

Voorlopig advies over het Wmo budget huishoudelijke hulp voor 2010



**Van het Sociaal en Cultureel Planbureau
Uitgebracht aan het bestuurlijk overleg**

1 april 2009

Evert Pommer
Ab van der Torre

INHOUD

Samenvatting

1. Waarom dit advies?
2. Volumeontwikkeling
3. Prijsontwikkeling
4. Indexering van het macrobudget 2007-2009
5. Gerealiseerde uitgaven in 2008
6. Decompositie van de gerealiseerde uitgaven 2008
7. Beschrijving van gerealiseerde tekorten en overschotten in 2008
8. Het macrobudget huishoudelijke hulp voor 2010

Samenvatting

Volgens afspraken in het bestuurlijk overleg tussen rijksoverheid en gemeenten dient het budget voor 2010 te worden gebaseerd op de gerealiseerde uitgaven in 2008, gecorrigeerd voor verwachte prijs- en volume ontwikkelingen in de periode 2008-2010. Omdat de in 2008 gerealiseerde uitgaven echter zijn achtergebleven op de verwachte uitgaven en het daarop gebaseerde rijksbudget is er in 2008 een fors overschot gerealiseerd. In dit voorlopig advies over het Wmo budget 2010 voor huishoudelijke hulp stelt het SCP als onafhankelijke derde voor om een deel van het in 2008 gerealiseerde overschot toe te voegen aan het te indexeren basisbudget voor 2010.

In 2008 hebben de gemeenten op basis van de gecumuleerde kwartaalcijfers een overschot gerealiseerd van ruim 257 miljoen euro. Dit overschot is grotendeels toe te schrijven aan lager dan verwachte productprijzen (ruim 260 miljoen euro) en een verschuiving van duurdere naar goedkopere producten (ruim 70 miljoen euro). Daar staan meer dan verwachte pgb's en lager dan verwachte eigen bijdragen tegenover. Gemeenten hebben in 2010 echter te maken met marktomstandigheden, die tariefverhogend zullen werken. Het gaat hier om de verwachte onhoudbaarheid van de huidige lage tarieven voor huishoudelijke hulp en de gevolgen van de introductie van de financiële vergoeding ter vervanging van de alfahulp als in natura voorziening. Met beide ontwikkelingen zal naar verwachting in 2010 een bedrag van circa 210 miljoen euro zijn gemoeid.

Tegenover kostprijsverhogende omstandigheden staat een verdere verschuiving van duurdere naar goedkopere huishoudelijke hulp, waarmee in 2010 naar verwachting een extra voordeel van circa 60 miljoen euro gemoeid zal zijn. Wanneer de helft van het in 2008 gerealiseerde effect van lagere dan verwachte productprijzen aan het budget voor 2010 wordt toegevoegd (130 miljoen euro), ontstaat in 2010 een extra ruimte van 190 miljoen euro. Hiermee kunnen de gemeenten verwachte hogere kostprijzen voor huishoudelijke hulp bestrijden.

Voor gemeenten komt op basis van dit advies in 2010 na indexatie voor volume- en prijsstijgingen een budget van ruim 1.284 miljoen euro voor huishoudelijke hulp beschikbaar. Daarbij komt door diverse correcties nog een bedrag van ruim 26 miljoen euro, waardoor het totale gemeentelijke budget voor huishoudelijke hulp in 2010 uitkomt op 1.310,4 miljoen euro.

Dit is een voorlopig advies vastgesteld op basis van voorlopige cijfers. Medio augustus stelt het SCP als onafhankelijke derde op basis van de jaarcijfers 2008 het definitief advies vast voor het budget voor 2010. Daarbij zullen dezelfde uitgangspunten worden gehanteerd als in dit advies.

1 Waarom dit advies?

Begin april van elk jaar brengt het SCP een voorlopig bindend advies uit over het macrobudget huishoudelijke Wmo hulp voor het jaar t+1 (in 2009 voor het jaar 2010). Dit voorlopig bindend advies bevat twee onderdelen: de indexering van het budget en de grondslag voor de indexering. De indexering bestaat uit een volume- en prijscomponent. De grondslag wordt in beginsel gevormd door de gerealiseerde uitgaven in t-1 (in 2009 betreft het de uitgaven in 2008). De afspraak over de indexering is vastgelegd in het bestuurlijk overleg van 4 september 2006.¹

Later dit jaar zal het SCP ook een niet-bindend advies uitbrengen over de toereikendheid van het macrobudget voor de huishoudelijke Wmo hulp. Dit advies zal het SCP in de toekomst medio augustus van elk jaar uitbrengen. Dit niet bindend advies over de toereikendheid van het macrobudget wordt samen met het bindend advies over de indexering en de grondslag van het macrobudget als definitief advies uitgebracht.

SCP advisering

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

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

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

- 1) bindend advies over de indexering en grondslag van het Wmo budget HH in t+1
- 2) niet-bindend advies over de toereikendheid van het Wmo budget HH in t+1
- 3) niet-bindend advies over de toereikendheid van het totale Wmo budget (compensatiebeginsel, Pgb)
- 4) niet-bindend advies over de toereikendheid van het verdeelmodel voor Wmo budget

De indexering van het macrobudget voor de huishoudelijke hulp in de Wmo is conform de afspraak in het Bofv gebaseerd op een volume- en een prijscomponent. De volumecomponent (reële indexering) is gebaseerd op de ontwikkeling van het aantal thuiswonende 75-plussers, de prijscomponent (nominale indexering) op de gewogen ontwikkeling van loonkosten en materiële kosten. 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).

¹ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30.131H).

