningen SCP (fictieve deel).

Zoals gezegd is de jaarlijkse indexering gebaseerd op een volumecomponent (de groei van het aantal thuiswonende 75-plussers) en een prijscomponent (90% OVA en 10% CPI stijging).

² Aanvankelijk werd uitgegaan van een “schoon aan de haak” bedrag van 1116,3 miljoen euro (circulaire gemeentefonds mei 2006). Door diverse correcties in 2006 en 2007 (o.a. voor Friesland en Eindhoven) is hier per saldo circa 7 miljoen aan toegevoegd.

³ Het betreft zorgaanbieders die zijn toegelaten voor levering van de functie verblijf in combinatie met de functies persoonlijke verzorging, verpleging, ondersteunende begeleiding, activerende begeleiding of behandeling thuis krachtens de AWBZ. Dit ‘aan huis’ pakket wordt per 1 juli 2007 aangeboden en maakt deel uit van de toentertijd ingevoerde zorgzwaarte pakketten (zzp).

De berekening van volume- en prijsindices

Een belangrijk onderdeel van dit advies betreft de vaststelling van de volume-index voor huishoudelijke hulp. Conform de afspraak gemaakt in het bestuurlijk overleg (Bofv) is deze volume-index gemakshalve gelijkgesteld aan de ontwikkeling van het aantal thuiswonende 75-plussers. Hoe eenvoudig en concreet deze indicator ook lijkt, in de praktijk blijkt dat hier verschillende cijfers voor kunnen worden gebruikt, zeker wanneer het gaat om geraamde aantallen. Daarom wordt hier meer precies aangegeven hoe deze indicator zal worden berekend. Het aantal thuiswonende 75-plussers in enig jaar is berekend op basis van de volgende uitgangspunten:

- Uitgegaan wordt van het aantal 75-plussers op 1 januari van jaar t volgens het CBS,
- Volgens realisatie (verleden) of de bevolkingsprognose (toekomst),
- Waarbij prognoses worden geijkt (indien mogelijk) op het laatste realisatiejaar,
- Minus het aantal 75-plussers dat volgens het CAK (realisatie) en het CBS (raming) langdurig (gedurende een heel jaar) in een intramurale instelling verblijft.

Tabel 2 geeft een overzicht van de berekening van de volume-index voor de huishoudelijke hulp op basis van deze uitgangspunten (SCP) en de relatie met de door VWS gehanteerde volume-index die is gebruikt voor de bepaling van het macrobudget voor huishoudelijke hulp die in het kader van de WMO is verstrekt in 2007 en 2008.

Tabel 2: Berekening van de jaarlijkse volume-index voor huishoudelijke hulp in de WMO (% mutaties)

Per 1-1	2006	2007	2008	cumulatief
VWS volume- index gebruikt bij de budgettering ^{a)}	2,61	1,50	2,36	6,61
SCP volume-index op basis van realisaties t/m 1-1-2008	2,14	1,77	2,79	6,85
= realisatie 75+ bevolking CBS t/m 1-1-2008	2,52	2,31	2,67	7,69
- realisatie niet-thuiswonende 75+ bevolking t/m 1-1-2008	-0,39	-0,54	0,12	-0,84
Verskil volume-index SCP met volume-index VWS	-0,47	0,27	0,43	0,23

a) Conform de juni circulaire van het Gemeentefonds
Bron: BZK, CBS, SCP

Uit tabel 2 blijkt dat de door VWS gebruikte volume-index voor de periode 2005-2008 uitkomt op 6,62% cumulatief. Deze uitkomst blijkt weinig te verschillen met de door het SCP berekende volume-index, die uitkomt op 6,85% cumulatief. Per jaar zijn er grotere verschillen. Zo komt de volume-index van VWS in 2006 0,5% hoger uit, maar in 2007 0,3% lager en in 2008 0,4% lager.

Tabel 3 geeft een berekening van het macrobudget op basis van door het SCP verzamelde gegevens. De gegevens over de volumecomponent van de WMO-zorg zijn afkomstig van het CBS, en betreffen de ontwikkeling van het aantal thuiswonende 75-plussers (zie tabel 2). Deze cijfers wijken per jaar wel maar over de jaren samen weinig af van de VWS cijfers (zie tabel 1). De gegevens over de prijscomponent zijn afkomstig van het NZA (OVA cijfers betreffende de looncomponent), het CBS (prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie t/m 2007) en het CPB (prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie 2008). Deze cijfers wijken af van de VWS cijfers, met name voor 2008, waar VWS ruim een procentpunt hoger uitkomt.

Tabel 3: Jaarlijks berekend macrobudget voor huishoudelijke hulp in de WMO volgens het SCP (mln euro)

	2005	2006	2007	2008	2009
Huishoudelijke hulp nominaal		1.123,4	1157,5	1205,7	1278,9
Indexering (%) ^b		3,03	4,16	6,07	6,15
q: volumecomponent (reële indexatie)		2,14	1,77	2,79	2,39
p: prijscomponent (nominale indexatie)		0,87	2,35	3,20	3,67
p1: loonindex OVA (90%)		0,84	2,42	3,30	3,77 ^c
p2: prijsindex CPI (10%)		1,15	1,75	2,25	2,75 ^c
Totaal geïndexeerd ^a		1.157,5	1.205,7	1.278,9	1.357,5
Mosterd compensatie (eenmalig)		.	8,7	.	.
Volledig pakket thuis (awbz)				-22,3 ^a	-35,1 ^a
Totaal budget huishoudelijke hulp volgens SCP	1.123,4	1.157,5	1.214,4	1.256,6	1.322,4
Totaal budget huishoudelijke hulp volgens VWS ^d	1.123,4	1.164,8	1.218,1	1.265,2	

^a De regeling voor 'volledig pakket thuis' is nog niet ingevoerd; het bedrag voor 2008 (22,3 mln euro) wordt alsnog aan gemeenten uitgekeerd en het bedrag voor 2009 (35,1 mln euro) is onzeker.

^b De indices voor p en q dienen te worden vermenigvuldigd; dus voor 2006 geldt: 3,03 = 100 x ((1,0214 x 1,0087)-1).

^c Voorlopige cijfers op basis van het CEP 2008 (CPB 2008).

^d zie onderste regel in tabel 1.

Bron: volumecomponent: CBS (Statline); prijscomponent, loonindex: NZA (website); prijsindex: 2006-2007: CBS (Statline), 2008: CPB (CEP)

Per saldo spoort de SCP-budgettering goed met de VWS-budgettering. Voor 2007 komt VWS uit op 1.218 mln euro en het SCP op ruim 1.214 mln euro (bijna 4 mln euro te veel). Voor 2008 zijn de verschillen iets groter: ruim 1.265 mln euro volgens VWS en ruim 1.256 mln euro volgens het SCP (bijna 9 mln euro te veel). Het gecumuleerde verschil komt uit op 12,3 mln euro ten gunste van de gemeenten.

Voor 2009 becijfert het SCP de indexatie op basis van de volumecomponent op 2,39%, zijnde de procentuele groei van het aantal thuiswonende 75-plussers van 1-1-2008 tot 1-1-2009. Op basis van het CEP 2008 van het CPB komt de prijscomponent voor 2009 uit op 3,67%. Dit zou leiden tot een totaal macrubudget van 1.322,4 miljoen euro voor huishoudelijke WMO hulp in 2009.

De vraag naar huishoudelijke hulp

De gekozen volume-index – de groei van het aantal thuiswonende 75-plussers – vormt een proxy voor de verwachte vraag naar huishoudelijke hulp, die het uitgangspunt vormt voor de volume-ontwikkeling. De vraag is nu in welke mate dit het geval is. De vraag naar huishoudelijke hulp kan worden onderscheiden in een demografische component (vergrijzing) en een deelname component (gebruik per leeftijdsgroep). Onlangs heeft het SCP een verklaringsmodel ontwikkeld voor de vraag naar en het gebruik van verpleging en verzorging op basis van kenmerken van gebruikers.⁴ Ook de huishoudelijke hulp is hierin betrokken. Uit dat onderzoek blijkt dat de vraag naar huishoudelijke hulp zeer sterk oploopt met leeftijd (van 10% bij 70-jarigen tot 60% bij 90-jarigen). Op grond van dit soort kenmerken van gebruikers wordt een jaarlijkse groei van de vraag naar huishoudelijke hulp van 1,1% verwacht. Deze volumegroei valt aanzienlijk lager uit dan de groei op basis van de gekozen volume-index (thuiswonende 75-plussers). Dit vloeit

⁴ Jonker et al, Verklaringsmodel verpleging en verzorging 2007; SCP publicatie 2007/31

grotendeels voort uit het feit dat een deel van de huishoudelijke hulp bij niet-ouderen terecht komt. Deze groep kent een veel geringere demografische groei.

Het gebruik van publiek gefinancierde huishoudelijke hulp (WMO-zorg) neemt echter af naarmate het opleidingsniveau toeneemt. Dit vloeit voort uit het feit dat hoger opgeleide ouderen meer geneigd zijn om particuliere hulp in te schakelen. Zij willen meer dan lager opgeleiden de regie over het eigen huishouden voeren en hebben daar in het algemeen ook meer financiële ruimte voor. Aangezien het gemiddeld opleidingsniveau van ouderen de komende jaren zal stijgen, heeft dit een dempend effect op het gebruik van publiek gefinancierde huishoudelijke hulp. Verdisconteren we dit in de vraag naar huishoudelijke hulp, dan wordt een jaarlijkse groei van de vraag naar WMO-zorg van 0,6% verwacht.

Naast bovengenoemde demografische ontwikkelingen speelt ook het gevoerde extramuraliseringsbeleid een rol bij de vraag naar huishoudelijke hulp in de thuissituatie (SCP, 2008).⁵ In het verleden heeft er substitutie plaatsgevonden van verzorgingshuiszorg door extramurale (thuis)zorg. Ruim 55% van de extramurale zorg bestaat uit huishoudelijke hulp, die nu onderdeel uitmaakt van de WMO (cijfers uit 2006). De overige extramurale zorg betreft persoonlijke verzorging (32%) en verpleging (12%) die door de AWBZ worden gefinancierd. Het aandeel huishoudelijke hulp in het totaal van extramurale zorg is in de loop van de tijd weinig veranderd.

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

Wanneer het extramuraliseringsbeleid voortgezet wordt, mag een jaarlijkse deelnamegroei van circa 1,1% verwacht worden. Wanneer deze extramuraliseringstrend wordt opgeteld bij de jaarlijkse groei van het SCP ramingsmodel voor huishoudelijke hulp komen we uit op een jaarlijkse volumegroei van 2,2% op basis van de totale vraag en 1,7% op basis van de vraag naar (publiek gefinancierde) WMO-zorg. Deze volumegroei is iets lager dan de volumegroei die resulteert op basis van de afgesproken rekenregel voor de vaststelling het macrobudget van de WMO: het aantal thuiswonende 75-plussers. Dit aantal stijgt in de periode 2006-2009 met gemiddeld 2,3% per jaar (zie tabel 3).

Het aanbod van huishoudelijke hulp

Binnen de huishoudelijke hulp worden globaal drie producten onderscheiden:

1. HH1 zorg: hulp bij huishoudelijke werkzaamheden;
2. HH2 zorg: HH1 zorg plus organisatorische ondersteuning;
3. HH3 zorg: HH2 zorg in een ontregeld huishouden.

De zorg in ontregelde huishoudens is in 2007 (nog) nauwelijks van de grond gekomen, en wordt in vervolg samengevoegd met HH2 zorg.⁶ Gemeenten hebben de vrijheid om producten te

⁵ Dit betreft een rapport over de ontwikkeling van de AWBZ uitgaven, dat het SCP op verzoek van de SER zal uitbrengen.

⁶ Deze vorm van zorg komt alleen in Rotterdam op enige schaal voor.

definiëren en nader te concretiseren.⁷ De meeste gemeenten volgen volgens een onderzoek van Research voor Beleid de indeling die het CIZ hanteert.⁸ Deze indeling spoort met de drie AWBZ activiteiten die in het protocol huishoudelijke hulp voor de AWBZ werden onderscheiden. Wel wijken enkele gemeenten hier licht van af (boodschappen doen, maaltijdbereiding) of voegen bepaalde activiteiten toe (bed opmaken, opvang huisgenoten, beheer levensmiddelenvoorraad). Daardoor kan de zwaarte van de producten per gemeente verschillen. Zo zijn er gemeenten die boodschappen doen en maaltijdbereiding niet tot HH1 zorg rekenen, zoals het CIZ doet, maar tot HH2 zorg. HH3 zorg is qua omvang betrekkelijk gering. Nagenoeg alle gemeenten hebben het CIZ betrokken bij de indicatiestelling. Uit het eerder genoemde onderzoek van Research voor Beleid blijkt dat de meeste gemeenten aan zorgaanbieders de eis hebben gesteld dat alfa-hulpen alleen mogen worden ingezet voor het lichtste product (HH1).⁹ De zorgaanbieder kan doorgaans zelf bepalen van wie een cliënt met een HH1 indicatie hulp ontvangt: van een alfa-hulp of een medewerker in loondienst.¹⁰ Wel kan de zorgaanbieder uitsluitend de tarieven in rekening brengen die bij de producttypen zijn overeengekomen. Volgens de NZA-tarieven 2006 bedroeg het uurloon van een alfa-hulp (excl. overhead) circa 60% van dat van een verzorger in dienst van een zorgaanbieder.