2 Volumeontwikkeling

De reële indexering van het macrobudget moet compensatie bieden voor de verwachte vraag naar het volume van de huishoudelijke hulp. De volumeontwikkeling is conform de afspraken in het bestuurlijk overleg gebaseerd op het aantal thuiswonende 75-plussers. Dit cijfer is niet direct beschikbaar op basis van bestaande registratie en dient te worden berekend. Hiervoor zijn een aantal rekenregels ontwikkeld die worden toegepast op bestaande openbare registraties van personen in instellingen.² De gekozen benadering leidt tot een volumegroei van 4,86% in de periode 2008-2010 (tabel 1).

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

Per 1-1	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bevolking 75-plus	1.033.172	1.055.249	1.075.895	1.100.332	1.122.094	1.143.529
- institutionele huishoudens 75-plus	-145.664	-144.200	-142.937	-141.626	-140.133	-138.243
Thuiswonende bevolking 75-plus	887.508	911.050	932.958	958.706	981.961	1.005.286
Volumeontwikkeling (% groei)		2,65%	2,40%	2,76%	2,43%	2,38%
Volume index (2008=100)	92,57	95,03	97,31	100,00	102,43	104,86

Bron: SCP

Deze groei heeft overwegend een demografische achtergrond (vergrijzing). Slechts een klein deel van deze groei (7%) heeft te maken met een achterblijvende institutionalisering van de oudere bevolking (ook wel extramuralisering genoemd).

3 Prijsontwikkeling

De prijscomponent (nominale indexering) is voor 90% gebaseerd op de loonkostenindex conform de overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling en voor 10% op de consumptieprijsindex.

Tot voor kort werd uitgegaan van de geraamde waarden voor de arbeidskosten en de materiële kosten op basis van de meest recente CPB ramingen. Vanaf dit advies wordt, vooruitlopend op goedkeuring in het bestuurlijk overleg van 1 april 2009, een andere wijze van indexering gekozen. Bij het voorlopig advies wordt voortaan uitgegaan van een gemiddelde gewogen prijsstijging van 2,0 % per jaar. Deze waarde is gebaseerd op de gemiddelde gewogen prijsontwikkeling van de afgelopen vijf jaar (tabel 2).

² Het betreft personen in verzorgings- en verpleeghuizen en personen in instellingen voor gehandicaptenzorg, geestelijke gezondheidszorg en overige instellingen (waaronder kloosters, gevangenissen).

Tabel 2: Prijsontwikkeling van huishoudelijke hulp op basis van de ontwikkeling van lonen en materiële kosten, 2004-2008

	weging(%)	2004	2005	2006	2007	2008	gemiddeld
Arbeidskosten (jaarlijkse groei) ^a	90%	1,65%	0,99%	0,91%	2,49%	4,07%	2,02%
Materiële kosten (jaarlijkse groei) ^b	10%	1,00%	2,10%	1,90%	1,60%	2,30%	1,78%
Gewogen prijsontwikkeling (% groei)		1,59%	1,10%	1,01%	2,40%	3,89%	2,00%
Prijsindex (2003=100)		101,6	102,7	103,7	106,2	110,4	

^a Op basis van OVA-cijfers, geleverd door het ministerie van VWS.

^b Gebaseerd op de prijsindex voor consumptieve bestedingen van huishoudens (PCB) van het CBS (2004-2007) en het CPB (2008; zie de nieuwsbrief van december 2008).

Bron: SCP

Het definitieve budget voor 2010 kan pas worden vastgesteld, wanneer de realisaties van zowel de uitgaven voor 2008 als de prijzen voor 2010 bekend zijn. Het definitief cijfer voor de realisatie van het budget voor 2008 zal pas medio 2010 door het CBS worden opgeleverd. Dit betekent dat het definitieve budget voor 2010 pas in het voorlopig advies van 1 april 2011 kan worden vastgesteld. Afgesproken is echter om het definitief budget voor jaar t ook in het definitief advies in jaar t over het budget t+1 vast te stellen op basis van de dan verwachte consumptieprijsindex voor jaar t.³

4 Indexering van het macrobudget 2007-2009

Het macrobudget voor de netto uitgaven voor huishoudelijke hulp is bij de invoering van de Wmo in 2007 bepaald door de in 2005 gerealiseerde netto uitgaven te indexeren met een in het Bofv overeengekomen volumecomponent (zie tabel 1) en prijscomponent (zie tabel 2). Dit bedrag is exclusief de eigen bijdragen die gemeenten heffen voor huishoudelijke hulp. Deze werkwijze heeft met de toenmalig gekozen indexcijfers geleid tot een netto macrobudget van 1.218,1 mln. euro voor 2007.⁴ Voor 2008 is deze wijze van indexering van de in 2005 gerealiseerde netto uitgaven gecontinueerd. Op deze wijze hebben de gemeenten in 2008 volgens de september circulaire van het gemeentefonds de beschikking gekregen over een netto bedrag van 1.288,6 miljoen euro voor huishoudelijke hulp (inclusief diverse eenmalige of structurele correcties).⁵ In het definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp komt

³ De definitieve nominale index in jaar t moet dan begin augustus van jaar t beschikbaar komen.

⁴ Zie tabel 1 in het voorlopig advies van het SCP over het macrobudget huishoudelijke hulp voor 2009 (SCP special 22, april 2008).

⁵ In het definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2009 (SCP special 30, tabel 2.3) is bij het toegekende budget voor 2008 nog niet de eenmalige compensatie verwerkt vanwege verschillen in de uitvoering bij het CAK van de regeling eigen bijdrage Wmo en de regeling eigen bijdrage intramuraal verblijf AWBZ. Daardoor zijn gemeenten. €3 mln. aan eigen bijdragen misgelopen. Bovendien is er een tikfout in de tabel gelopen: het feitelijk

het SCP op basis van de door het Bofv voorgeschreven indexering echter uit op een netto budget van 1302,3 mln. euro voor 2008.⁶ Hierin is nog niet de compensatie van 3 mln. euro aan gemiste eigen bijdragen begrepen, die het gevolg is van de samenloop van Wmo en Awbz gebruik. Het SCP heeft geadviseerd om bij de onderuitputting voor 2008 rekening te houden met een berekend budgettair tekort van 16,7 miljoen euro vanwege de bijstelling van de indexering. Daarmee kwam het totaal beschikbaar te stellen netto budget voor 2008 uit op 1305,3 mln. euro (zie tabel 3).

Tabel 3: Berekening van het macrobudget voor huishoudelijke hulp, 2007-2009 (mln euro)

	2007	2008	2009
Huishoudelijke hulp nominaal ^a	1.164,5	1.220,5	1.302,3
<i>Indexering (%)^b</i>	4,81%	6,70%	5,50%
q: volumecomponent (reële indexatie, zie tabel 1)	2,41%	2,76%	1,97%
p: prijscomponent (nominale indexatie, zie tabel 2)	2,40%	3,94%	3,53%
Huishoudelijke hulp geïndexeerd ^a	1.220,5	1.302,3	1.373,8
<i>Diverse correcties</i>	8,7	3,0	-17,0
Mosterd compensatie (eenmalig)	8,7	.	.
Volledig pakket thuis (awbz) ^c	.	.	0
Compensatie eigen bijdrage Wmo ^d	.	3,0	13,0
Korting productmix effect	.	.	-30,0
<i>Totaal budget huishoudelijke hulp</i>			
volgens SCP definitief advies ^e	1.229,2	1.305,3	1.356,8
feitelijk door VWS verstrekt budget ^f	1.218,1	1.288,6	1.326,6
verschil SCP-definitief advies en door VWS verstrekt budget ^e	11,1	16,7	30,2
volgens SCP voorlopig advies (gecorrigeerd)	1.214,4	1.256,6	1.326,6

^a Exclusief diverse correcties.

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

^c Het gereserveerde bedrag voor VPT in 2008 (22,3 mln euro) en 2009 (14,0 mln euro) is komen te vervallen.

^d Als gevolg van de invoering van een nieuwe financiële tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten zijn de inkomensgrenzen voor mensen jonger dan 65 jaar ter berekening van eigen bijdragen Wmo gewijzigd. Door deze aanpassingen kunnen gemeenten minder eigen bijdrage Wmo innen. Hiervoor worden ze gecompenseerd. Voorts hebben gemeenten door de samenloop van awbz en Wmo eigen bijdragen Wmo gemist.

^e Inclusief de restitutie van 14,0 mln euro volledig pakket thuis voor 2009.

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

Bron: SCP

Het macrobudget voor 2009 zou in beginsel worden gebaseerd op de in 2007 gerealiseerde uitgaven plus indexatie voor de periode 2007-2009. In het bestuurlijk overleg is echter afgesproken dat voor de berekening van het budget voor het jaar 2009 een mogelijke

door VWS in 2008 verstrekt budget volgend de mei circulaire van het gemeentefonds bedraagt niet € 1286,6 mln. maar € 1285,6 mln.

⁶ Zie tabel 2.3 in het definitief advies van het SCP over het macrobudget huishoudelijke hulp voor 2009 (SCP special 30, februari 2009).

onderuitputting in 2007 ten gevolge van aanloopfactoren niet automatisch in het budget zal worden verdisconteerd. Voor de vaststelling van het macrobudget voor 2009 heeft het SCP geadviseerd om niet uit te gaan van de 2007 gerealiseerde uitgaven als grondslag voor de berekening van het budget voor 2009. Het SCP is van mening dat de markt voor huishoudelijke hulp in 2007 niet op orde was. De belangrijkste onzekerheden betreffen de lage prijsvorming, waarvan duidelijk is dat deze op den duur niet houdbaar is, en gevolgen van de nieuwe regelgeving voor de alfahulp, waarbij de inzet door zorgaanbieders bij het verstrekken van huishoudelijke hulp in natura vanaf 2010 onmogelijk wordt gemaakt. Daarom is de indexering van het macrobudget voor 2009 niet gebaseerd op de in 2007 gerealiseerde uitgaven maar op het in 2007 overgehevelde macrobudget.

Het SCP is wel van mening dat in 2007 structurele besparingen zijn gerealiseerd die doorwerken in de uitgaven voor 2009. Deze besparingen zijn het gevolg van een verschuiving van duurdere HH2 hulp naar goedkopere HH1 hulp. In het bestuurlijk overleg is daarom afgesproken 30 miljoen euro te korten op het budget voor 2009. Deze korting is verwerkt in de meicirculaire 2008 van het Gemeentefonds. Voorts is aanvankelijk een bedrag van 14 mln. euro op het budget 2009 ingehouden vanwege de voorgenomen financiering van de volledige verzorging thuis door de Awbz, maar dit bedrag zal dit jaar weer worden teruggegeven aan de gemeenten. Daartegenover staat een toevoeging van 13 mln. euro vanwege door uitvoeringsproblemen en nieuwe regelgeving gederfde eigen bijdragen. Per saldo leidt dit tot een macrobudget van 1.356,8 mln. euro voor huishoudelijke hulp in 2009. In het definitief advies over het budget voor 2010 augustus kunnen de bedragen die in tabel 3 zijn vermeld voor het budget van 2009 nog worden gecorrigeerd voor de realisaties van de volume- en prijscijfers die ten grondslag liggen aan de indexatie. Dit kan leiden tot een nacalculatie voor de budgetten vanaf 2009.