Informatie over gerealiseerde uitgaven

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

De IV3 informatie die hier gebruikt wordt heeft betrekking op de gecumuleerde vierde kwartaalcijfers voor 2007. Deze cijfers geven volgens de richtlijnen zoveel mogelijk de werkelijke ontwikkelingen weer. De later beschikbare jaaruitkomsten op basis van de jaarrekening mogen niet te veel verschillen met de uitkomsten van de gecumuleerde vierde kwartaalcijfers. De uitgaven die gemeenten rapporteren in het IV3-formulier onder de rubriek huishoudelijke hulp (functie 622) betreffen bruto overdrachtsuitgaven. Deze bevatten zowel de uitgaven in natura als de uitgaven voor persoonsgebonden budgetten in de WMO (PGBW).¹¹ Deze uitgavenposten zijn niet afzonderlijk te onderscheiden. De uitgaven zijn bruto. De eigen bijdragen zijn hierop dus nog niet in mindering gebracht.

⁷ In 2007 werd slechts sporadisch een ander product onderscheiden. Vanaf 2008 zullen gemeenten naar verwachting meer producten onderscheiden, waardoor een herleiding tot HH1, HH2 en HH3 zorg niet meer mogelijk is.

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

⁹ Een aantal zorgaanbieders is hierbij een werkgeversrol voor alfa-hulp gaan vervullen, hetgeen in strijd is met de Regeling dienstverlening aan huis (waaronder de alfa-hulp formeel valt), die bedoeld is voor particulieren. Op 15-2-2008 heeft het kabinet besloten dat zorgaanbieders de huishoudelijke hulp in natura niet meer via een alfa-hulp aan de cliënt mogen leveren. Om de keuze van een burger voor een alfa-hulp open te houden, zal in de wet worden geregeld dat de cliënt naast een voorziening in natura of een persoonsgebonden budget ook kan kiezen voor een financiële vergoeding voor het inhuren van een huishoudelijke hulp die valt onder de Regeling dienstverlening aan huis.

¹⁰ Research voor Beleid, Invulling compensatieplicht door indicatiestelling hulp bij het huishouden; Leiden, 21 augustus 2007.

¹¹ Beleids- en beheerskosten worden in beginsel geboekt onder loonkosten en 'overige goederen en diensten' en blijven hier buiten beschouwing.

De eigen bijdragen worden als inkomsten bij functie 622 in het IV3 formulier geregistreerd. De eigen bijdrage is in beginsel gelijk aan de kosten van huishoudelijke hulp per 4-weeks periode (uurtarief maal zorguren), maar kan nooit hoger zijn dan de inkomensafhankelijke normprijs. De gemeente levert naast de productiecijfers per cliënt ook het te hanteren uurtarief en marginaal inkomenstarief voor de eigen bijdrage aan het CAK. De uurtarieven zijn doorgaans gelijk aan de contracttarieven, maar dat is door aanbestedings- en overgangsperikelen niet altijd het geval.¹² Daarom zijn de tarieven bij een aantal gemeenten nog geheel of gedeeltelijk gebaseerd op de AWBZ-tarieven in 2006.¹³ Daardoor weerspiegelen de door het CAK gehanteerde tarieven niet altijd de werkelijke in rekening gebrachte tarieven.¹⁴ Het CAK stelt vervolgens op basis van fiscale gegevens de eigen bijdrage vast en draagt zorg voor de inning bij de cliënten. De door het CAK geïnde eigen bijdragen worden periodiek afgedragen aan gemeenten (WMO) en het AWBZ-fonds.

De eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp in natura wordt door het CAK geïnd.¹⁵ Voor deze eigen bijdrage geldt een anticumulatiebeding: de eigen bijdrage voor WMO zorg en ZZV (AWBZ zorg zonder verblijf) samen kan nooit hoger zijn dan de maximale eigen bijdrage ZZV. Bij cumulatie wordt eerst de WMO bijdrage verrekend, dan de ZZV bijdrage.

De cliënt met een positieve zorgaanpak WMO kan kiezen tussen een zorg in nature voorziening (ZIN) en een PGBW. Bij de keuze voor een PGBW wordt uitgegaan van een fictief bruto budget naar zorgwaarde. Bij de PGBW's kunnen de gemeenten de inning van de eigen bijdrage door het CAK laten uitvoeren (zij keren dan een bruto bedrag aan de cliënt uit) of de eigen bijdrage direct inhouden (zij keren dan een netto bedrag aan de cliënt uit) en melden dit aan het CAK vanwege het anticumulatiebeding. Op het PGBW wordt niet alleen een inhouding gepleegd vanwege een eigen bijdrage van de cliënt, maar ook vanwege lagere 'overheadkosten' (tot maximaal 25% van de uurloonkosten).

De gegevens van het CBS zijn voorlopig en onvolledig.¹⁶ De onvolledigheid betreft gemeenten die niet op tijd (voor 15 februari 2008) de gegevens aan het CBS hebben geleverd. Daarnaast zijn er gemeenten waarvan de opgave zelf onvolledig is. Het CBS heeft hiervoor zowel op micro-niveau (individuele gemeenten) als op meso-niveau (groepen van gemeenten) correcties aangebracht. Voorts zijn enkele gemeenten verwijderd wegens incomplete opgaven. Uiteindelijk bleek dat de resultaten moesten worden opgehoogd met een bedrag van ruim 8% van de betrokken uitgaven om voor ontbrekende en verwijderde gemeenten te corrigeren.

De gegevens van het CAK zijn nagenoeg volledig tot en met de 12^e 4-wekenperiode in 2007. De laatste 4-wekenperiode was op het moment van levering aan het SCP slechts gedeeltelijk ingevuld. De cijfers zijn daarom bijgeschat om ze op jaarniveau te brengen. Deze bijschatting betrof circa 3% van de totale jaarproductie. Een probleem bij de CBS registratie is dat de uitgaven voor zorg in natura en voor PGBW's niet afzonderlijk zijn te onderscheiden. Het bedrag van PGBW's moet dus via saldering van twee onzekere en verschillend berekende grootheden worden bepaald, hetgeen niet zonder risico is.