Voor 2010 zal voor de bepaling van het macrobudget in beginsel worden uitgegaan van de gerealiseerde uitgaven, maar dan voor het jaar 2008. Nu al kan echter worden gesteld dat voor de vaststelling van het macrobudget van 2010 dezelfde onzekere marktomstandigheden gelden als bij de vaststelling van het macrobudget van 2009. Deze onzekere marktomstandigheden betreffen de houdbaarheid van de lage tarieven en de gevolgen van de introductie van de financiële vergoeding ter vervanging van de alfahulp als in natura voorziening van zorgaanbieders. De berekening van het macrobudget van 2010 vindt plaats in de slotparagraaf van dit advies.

5. Gerealiseerde uitgaven in 2008

De belangrijkste informatiebron voor de vaststelling van de uitgaven van de gemeenten voor huishoudelijke hulp is de financiële informatie die de gemeenten via het IV3 formulier (Informatie voor derden) verstrekken aan het CBS. De IV3 informatie die hier gebruikt wordt heeft betrekking op de gecumuleerde kwartaalcijfers voor 2008.⁷ De uitgaven die gemeenten rapporteren in het IV3-formulier onder de rubriek huishoudelijke hulp (functie 622) betreffen bruto uitgaven. De eigen bijdragen zijn hierop nog niet in mindering gebracht, maar worden afzonderlijk als inkomsten bij functie 622 geregistreerd.

De gecumuleerde kwartaalcijfers geven een voorlopig en mogelijk onvolledig beeld van de in 2008 gerealiseerde uitgaven voor verleende huishoudelijke hulp. Uit de advisering voor het macrobudget 2009 is gebleken dat de gerealiseerde uitgaven in het voorlopig advies op basis van gecumuleerde kwartaalcijfers (228 miljoen euro) substantieel kunnen afwijken van de gerealiseerde uitgaven in het definitief advies op basis van jaarcijfers (149 miljoen euro). Enige prudentie bij de hier berekende voorlopige cijfers is dus geboden.

De door de gemeenten geleverde IV3 informatie over gecumuleerde vierde kwartaalcijfers kan worden ingedeeld in drie groepen:

- a) Gemeenten die volgens het CBS betrouwbare cijfers hebben geleverd (30%);
- b) Gemeenten die volgens het CBS onvolledige of onbetrouwbare cijfers hebben geleverd (28%);
- c) Gemeenten waarvan de cijfers door tijdgebrek niet door het CBS zijn gecontroleerd (42%).

Het SCP heeft de door het CBS geleverde vierde kwartaalcijfers daarom opnieuw geïnspecteerd en vergeleken met CAK cijfers over 2008 en de eerder gebruikte cijfers over 2007. Op de door het CBS geleverde vierde kwartaalcijfers voor 2008 heeft het SCP correcties uitgevoerd op basis van de CAK administratie over verleende hulp en in rekening gebrachte tarieven in 2008. Daarbij is een onderscheid aangebracht tussen betrouwbare informatie enerzijds en onbetrouwbare en niet-gecontroleerde informatie anderzijds. Correcties voor als "betrouwbaar" aangemerkte uitgaven zijn alleen uitgevoerd als de door het CBS geregistreerde uitgaven voor 'verleende hulp' meer dan 50% afweken van de door het CAK geregistreerde cijfers (inclusief een correctie op de CAK-cijfers voor Pgb-Wmo). Dergelijke afwijkingen bleken in de praktijk

⁷ In dit voorlopig advies zijn alleen de relevante economische categorieën in de analyse betrokken (421, 423 en 424).

nauwelijks te bestaan. Correcties voor “onbetrouwbare” of “niet gecontroleerde” uitgaven zijn alleen uitgevoerd als het bedrag van de in natura kosten volgens de CAK registratie meer dan 25% afweken dan de door het CBS geregistreerde uitgaven. Dit betreft vooral gemeenten die geen IV3 formulier hebben ingevuld of het formulier onvolledig hebben ingevuld. Dit heeft in totaal bij circa 12% van de gemeenten geleid tot aanpassingen van de geleverde IV3 informatie. Bij de inkomsten van de gemeenten is eveneens een correctie uitgevoerd omdat een aantal gemeenten geen inkomsten uit eigen bijdragen heeft ingevuld of aanzienlijk lagere inkomsten heeft gemeld dan volgens de CAK registratie zouden zijn geïnd.

Tabel 4: Gerealiseerde uitgaven voor verleende huishoudelijke hulp in 2008

		<i>Gecorrigeerde data CBS</i>	<i>Herbewerkte data SCP</i>
		^b	^c
<i>Uitgaven</i>	<i>(1)</i>	<i>1.228,1</i>	<i>1234,0</i>
- Zorg in natura ^a	(1a)	.	992,1
- Pgb-Wmo	(1b)	.	241,9
<i>Inkomsten</i>	<i>(2)</i>	<i>1.474,6</i>	<i>1491,5</i>
- Eigen bijdragen	(2a)	186,0	202,9
- Budget huishoudelijke hulp VWS ^d	(2b)	1.288,6	1288,6
<i>Overschot</i>	<i>(2-1)</i>	<i>246,5</i>	<i>257,5</i>
<i>Netto uitgaven</i>	<i>(1-2a)</i>	<i>1.042,1</i>	<i>1.031,1</i>

^a Conform opgave van het CAK

^b Na primaire micro correcties, meso codecorrecties en macro ophoging wegens non-response.

^c Na secundaire correcties op micro niveau, mede op basis van CAK-informatie.

^d Exclusief 16,7 mln. euro nog tegoed volgens SCP definitief advies van december 2008.

Bron: CAK en CBS; SCP-bewerking.

Op basis van de IV3 registratie en de daarop door het CBS uitgevoerde correcties en ophoging komt het CBS uit op een bedrag van 1.228 miljoen euro bruto uitgaven voor huishoudelijke hulp die de gemeenten in het kader van de Wmo zouden hebben gemaakt (tabel 4). Wanneer de eigen bijdragen (186 miljoen euro) daarop in mindering worden gebracht resulteert volgens het CBS een netto bedrag van 1.042 miljoen euro voor verleende hulp. Bij een door VWS uitgekeerd budget van ruim 1.288 miljoen euro resteert volgens de IV3 registratie van het CBS een overschot van ruim 246 miljoen euro.

Volgens de door het SCP bewerkte CBS gegevens komen de bruto uitgaven voor verleende huishoudelijke hulp uit op 1.234 miljoen euro, waarvan 992 miljoen euro voor zorg in natura (CAK-registratie) en 242 miljoen euro voor Pgb-Wmo. Op het bruto bedrag van 1.234 miljoen euro voor verleende zorg is een bedrag van 203 miljoen euro aan eigen bijdrage ingehouden. Daarmee resteert een netto bedrag van 1.031 miljoen euro. Bij een door VWS toegekend netto

'schoon aan de haak' budget van ruim 1.288 miljoen euro resteert derhalve een overschot van ruim 257 miljoen euro. Het verschil met het overschot volgens de ruwe CBS registratie (11 miljoen euro) is toe te schrijven aan een kleine onderrapportage van eigen bijdragen (-17 miljoen euro) en de correcties op basis van de CAK cijfers over verleende hulp (circa 6 miljoen euro).

6. Decompositie van de gerealiseerde uitgaven 2008

Tabel 5 geeft een globaal beeld van de ontwikkeling van de uitgaven voor huishoudelijke hulp 'in natura' voor de periode 2005-2008, onderscheiden naar volume en prijs. Deze periode is gekozen omdat de budgettering is gebaseerd op het uitgavenniveau in 2005. Binnen de huishoudelijke hulp kunnen globaal twee producten worden onderscheiden: HH1 hulp, gewone hulp bij huishoudelijke werkzaamheden, en HH2 hulp, gewone huishoudelijke hulp met organisatorische ondersteuning. Daarnaast kunnen gemeenten nog allerlei andere producten onderscheiden, die in 2008 circa 1% besloegen van het totale hulpvolume. De huishoudelijke hulp die middels een Pgb in de Wmo wordt geleverd is moeilijk op te splitsen in een prijs- en volumecomponent. Het is niet bekend welke hoeveelheid zorg daadwerkelijk wordt geleverd. Omdat het Pgb steeds belangrijker wordt, wordt hier toch een berekening van de volumecomponent van het Pgb gemaakt op basis van de in rekening gebrachte in natura tarieven.⁸ Door de Pgb uitgaven te delen door het Pgb tarief resulteert een indicatie van het "hulpvolume".

Tabel 5: Bruto uitgaven huishoudelijke hulp "in natura", 2005-2008

	Uren (mln)				Prijzen (€)				Uitgaven (mln)			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Hulp in natura												
- basis (HH1)	10,4	10,9	16,0	25,8	€ 13,70	€ 14,60	€ 15,22	€ 16,49	142	159	243	425
- basis + organisatie (HH2) ^a	40,4	42,8	37,0	26,8	€ 26,20	€ 24,30	€ 21,85	€ 21,21	1.060	1.041	809	568
Totaal hulp in natura	50,8	53,7	53,0	52,5	€ 23,65	€ 22,34	€ 19,85	€ 18,89	1.201	1.200	1.052	992
PGB hulpvolume ^b	6,2	.	11,8	15,1					125	.	200	242
Totaal hulpvolume	57,0	.	64,8	67,6					1326	.	1252	1234

^a Overige producten, zijnde geen HH1 en HH2, zijn aan de HH2 toegevoegd (circa 1% van de totale productie)

^b Bij de PGB is uitgegaan van een tarief dat 85% vormt van het gewogen in natura tarief.

Bron: CAK (voorlopige cijfers); SCP-bewerking

⁸ Het Pgb-tarief bedraagt in de praktijk gemiddeld 85% van het in natura tarief. Dit lagere tarief is gebaseerd op de gedachte dat cliënten minder overheadkosten hebben dan aanbieders van in natura hulp.

Uit de tabel blijkt dat de groei van de hulpverlening in natura in 2006 vrij fors is geweest (6%: van 50,8 naar 53,7 miljoen uren), maar daarna weer iets is gedaald (met 2% in de periode 2006-2008). Verder blijkt de productmix van HH1 en HH2-hulp in 2006 ongewijzigd te zijn (20/80) maar daarna duidelijk is verschoven naar 30/70 in 2007 en 50/50 in 2008. Tenslotte blijkt dat de prijs van HH1 hulp in 2006 (met 6½%) en in 2007 (met 4¼%) in 2008 verder is gestegen (met 8%). De daling van de prijs van HH2 hulp, die reeds in 2006 is ingezet, heeft zich in 2007 (met –11%) en 2008 (met –3%) ook doorgezet. Per saldo heeft dit in de periode 2005-2008 geleid tot een - met het volume gewogen - prijsdaling van de hulp in natura met gemiddeld 7% per jaar.