¹² De uurtarieven voor huishoudelijke hulp zijn in het Besluit maatschappelijke ondersteuning gebonden aan een landelijk maximum.

¹³ Een bijzondere categorie vormen de zogenaamde overgangscliënten, waarbij sommige gemeenten nog de oude AWBZ-tarieven hanteren. Hiermee kon in de hier uitgevoerde berekeningen geen rekening worden gehouden.

¹⁴ Het SCP heeft voor een groot aantal van deze gemeenten nog aanvullende tariefinformatie verzameld.

¹⁵ Gemeenten kunnen in het kader van de WMO het CAK ook een eigen bijdrage laten opleggen voor gebruik van hulpmiddelen & voorzieningen. Door de wijze van registreren is het voor het CAK niet mogelijk om een splitsing te maken in eigen bijdragen voor hulp bij het huishouden, hulpmiddelen & voorzieningen en PGB

¹⁶ Bij gemeenschappelijke regelingen (van samenwerkende gemeenten) zijn nog beleids- en beheerskosten inbegrepen. Het gaat hier echter om kleine bedragen (niet meer dan enkele miljoenen).

Het CBS komt op basis van de IV3 registratie uit op een bedrag van 1153,9 miljoen euro bruto uitgaven (ZIN+PGBW) voor huishoudelijke hulp die de gemeenten in het kader van de WMO hebben gemaakt. Op de CBS-uitkomsten zijn door het SCP nog aanvullend correcties uitgevoerd, die betrekking hebben op realisaties die sterk afwijken van toegekende budgetten (VWS) en verleende zorg in natura (CAK).¹⁷ Uiteindelijk komen deze correcties uit op een bedrag van 18,6 miljoen euro, waardoor voor 2007 een bedrag van 1172,5 miljoen euro resteert aan bruto gemeentelijke uitgaven voor huishoudelijke hulp.

Volgens de door het SCP bewerkte gegevens van het CAK is in 2007 voor 1049 miljoen euro aan zorg in natura verstrekt. Dit zou betekenen dat aan PGBW in 2007 (1172,5 – 1049,0=) 123,5 miljoen euro is verstrekt. Dit is nagenoeg gelijk aan het bedrag dan in 2005 is toegekend (124,5 miljoen euro). De eigen bijdrage is door het CBS becijferd op 182 miljoen euro. Brengen we dit in mindering op de bruto uitgaven voor huishoudelijke hulp dan resteert een netto 'aan de haak' bedrag van 990 miljoen euro. Dit bedrag kan worden vergeleken met het netto 'aan de haak' toegekende budget van 1218 miljoen euro in 2007.

Het is duidelijk dat vanwege de genoemde beperkingen en correcties de cijfers van het CAK en het CBS als 'voorlopig' moeten worden aangemerkt.

Gerealiseerde uitgaven in 2007

Op basis van de gegevens van het CBS resulteert voor 2007 een overschot van € 228 mln ten opzichte van het toegekende macrobudget (tabel 4). Dit overschot is het resultaat van lagere dan verwachte uitgaven en inkomsten. Niet alleen de netto uitgaven voor zorg in natura zijn lager uitgevallen dan verwacht, maar ook de netto PGBW's en de eigen bijdragen.¹⁸ De eigen bijdragen zijn met name achtergebleven omdat veel gemeenten in (het begin van) 2007 hun tarieven nog niet op orde hadden en het CAK bij deze gemeenten bij de berekening van de eigen bijdrage is uitgegaan van het laagst mogelijke tarief, dat van de alfahulp (€ 12,20 per uur). De meeste gemeenten die hun tarieven nog niet op orde hadden hebben de aanbesteding pas in de loop van 2007 geregeld.

Tabel 4: Gerealiseerde uitgaven in 2007

	gerealiseerd
Bruto "zorg in natura"	1.049
Eigen bijdragen "zorg in natura"	-182
Netto PGBW (WMO)	123
Saldo overschot niet besteed	228
Totaal budget	1.218

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

In het gerealiseerde overschot zitten nog eenmalige uitgaven conform de motie Mosterd (9 miljoen euro). Voorts zijn er statistische onzekerheden die betrekking hebben op de werkelijk in

¹⁷ Bij afwijkingen van CBS cijfers van CAK cijfers van meer dan 25% naar beneden of naar boven zijn de CBS cijfers vervangen door CAK cijfers. Dit betreft voornamelijk gemeenten waarvoor het CBS geen (adequate) microgegevens beschikbaar had.

¹⁸ In 2005 werd een bedrag van bijna 125 mln euro aan PGBW uitgekeerd en een bedrag van 197 mln euro aan eigen bijdragen ontvangen. Wanneer dezelfde prijs- en volume indices als voor zorg in natura worden toegepast, resulteert in 2007 een bedrag van 134 mln euro aan PGBW en 212 mln euro aan eigen bijdragen.

2005 gerealiseerde uitgaven (ruim 10 miljoen euro).¹⁹ Zouden de gerealiseerde netto uitgaven in 2007 (990 miljoen euro) de basis vormen voor de indexering van het budget in 2009, dan zouden we uitkomen op een bedrag van 1.115 miljoen euro (zie tabel 3 voor de indexcijfers: 6,07% voor 2008 en 6,15% voor 2009). Hierbij is geen rekening gehouden met overgangsproblemen vanwege het nieuwe verdeelmodel (motie Mosterd) en mogelijke extra uitgaven vanwege extramuralisering (invoering 'volledig pakket thuis'). Bij verrekening van het 'volledig pakket thuis' in 2009 (35 miljoen euro) resulteert een bedrag van 1.080 miljoen euro als macrobudget voor gemeenten.

Het gerealiseerde overschot kan globaal worden gedeclineerd in een volume-effect, een prijseffect en een productmix effect (tabel 5). Het volume-effect heeft betrekking op de toename van het totaal aantal zorguren, het prijseffect op de prijzen van de afzonderlijke zorgproducten en het productmix effect op de gewijzigde volumeverhouding tussen de onderscheiden zorgproducten. Deze decompositie kan alleen worden uitgevoerd voor de zorg in natura. De besteding van de PGBW's is onbekend. Daarom wordt aangenomen dat de verwachte groei van de PGBW's kan worden gebaseerd op dezelfde volume- en prijsindices als van de zorg in natura.