Wanneer we het hulpvolume dat aan het Pgb kan worden verbonden meerekenen, ontstaat een iets ander beeld van de ontwikkeling van de hulpverlening. Het totale hulpvolume zou dan in de periode 2005-2008 met 5¼% per jaar zijn toegenomen, tegenover ruim 1% per jaar als uitsluitend de hulp in natura in aanmerking zou zijn genomen. Hierbij dient aangetekend te worden dat het uitgavenbedrag voor Pgb's betrekkelijk onzeker is en dat onduidelijk is welke zorg hiervoor daadwerkelijk wordt ingekocht. Niettemin geven deze cijfers aan dat de ontwikkeling van hulp in natura waarschijnlijk een gedeflatteerd beeld geeft van de totaal verleende huishoudelijke hulp.

Het gerealiseerde overschot kan globaal worden gedecomposeerd in een volume-effect, een prijseffect en een productmix effect voor de hulp in natura (tabel 6). Het jaar 2005 vormt hierbij wederom het referentiepunt. Het volume-effect heeft betrekking op de toename van het totaal aantal hulpuren, het prijseffect op de prijzen van de afzonderlijke zorgproducten en het productmix effect op de gewijzigde volumeverhouding tussen de onderscheiden zorgproducten (zie hiervoor tabel 5). Deze decompositie kan alleen worden uitgevoerd voor de hulp in natura. De besteding van de Pgb's in de Wmo is onbekend. Daarom wordt aangenomen dat de verwachte groei van deze Pgb's kan worden gebaseerd op dezelfde volume- en prijsindices als van de hulp in natura.

Tabel 6: Decompositie van het gerealiseerde overschot voor huishoudelijke hulp, 2005-2008^a

Van 2005 naar 2008	toelichting	verwachte groei (%)	gerealiseerde groei (%)	bedrag (mln)	Aandeel in overschot (%)
Volumegroei hulp in natura	uren HH1+HH2	8,0%	3,4%	-€ 55,9	22%
Prijsstijging hulp in natura	HH1 en HH2 afzonderlijk	7,5%	-14,2%	-€ 260,8	101%
Productmix hulp in natura	van HH2 naar HH1	0,0%	-5,9%	-€ 71,1	28%
Persoonsgebonden budget		16,1%	94,3%	€ 97,3	-38%
Eigen bijdragen		16,1%	3,0%	€ 25,9	-10%
Overig statistisch				€ 7,1	-3%
Totaal overschot				-257,5	100

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

Uit tabel 6 blijkt dat de gerealiseerde volumegroei van zorg in natura in 2008 duidelijk is achtergebleven op de verwachte volumegroei op basis van de gehanteerde volume-index (zie tabel 1). Wanneer echter ook de ontwikkeling van het Pgb in volumetermen wordt vertaald (zie tabel 5), dan is echter sprake van een meer dan verwachte volumestijging. Deze stijging is verdisconteerd in de gerealiseerde groei van het Pgb met ruim 94%.⁹

Op basis van de voorgeschreven indexatie (tabel 2) kon tussen 2005 en 2008 een prijsstijging hulp in natura van 7,5% worden verwacht. In werkelijkheid zijn de prijzen in deze periode met 14,2% gedaald. Deze prijsdaling is mede het gevolg van de prijzen die gemeenten en zorgaanbieders bij de aanbesteding van huishoudelijke hulp zijn overeengekomen. Deze lagen gemiddeld onder het kostprijsniveau (PWC 2008). Per saldo is de prijsdaling in aanzienlijke mate - voor een bedrag van 260,8 miljoen euro - verantwoordelijk voor het gerealiseerde overschot.

De verandering van de productmix verklaart in 2007 nog eens 71,1 miljoen euro (28%) van het gerealiseerde overschot. De Pgb's voor de Wmo zijn op basis van de hier gerapporteerde cijfers aanzienlijk sterker gestegen dan verwacht. Zij dragen voor 38%, maar dan in negatieve zin, bij aan het gerealiseerde overschot. Daarbij moet wel worden aangetekend dat deze groei met 97,3 miljoen euro de achterblijvende volumegroei van de zorg in natura (met -55,9 miljoen euro) compenseert. De eigen bijdrage ten slotte heeft juist een negatieve bijdrage aan het gerealiseerde overschot (-10%) omdat deze iets lager zijn uitgevallen dan verwacht. Dit hangt vermoedelijk mede samen met de lagere omzet als gevolg van de sterk achterblijvende prijsontwikkeling (de tarieven voor de eigen bijdrage hangen mede af van de prijs).

⁹ Deze stijging kan tentatief worden gedecomposeerd in 175% volumegroei en 25% prijsdaling.

7. Beschrijving van gerealiseerde tekorten en overschotten in 2008

De gemeenten hebben op basis van de hier gebruikte voorlopige cijfers 82% van het hun in 2008 toegemeten budget gebruikt. Het aandeel dat gemeenten besteden verschilt per gemeente. In tabel 7 zijn deze verschillen uitgesplitst naar gemeentegrootte, gemiddelde kostprijs en productmix.

Tabel 7: Toegekend budget en gerealiseerde uitgaven voor huishoudelijke hulp, 2007 (mln euro)

kenmerk	indeling	aantal	togekend budget	netto uitgaven	aandeel besteed (%)
Alle gemeenten		443	1288,6	1.031,1	82
Gemeentegrootte					
dorpen/stadjes	< 20.000	188	169,7	135,7	80
kleine steden	20.000-50.000	188	439,2	367,1	85
middelgrote steden	50.000-100.000	42	254,8	203,9	81
grote steden	100.000-250.000	21	243,1	198,6	83
zeer grote steden	>250.000	4	181,9	125,8	71
Kostprijs					
lage tarieven	< € 17,50	134	463,1	306,6	69
gemiddelde tarieven	€ 17,50 - € 20,00	106	330,3	268,8	82
hoge tarieven	> € 20,00	203	495,2	455,7	91
Producten					
relatief veel HH1	> 60%	165	307,3	251,7	81
gemiddelde verhouding	40-60%	167	547,7	447,3	83
relatief veel HH2	>60%	111	433,6	332,0	82

Bron: BZK en CBS: SCP-bewerking.

De bestedingsverschillen lopen uiteen van 71% (bij de zeer grote steden) tot 85% (bij de kleine steden). Bij de onderverdeling naar tariefklasse en productmix komt een verwacht beeld naar voren: gemeenten met relatief lage tarieven en gemeenten met relatief veel HH1 hulp houden het meeste over van het hen toegemeten budget voor huishoudelijke hulp.

Tabel 8: Gemeenten naar bestede budgetten voor huishoudelijke hulp, 2008

	aantal gemeenten	aandeel (%)
besteding < 75%	172	39
besteding 75-85%	80	18
besteding 85-95%	76	17
besteding 95-105%	51	12
besteding > 105%	64	14
totaal	443	100

Bron: BZK en CBS; SCP-bewerking.

Van het totaal aantal gemeenten heeft 39% minder dan 75% van het in 2007 toegekende budget besteed (tabel 8). Er is toch ook een substantieel aantal gemeenten (14%) dat meer dan 5% over het hun toegemeten budget is heengegaan. Slechts 12% van de gemeenten is om en nabij het toegekende budget uitgekomen.

8. Het macrobudget huishoudelijke hulp voor 2010

In het bestuurlijk overleg is afgesproken om de indexering vanaf het budget 2010 te baseren op de gerealiseerde uitgaven voor 2008. Vervolgens zou hierop een volume- en prijsindex voor de periode 2008-2010 worden gezet. De volume-index is gebaseerd op de ontwikkeling van het aantal thuiswonende 75-plussers (tabel 1) en de prijsontwikkeling op de ontwikkeling van de lonen en de materiële kosten (tabel 2). Volgens deze 'bindende afspraak' komt het budget voor huishoudelijke hulp in 2010 bij een realisatie van 1.031,1 miljoen euro in 2008 uit op 1.140,0 miljoen euro (tabel 9). Het SCP heeft in haar definitief advies over het budget voor 2009 geadviseerd om het berekende tekort van 16,2 miljoen euro op het in 2009 toegekende budget eenmalig in het macrobudget voor 2010 te verrekenen. Voorts dient een bedrag van 10,0 miljoen euro te worden toegevoegd als compensatie voor de gevolgen van de invoering van andere inkomensgrenzen voor de berekening van eigen bijdragen. Daarmee komt het totale bedrag van het voor 2010 toe te kennen budget voor huishoudelijke hulp volgens het bindend advies uit op 1.166,2 miljoen euro.

Gezien de maatschappelijke ontwikkelingen en de beleidsontwikkelingen in de periode 2008-2010 adviseert het SCP echter om niet de in het bestuurlijk overleg afgesproken werkwijze voor de vaststelling van het macrobudget voor 2010 te volgen maar hier gemotiveerd van af te wijken. In het Definitief advies over het WMO budget huishoudelijke hulp voor 2009 (SCP special 30) worden twee ontwikkelingen genoemd die een kostenverhogend effect zullen

hebben op de toekomstige uitgaven. In de eerste plaats betreft dit de prijsvorming op de markt voor huishoudelijke hulp, die geleid heeft tot niet kostendekkende tarieven (PWC 2008).¹⁰ Hiermee is volgens berekeningen van het SCP structureel een bedrag gemoeid van circa 130 miljoen euro.¹¹ Hierbij kan worden aangetekend dat volgens PWC nog enige efficiencywinst is te behalen door terugdringing van het ziekteverzuim en vermindering van indirecte kosten (overhead, scholing). De andere ontwikkeling betreft de invoering van de financiële vergoeding als afzonderlijke door de gemeente aan te bieden voorziening ter vervanging van de huidige alfahulp als onderdeel van een in natura voorziening. Het is de bedoeling dat vanaf 1 januari 2010 de alfahulp alleen via een financiële vergoeding wordt geregeld, waarbij de hulpontvanger en de hulpverlener een arbeidsovereenkomst sluiten in het kader van de regeling dienstverlening aan huis. De financiële gevolgen van de introductie van de financiële vergoeding zijn echter lastig in beeld te brengen omdat deze gevolgen afhankelijk zijn van de afspraken van gemeenten, van beleidskeuzen op lokaal niveau en van het gedrag van de betrokken marktpartijen. In het eerder genoemde SCP advies voor het 2009 budget wordt becijferd dat elke 25% alfahulp die in 2010 vervangen wordt door zorg in natura gepaard gaat met een extra kostenpost van circa 80 miljoen euro. Dit komt omdat de kostprijs van een verzorg(st)er in dienst bij een zorgaanbieder aanzienlijk hoger is dan de kostprijs van een alfahulp die direct in dienst is bij een cliënt. Aangenomen wordt dat cliënten op korte termijn hun alfahulp willen behouden en overwegend zullen kiezen voor een financiële vergoeding, waardoor de financiële gevolgen beperkt zullen blijven.