Daarnaast wordt de omvang van het gerealiseerde overschot bepaald door de ontwikkeling van de eigen bijdragen. Ook hier wordt verondersteld dat de verwachte groei kan worden gebaseerd op de volume- en prijsindices van de zorg in natura. Afwijkingen hiervan kunnen dan worden toegeschreven aan een afwijkende volume- en prijsontwikkeling alsmede een andere tariefstelling door de gemeenten of een afwijkende inkomensontwikkeling bij gebruikers. De uitgaven uit hoofde van de motie Mosterd waren tijdelijk als overgangsmaatregel bedoeld en zullen in 2008 niet meer in het budget worden opgenomen (9 mln euro).

Tabel 5: Decompositie van het gerealiseerde overschot, 2005-2007^a

Van 2005 naar 2007	verwachte groei (%)	gerealiseerde groei (%)	bedrag (€)	bijdrage aan overschot (%)
Volumegroei uren (HH1+HH2) zorg in natura	4,1%	3,8%	-3 mln	2%
Prijsstijging HH1 en HH2 zorg in natura	3,4%	-12,5%	-188 mln	90%
Productmix HH2 → HH1 zorg in natura	0,0%	-2,3%	-27 mln	13%
Combinatie van factoren ('kruisterm')	0,1	-0,6%	-8 mln	4 %
PGBW (WMO)	7,5%	-1,2%	-11 mln	5%
Eigen bijdragen	7,5%	-7,5%	+30 mln	-14%
Totaal relevant			-208 mln	100%
Overig (Mosterd, statistisch) ^b			-20 mln	
Totaal generaal			-228 mln	

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

Bij een alternatieve berekening van het productmixeffect is dit effect -55 mln. Het prijseffect wordt dan in absolute waarde kleiner.

^b Het Mosterd bedrag bedraagt 8,7 mln (eenmalig) en statistische verschillen hebben betrekking op het verschil tussen de gerealiseerde uitgaven conform het CAK en het door VWS berekende budget in 2005.

Bron: SCP (voorlopige cijfers).

Uit tabel 5 blijkt dat de gerealiseerde volumegroei in 2007 nagenoeg spoort met de verwachte volumegroei op basis van de gehanteerde volume-index (zie tabel 2). Deze groei is overigens meer dan geheel in 2006 gerealiseerd (zie tabel 8). In 2006 is het volume met 7% gestegen maar in 2007 weer met 3% gedaald, waardoor per saldo een volumegroei van circa 4% is gerealiseerd. De gerealiseerde prijsstijging (-12,5%) is aanzienlijk achtergebleven op de

¹⁹ Deze onzekerheid heeft betrekking op het feit dat de gerealiseerde uitgaven in 2005 volgens de CAK gegevens niet geheel sporen met de verwachte realisaties die ten grondslag hebben gelegen aan de vaststelling van het macrobudget voor 2007 door VWS.

prijsstijging die werd verwacht op basis van de gehanteerde prijsindex (zie tabel 3). Deze achterblijvende prijsontwikkeling hangt mede samen met de scherpe prijzen die de gemeenten hebben bedongen bij de aanbesteding van de huishoudelijke hulp. Daarbij past echter wel de kanttekening dat een deel van dit prijseffect reeds in 2006 is gerealiseerd door de prijsdaling van de HH2 hulp, die in 2007 verder is doorgezet. Per saldo is de prijsdaling voor 90% verantwoordelijk voor het gerealiseerde overschot. De verandering van de productmix verklaart in 2007 slechts 13% van het gerealiseerde overschot. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat deze verschuiving in 2008 sterk zal doorzetten, hetgeen vermoedelijk niet geldt voor de prijzen van HH1 en HH2 producten. In 2008 zal het productmixeffect dus van veel groter belang worden. De PGBW's zijn op basis van de voorlopige cijfers minder gestegen dan verwacht. Zij dragen voor 5% bij aan het gerealiseerde overschot. Wel moet hierbij worden gezegd dat het PGBW cijfer voor 2007 door de wijze van berekening hoogst onzeker is. De eigen bijdrage ten slotte heeft juist een negatieve bijdrage aan het gerealiseerde overschot (-14%) omdat deze lager zijn uitgevallen dan verwacht. Zoals gezegd heeft dit te maken met het in rekening brengen van zeer lage tarieven in gemeenten, waarin de aanbesteding begin 2007 nog niet rond was. Door het ontbreken van contracttarieven voor zorg in natura was het CAK genooddaakt bij de bepaling van de eigen bijdrage het laagste uurtarief in rekening te brengen.

Verschillen tussen gemeenten

De gemeenten hebben op basis van de hier gebruikte voorlopige cijfers 81% van het hun in 2007 toegekende budget gebruikt. Het aandeel dat gemeenten besteden verschilt per gemeente. In tabel 6 zijn deze verschillen uitgesplitst naar gemeentegrootte, gemiddelde kostprijs en productmix.

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

kenmerk	indeling	aantal	toegekend budget	netto uitgaven	aandeel besteed (%)
Alle gemeenten		443	1218,1	990,3	81
Gemeentegrootte					
dorpen/stadjes	< 20.000	189	153,0	124,6	80
kleine steden	20.000-50.000	188	425,9	336,3	80
middelgrote steden	50.000-100.000	41	236,9	187,4	80
grote steden	100.000-250.000	21	223,8	185,9	84
zeer grote steden	>250.000	4	178,5	156,1	88
Kostprijs					
lage tarieven	< € 18,80	93	215,5	154,0	74
gemiddelde tarieven	€ 18,80 -€ 21,00	256	631,8	504,0	80
hoge tarieven	>€ 21,00	94	370,8	332,3	91
Producten					
relatief veel HH1	> 40%	95	191,7	158,5	82
gemiddelde verhouding	20-40%	256	695,4	552,7	80
relatief veel HH2	> 80%	92	331,0	279,1	82

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

De verschillen naar gemeentegrootte zijn niet groot. Het minst besteed zijn de budgetten in dorpen en kleinere steden (80%) en het meest de budgetten in de zeer grote steden (88%). De

grote steden zitten daar tussenin. De onderverdeling naar tariefklasse laat wel een opmerkelijk verschil zien. Vooral gemeenten met relatief hoge tarieven blijken hun budget daadwerkelijk te besteden (91%). Gemeenten met lagere tarieven houden duidelijk meer over (74% besteed). De onderverdeling naar het aandeel HH1 en HH2 zorg in het totaal van de huishoudelijke hulp laat nauwelijks verschillen zien.

Tabel 7: Gemeenten naar bestede budgetten, 2007

	aantal gemeenten	aandeel (%)
besteding < 75%	144	33
besteding 75-85%	124	28
besteding 85-95%	97	22
besteding 95-105%	53	12
besteding > 105%	25	6
totaal	443	100

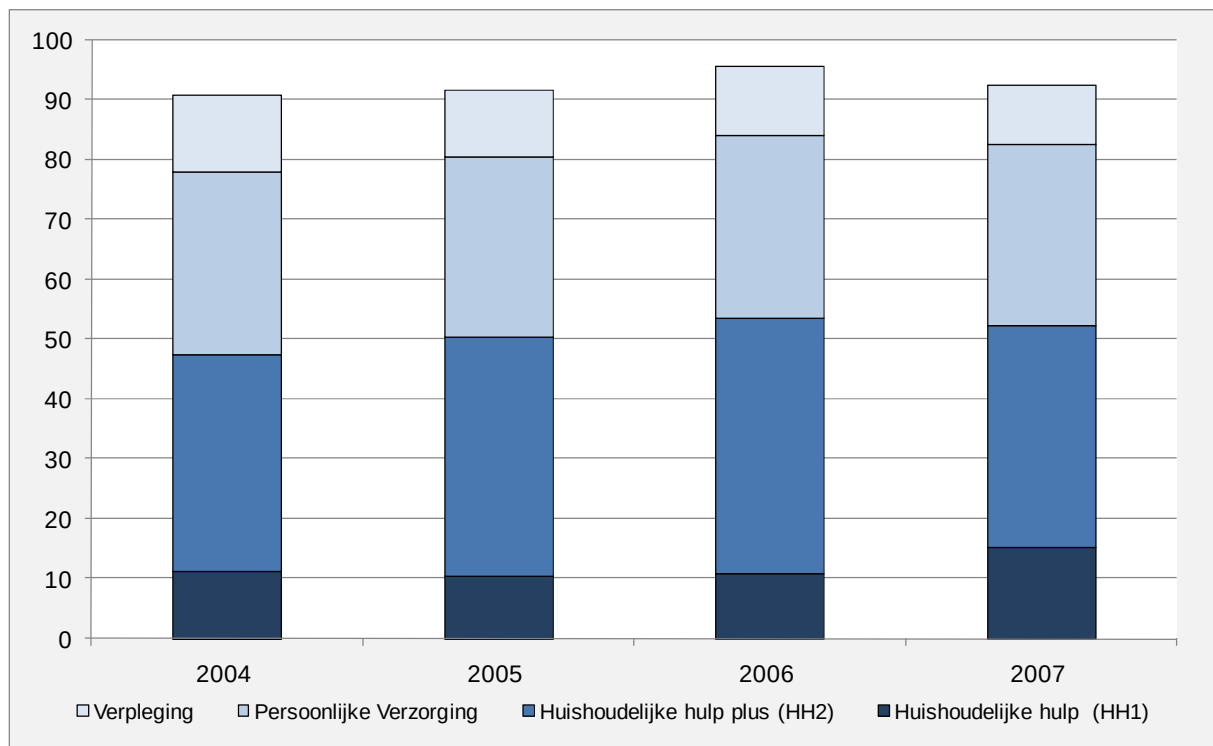
Bron: BZK en CBS; SCP-bewerking (voorlopige cijfers).

Van het totaal aantal gemeenten heeft ongeveer eenderde deel minder dan 75% van het toegekende budget in 2007 besteed (tabel 7). Er zijn slechts weinig gemeenten die meer dan 5% over hun budget zijn heengegaan. Slechts 12% van de gemeenten is om en nabij het toegekende budget uitgekomen.

Prestaties van gemeenten

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

Figuur 1: Uren verleende extramurale zorg, 2004-2007 (2007, mln uren: voorlopige cijfers)



Bron: CAK (2004 cijfers gecorrigeerd wegens gedeeltelijke overheveling verzorgende B van PV naar HV); Voorlopige cijfers; SCP-bewerking

In 2006 werd 20% van de huishoudelijke hulp (de twee donkere balken in figuur 1) als HH1 hulp verstrekt. In 2007 is dit aandeel opgelopen naar 33%.²⁰ Er wordt dus meer goedkopere HH1 zorg verstrekt ten koste van duurdere HH2 zorg. Dit heeft volgens het CIZ niet te maken met een andere indicatiestelling maar met een andere interpretatie van de indicatiestelling.²¹ In voorgaande jaren moest er een vertaalslag worden gemaakt van te verrichten activiteiten (in minuten) naar in te zetten hulp (in personeel).²² Het zorgkantoor AWBZ maakte hiertoe prestatieafspraken met aanbieders van huishoudelijke hulp op basis van een bandbreedte model. Op basis van de afgesproken bandbreedte en de in het huishouden aangetroffen situatie bepaalde de zorgaanbieder zelf de inzet van HH1 of HH2 zorg en bracht de corresponderende kosten in rekening bij het zorgkantoor.²³

²⁰ Deze cijfers hebben betrekking op bijdrageplichtige zorg (91% van de totale AWBZ zorg); begeleiding en dagverzorging ontbreken (9% van de totale AWBZ zorg). Tot 2004 was de AWBZ voorzieningen-gericht, maar vanaf dat jaar is de indicatiestelling functiegericht. Daarom zijn de cijfers over de extramurale zorg tot 2003 niet goed vergelijkbaar met de cijfers vanaf 2004.

²¹ In 2006 werden bij de indicatiestelling geen afzonderlijke producten (HH1 en HH2 zorg) onderscheiden maar werden te verzorgen huishoudelijke activiteiten geïndiceerd met daarbij horende normtijden. Dit maakt een vergelijking lastig.

²² Voor de functie huishoudelijke hulp in de AWBZ werd een cliënt geïndiceerd voor een bepaalde zwaarteklasse huishoudelijke hulp. Voor de onderscheiden zwaarteklassen kocht het zorgkantoor een mix van alfahulp en andere vormen van thuiszorg in bij thuiszorgaanbieders (Bron: VWS/VNG, Handreiking hulp bij het huishouden).