Om beide ontwikkelingen te financieren wordt voorgesteld om slechts de helft van het prijseffect als gevolg van de gunstige aanbesteding als structureel aan te merken. Dit betekent dat 130,4 miljoen euro kan worden ingezet voor de bekostiging van de genoemde kostprijsverhogende ontwikkelingen (zie tabel 6). Evenals het geval was in het vorige advies kan ook de productmix schuif van duurdere HH2 naar goedkopere HH1 hulp als structureel worden aangemerkt, waarmee in 2008 een bedrag van 71,1 miljoen euro is gemoeid. Zoals in het vorige advies is vermeld wordt verwacht dat deze schuif in 2009 en 2010 zal doorzetten, waarmee een structureel voordeel van ongeveer 130 miljoen euro is gemoeid.¹²

¹⁰ PriceWaterhouseCoopers, Transparantie in de kostenstructuur van hulp bij het huishouden (9 december 2008).

¹¹ Dit bedrag komt overeen met de helft van het in 2008 gerealiseerde prijsvoordeel (zie tabel 6).

¹² Berekend op basis van de ontwikkeling van de prijzen van HH1 en HH2 zorg in de periode 2007-2007 en ramingen voor de 2009 op basis van nieuwe indicaties in 2007 (Research voor beleid, Eindrapport WMO; het aflopen van het overgangsrecht: effecten voor cliënten, gemeenten en thuiszorgorganisaties. Leiden, 2008). Dit bedrag zal lager uitvallen als de prijsverhoudingen tussen HH1 en HH2 zorg verder naar elkaar toegroeien.

Tabel 9: Macrobudget voor huishoudelijke hulp in 2010 (mln. euro)

	2008	2009	2010
Budget huishoudelijke hulp	1.288,6		
<i>Indexering (%)</i>		5,96%	4,38%
q: volumecomponent (reële indexatie) ^a		2,43%	2,38%
p: prijscomponent (nominale indexatie) ^b		3,50%	2,00%
bindend advies			
Netto uitgaven huishoudelijke hulp	1.031,1		
Budget huishoudelijke hulp geïndexeerd			1.140,0
Correctie budget 2009 volgens definitief advies SCP			16,2
Effect wijziging inkomensgrenzen eigen bijdragen			10,0
Uitname volledig pakket thuis 2010			PM
Totaal budget huishoudelijke hulp			1.166,2
niet-bindend advies			
Netto uitgaven huishoudelijke hulp	1.031,1		
Verrekening helft prijseffect hulp in natura	130,4		
Basisbedrag huishoudelijke hulp	1.161,5		
Budget huishoudelijke hulp geïndexeerd			1.284,2
Correctie budget 2009 volgens definitief advies SCP			16,2
Effect wijziging inkomensgrenzen eigen bijdragen			10,0
Uitname volledig pakket thuis 2010			PM
Totaal budget huishoudelijke hulp			1.310,4

^a Het cijfer voor de reële indexatie voor 2009 is geactualiseerd. Het heeft hier alleen gevolgen voor de berekening van het budget voor 2010.

^b Dit is een geactualiseerde waarde van de prijscomponent voor 2009 (zie tabel 2.3 in het Definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp 2009) op basis van het CEP 2009.

Bron: SCP

Dit betekent dat voor 2010 nog extra ruimte van (130,4-71,1) circa 59 miljoen euro beschikbaar komt. De totale extra ruimte voor gemeenten komt daarmee in 2010 uit op circa 189 miljoen euro, waarvan 130,4 miljoen vanwege de toevoeging van (de helft van) het prijseffect aan het gerealiseerde overschot van 2008 en 59 miljoen vanwege in 2010 te realiseren extra besparingen op de productmix. Dit bedrag kan worden aangewend om mogelijke kostenstijgingen vanwege de eerder genoemde kostenontwikkelingen op het gebied van de tarieven (circa 130 miljoen euro voor het kostendekkend maken) en de alfahulp (circa 80 miljoen euro per 25% volumeschuif richting zorg in natura) te bestrijden.

In 2008 hebben gemeenten op basis van de hier gepresenteerde cijfers netto 1.031,1 miljoen euro uitgegeven aan huishoudelijke hulp (zie tabel 4). Dit is het saldo van bruto uitgaven voor hulp in natura (992,1 miljoen euro) plus uitgaven voor Pgb's (241,9 miljoen euro) minus de opbrengst van eigen bijdragen (202,9 miljoen euro). Alle in de tabel genoemde prijs- en volume effecten worden in het basisbedrag 2008 voor de indexering van de huishoudelijke hulp 2010

verdisconteerd, zij het dat het prijseffect slechts voor de helft wordt verdisconteerd. Dit betekent dat het basisbedrag voor indexatie in 2008 uitkomt op $(1.031,1 + 130,4)$ 1.161,5 miljoen euro. Hierdoor resulteert een bedrag van 127,1 miljoen euro als onderuitputting voor het budget voor 2010.¹³ Dit bedrag resulteert als op het gerealiseerde overschot (257,5 miljoen euro) de helft van het prijseffect (130,4 miljoen euro) in mindering wordt gebracht.

Op het basisbedrag 2008 wordt vervolgens een volume- en prijsindex gezet, waarmee het budget voor 2010 kan worden vastgesteld op 1.284,2 miljoen euro (tabel 9). Inclusief de nacalculatie voor 2009 en het effect van gewijzigde inkomensgrenzen voor de berekening van eigen bijdragen komt het totaal voor 2010 toe te kennen budget voor huishoudelijke hulp volgens het niet-bindend advies van het SCP uit op 1.310,4 miljoen euro.

¹³ In prijzen van 2008. Dit is gelijk aan 139 miljoen euro in prijzen van 2010 volgens de in tabel 9 gevolgde indexering.