²³ In de periode 2004-2006 werd huishoudelijke hulp als één AWBZ functie geïndiceerd op basis van het gelijklopende protocol van het CIZ. Daarbinnen werden drie activiteiten onderscheiden: huishoudelijke werkzaamheden, de organisatie van het huishouden en hulp bij onregelde huishouding. Het zorgkantoor was verantwoordelijk voor de levering van passende zorg en maakte hiervoor productie afspraken met de zorgaanbieders. Hierbij was volgens een richtlijn van het CVZ (circulaire 05/38) geen één-op-één relatie tussen indicatie en de te leveren prestatie. In de praktijk werd circa 20% goedkopere alfahulp verstrekt (met een regionale variatie van 10%-30%) en 80% duurdere verzorging (met een regionale variatie van 70%-90%).

Met de invoering van de WMO zijn de geïndiceerde producten echter bepalend voor de in te zetten hulp en dienen zorgaanbieders de geïndiceerde producten te leveren voor de daarbij afgesproken tarieven.²⁴ Wel blijven cliënten die reeds in 2006 huishoudelijke hulp ontvingen – de zogenaamde overgangsccliënten – in 2007 die zorg ontvangen die hun rehtens de AWBZ indicatie toekomt.²⁵ Voor 1 januari 2008 zullen alle overgangsccliënten – circa driekwart van het totaal aantal cliënten – opnieuw moeten zijn geïndiceerd.²⁶ Aangezien het beleid om de geboden zorg te laten aansluiten bij de geïndiceerde zorg zal worden voortgezet, zal alleen al om deze reden de verschuiving van HH2 naar HH1 zorg in 2008 verder doorzetten.²⁷ Dit onder de veronderstelling dat de zorgaanbieders hiervoor voldoende capaciteit kunnen vrijmaken.²⁸

Tabel 8 geeft een globaal beeld van de ontwikkeling van de uitgaven voor huishoudelijke hulp ‘in natura’ voor de periode 2005-2007, onderscheiden naar volume en prijs. De huishoudelijke hulp die middels PGBW’s is geleverd ontbreekt in deze tabel omdat hierover niets bekend is. Deze periode is gekozen omdat de budgettering 2007 is gebaseerd op het uitgavenniveau in 2005.

Tabel 8: Bruto uitgaven huishoudelijke hulp “in natura”, 2005-2007

	2005			2006			2007		
	uren (mln)	prijs (€)	uitgaven (mln)	uren (mln)	prijs (€)	uitgaven (mln)	uren (mln)	prijs (€)	uitgaven (mln)
Hulp basis (HH1)	10,4	13,70	142	10,7	14,60	157	15,2	15,75	239
Hulp plus organisatie (HH2)	39,8	26,20	1.043	43,0	24,30	1.044	37,0	21,90	810
totaal	50,2		1.186	53,7		1.201	52,1		1.049

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

Uit de tabel blijkt dat de groei van het aantal in de periode 2006 vrij fors is geweest (7,0%), maar in 2007 weer iets is gedaald (met -3%).²⁹ Verder blijkt de productmix van HH1 en HH2 zorg in 2006 ongewijzigd te zijn (20/80) maar in 2007 duidelijk is verschoven (30/70). Tenslotte blijkt dat de prijs van HH1 hulp in 2006 is gestegen (met ruim 6%) en in 2007 verder is gestegen (met 8%) en dat de daling van de prijs van HH2 hulp reeds in 2006 is ingezet (met -7%) en zich in 2007 sterk heeft doorgezet (met -10%).

²⁴ De meeste gemeenten (75%) werken met een raamcontract, waarbij de hoeveelheid in te kopen zorg niet vooraf wordt vastgelegd. Bij een vast contract (25% van de gemeenten) wordt een bepaald aantal uren hulp in het huishouden bij de zorgaanbieder ingekocht (Research voor beleid, Aanbesteding hulp bij het huishouden; Leiden, 29 maart 2007).

²⁵ Dit is geregeld in artikel 41 van de WMO. De overgangsccliënt heeft geen recht op het behoud van de AWBZ-zorgaanbieder. Het betreft circa driekwart van de cliënten.

²⁶ Dit vergt vaak een dermate grote inspanning van gemeenten, dat soms wordt uitgeweken naar uitstel of administratieve omzetting (met name bij ouderen en gehandicapten).

²⁷ Uit een telefonische enquête van het ministerie van VWS die in december 2007 onder een steekproef van 77 gemeenten is gehouden (Enquête operatie herindicatie) blijkt dat 43% van de gemeenten verwacht dat de overgangsccliënten een lichtere vorm van huishoudelijke hulp krijgen geïndiceerd en 13% van de gemeenten dat ze minder uren hulp krijgen geïndiceerd.

²⁸ Dit is maar zeer de vraag. Zorgaanbieders hebben grote moeite om alfahulpen te werven tegen de huidige tarieven en bewegen zich aan de onderste randen van de arbeidsmarkt. Bovendien heeft het kabinet op 15-2-2008 besloten dat zorgaanbieders de huishoudelijke hulp in natura niet meer via een alfahulp aan de cliënt mogen leveren.

²⁹ Een mogelijke verklaring hiervoor is een strengere toepassing van het begrip “gebruikelijke zorg”. Concrete aanwijzingen hiervoor zijn er echter niet.

Gevolgen van gerealiseerde uitgaven in 2007 voor het budget 2009

De taakopdracht aan het SCP voorziet ook in een beoordeling van een mogelijke onderuitputting in 2007, te verrekenen in het budget voor 2009. In het bestuurlijk overleg (Bofv) is immers afgesproken dat de vaststelling van het macrobudget huishoudelijke hulp voor het jaar t+1 (2009) middels indexering in beginsel dient plaats te vinden op basis van de realisatie in het jaar t-1 (2007). Op basis van dit uitgangspunt resulteert na indexatie een macrobudget van 1.080 miljoen euro voor 2009. Dit bedrag is exclusief aanloopfactoren en overgangsproblemen (motie Mosterd), maar inclusief verrekening van gemeentelijk extramuraliseringsbeleid ('volledig pakket thuis'). In het bestuurlijk overleg is echter ook afgesproken dat bij een mogelijke onderuitputting rekening moet worden gehouden met 'aanloopfactoren' die verband houden met invoering van de WMO. Er zijn voldoende redenen om terughoudend te zijn met een volledige verrekening van het overschot van 2007 in het budget van 2009.

Die terughoudendheid vloeit voort uit het feit dat er op dit moment nog onvoldoende informatie beschikbaar is over de effectiviteit en kwaliteit van de huishoudelijke hulp in 2007. Nader onderzoek moet uitwijzen of de effectiviteit is gestegen (betere productmix) of gedaald (slechtere productmix) en een eventueel toegenomen doelmatigheid niet ten koste is gegaan van de kwaliteit van de dienstverlening.³⁰

De belangrijkste effectiviteitsvraag is of niet teveel cliënten HH1 zorg geïndiceerd krijgen waar HH2 op zijn plaats is. Het beslissende onderscheid is het gebrek aan regiefunctie bij cliënten en het 'werkgeverschap' dat zij moeten voeren voor de alfahulpverlening.³¹ De belangrijkste vraag die bij eventuele doelmatigheidswinst gesteld moet worden is of deze winst niet ten koste is gegaan van de kwaliteit van dienstverlening.

Wat is kwaliteit van dienstverlening?

Bij kwaliteit van dienstverlening wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen productkwaliteit (wat wordt geleverd), proceskwaliteit (hoe wordt het geleverd) en structuurkwaliteit (in welke context wordt het geleverd). Opmerkelijk bij de huishoudelijke hulp is dat cliënten zaken die doorgaans tot de proceskwaliteit worden gerekend, zoals de organisatie van de hulp (men wil graag steeds dezelfde hulpverlener op een vaste tijd) en het sociale karakter van de hulp (signaleringsfunctie) tot de productkwaliteit rekenen (SCP, Kwaliteit van publieke diensten, nog te verschijnen). Zij vormen naast het geleverde huishoudelijke werk zelf blijkbaar de kern van het product 'huishoudelijke hulp'.

Het tweede aspect van doelmatigheidswinst dat nadere aandacht verdient betreft de arbeidsvoorwaarden van het personeel.³² Uit een analyse van het CPB over meer markwerking in de publieke dienstverlening blijkt dat introductie of versterking van markwerking in een bepaalde sector op lange termijn doorgaans welvaartswinst oplevert, maar op korte termijn vaak leidt tot verslechtering van de arbeidsvoorwaarden van het personeel dat werkzaam is in de

³⁰ Deze vragen vormen de kern van het door het SCP uitgevoerde evaluatie onderzoek. In dit evaluatie onderzoek wordt een antwoord gezocht op twee hoofdvragen: (1) Wat zijn de effecten van de WMO en worden de gestelde doelen bereikt, en (2) draagt de WMO bij aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering door gemeenten? De eerste uitkomsten van dit onderzoek gericht op de door gemeenten geleverde prestaties worden eind 2008 verwacht.

³¹ De werkgeversrol impliceert dat de cliënt bepaalde verzekeringsrisico's draagt, waaronder doorbetaling bij ziekte (maximaal 6 weken), geen vervanging bij afwezigheid door ziekte of verlof en aansprakelijkheid voor bedrijfsschade vanwege de werkzaamheden van de alfahulp.

³² Uit de in december 2007 gehouden Enquête operatie herindicatie van het ministerie van VWS blijkt dat driekwart van de gemeenten verwacht dat zorgaanbieders een tekort aan alfahulpen krijgen en dat de helft van de gemeenten ontslagen verwachten van HH2 medewerkers.

betreffende sector.³³ Mogelijk is dit bij de marktsetting van de huishoudelijke hulp in het kader van de WMO ook het geval. Wanneer doelmatigheidswinst wordt bereikt door lagere inschaling van personeel (downgrading) of grotere inzet van goedkope alfahulp is het de vraag wat hiermee niet alleen op korte maar ook op lange termijn is gewonnen.

Het SCP zal eind dit jaar een niet-bindend advies uitbrengen over de toereikendheid van het macrobudget voor de huishoudelijke hulp, in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen en beleidsmatige ontwikkelingen. Daarbij worden relevante trendmatige ontwikkelingen in verband gebracht met het door de gemeenten ontvangen en bestede budget voor huishoudelijke hulp (HH). Deze relevante ontwikkelingen betreffen onder meer de behoefte aan huishoudelijke hulp op basis van determinanten, het gebruik van mantelzorg en particuliere hulp, de indicatiestelling voor huishoudelijke hulp, de vervanging door HH-gerelateerde producten (awbz, wvg, welzijn), de prijs en kwaliteit van HH producten, de eigen bijdragen van gebruikers en de omvang en samenstelling van wachtlijsten voor huishoudelijke hulp.

In het bestuurlijk overleg (Bofv) is afgesproken dat voor de berekening van het budget voor het jaar 2009 een mogelijke onderuitputting in 2007 ten gevolge van aanloopfactoren niet automatisch in het budget zal worden verdisconteerd. Helaas is op dit moment geen kwantitatieve duiding te geven van de omvang van de aanloopfactoren.³⁴ Ook is nog onvoldoende bekend over de mate waarin wordt voldaan aan het compensatiebeginsel. De WMO is immers geen 'voorzieningenwet' maar een 'compensatiewet'. Het zou kunnen zijn dat een iets andere invulling wordt gegeven aan de compensatie van beperkingen door bijvoorbeeld meer woon- of vervoersvoorzieningen in te zetten in het bredere kader van de WMO of meer ondersteunende hulp vanuit de AWBZ of de informele sfeer. Hierover moet het in het najaar uit te brengen advies over de toereikendheid van het macrobudget huishoudelijke hulp meer duidelijkheid scheppen. Pas wanneer meer duidelijk is over de functie van de huishoudelijke hulp in het bieden van compensatie voor mensen met beperkingen en er meer duidelijk is over de verschillende effecten van de huishoudelijke hulp richting aanbieders en richting cliënten kan een meer weloverwogen beslissing over de toereikendheid van het macrobudget worden genomen. Daar lijkt het nu nog te vroeg voor. Enige prudentie bij een mogelijke onderuitputting van het WMO-budget voor de huishoudelijke hulp is derhalve gewenst.

Maar er zijn meer redenen om terughoudend te zijn bij een eventuele onderuitputting. Zo bestaat er nog grote onzekerheid over de omvang van het overschot omdat de onderliggende data nog te wensen overlaten. Ook heeft de staatssecretaris van VWS in het kader van haar systeemverantwoordelijkheid de alfahulp onttrokken aan het regime van de instellingen en direct onder de gemeenten geplaatst. Daardoor moeten gemeenten in de toekomst drie vormen van huishoudelijke hulp in het kader van de WMO aanbieden: zorg in natura, een persoonlijk budget en alfahulp. Dit zou mutatis mutandis een kostenverhogend effect op de huishoudelijke hulp kunnen hebben.

³³ CPB, Centraal economisch plan 2008, markten in beweging.

³⁴ Een deel van de aanloopproblematiek kan uiteraard worden bestreden uit het gerealiseerde overschot in 2007, maar dat geldt niet voor structurele factoren die in latere jaren doorwerken.