

Vergaderjaar 2019–2020

29 538

Zorg en maatschappelijke ondersteuning

Nr. 315

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2020

Hierbij bied ik u de rapportage «*Evaluatie AMvB reële prijs Wmo 2015; rapportage tweede meetronde*» aan¹.

De hoofdpunten van deze brief

- De AMvB reële prijs Wmo 2015, welke sinds 1 juni 2017 van kracht is, wordt geëvalueerd op de toepassing en het effect ervan in de praktijk. Met deze brief bied ik u de laatste tussenrapportage aan.
- Deze tussenrapportage heeft geheel betrekking op prijsontwikkeling en volumeontwikkeling van p x q gefinancierde maatwerkvoorzieningen. Het laat (trend)ontwikkelingen van de Wmo-hoofdproducten zien in de periode 2015–2019. De tarieven van de hoofdproducten hebben zich in deze periode niet op dezelfde manier ontwikkeld. De hierbij in de tussenrapportage geformuleerde hypothesen bieden een mogelijke verklaring en worden in de nu lopende derde meetronde getoetst.
- In een gezamenlijke duiding benadrukt de bestuurlijke begeleidingscommissie van het evaluatieonderzoek² dat op basis van deze tussenrapportage nog geen uitspraak kan worden gedaan over de hoofdvraag of gemeenten na toepassing van de AMvB bij het vaststellen van de tarieven voor Wmo dienstverlening rekening houden met de vastgestelde kostprijselementen, hiervoor dient de eindrapportage te worden afgewacht.
- Na de derde meetronde wordt de eindrapportage van het onderzoek opgesteld, welke ik naar verwachting eind mei 2020 aan uw Kamer zal kunnen zenden.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² VNG, NDSD, Actiz, ZorgthuisNL, RIBW Alliantie, GGZ-Nederland, Federatie Opvang, Sociaal Werk Nederland, VGN, KNV.

Gezamenlijk duiding van het onderzoek

Sinds 1 juni 2017 is de AMvB Reële prijs Wmo 2015 van kracht. De AMvB geeft nadere regels die invulling geven aan de gemeentelijke opdracht om regels te stellen ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering

van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van diezelfde voorziening. Doel van de AMvB is dat een reële prijs wordt vastgesteld voor diensten die in opdracht van het college door derden worden verleend, zodat de kwaliteit en continuïteit van deze diensten kunnen worden gewaarborgd door het gemeentebestuur en de gecontracteerde aanbieders. De AMvB stelt hiertoe nadere regels aan de bestaande verplichting van het hanteren van een reële prijs. De AMvB vereist ook dat deze binnen drie jaar wordt geëvalueerd.

De rapportage die nu voorligt voorziet in een uitgebreide beantwoording van onderzoeksvragen:

- *Wat is de prijsontwikkeling voor de Wmo-dienstverlening voor de jaren 2015 t/m 2019 (vraag 3)?*
- *Wat is de volumeontwikkeling van de ingekochte Wmo-dienstverlening over de jaren 2015 t/m 2019 (vraag 4)³?*

De bestuurlijke begeleidingscommissie van het evaluatieonderzoek hecht er waarde aan te benadrukken dat deze rapportage een (trend)ontwikkeling laat zien van zowel tarieven als volumes van maatwerkvoorzieningen binnen de Wmo 2015.

Hiermee is nog geen uitspraak te doen over de hoofdvraag in hoeverre de AMvB ervoor zorgt dat gemeenten na toepassing ervan rekening houden met de vastgestelde kostprijs-elementen bij het vaststellen van de tarieven voor Wmo-dienstverlening. Voor een goed begrip: in deze rapportage en in de eindrapportage zullen geen uitspraken gedaan worden over de vraag of een reële vergoeding wordt gegeven of wat een juiste (minimale) hoogte van tarieven voor Wmo-voorzieningen is. Een dergelijk onderzoek is niet mogelijk gezien de verscheidenheid in de specificaties en contractering van voorzieningen. Het doel van de AMvB is ook niet om te komen tot een normerend tarievenkader.

Het is een instrument in het proces te komen tot een reëel tarief op lokaal niveau, op basis van te hanteren (kost)prijs-elementen en een wederzijdse verplichting tussen gemeenten en aanbieders tot transparantie. In het kader van dit onderzoek kan uiteindelijk wel per hoofdproduct in kaart gebracht worden welke kostprijs-elementen gemeenten wel en niet hebben meegenomen, op basis van welke bron(nen) gemeenten deze kostprijs-elementen hebben vastgesteld, of gemeenten bij de vaststelling van kostprijs-elementen zorgaanbieders hebben geconsulteerd en wat gemeenten met de input van aanbieders hebben gedaan. Dit zal in eindfase van de evaluatie worden betrokken.

De tussenrapportage laat duidelijk de (trend)ontwikkelingen van de afgelopen jaren zien. Op basis van deze ontwikkelingen zijn hypothesen geformuleerd die de ontwikkelingen in de tarieven mogelijk verklaren. Deze hypothesen zullen in de laatste fase van het onderzoek getoetst worden. Op de vraag in hoeverre de geconstateerde (trend)ontwikkelingen zijn toe te schrijven aan de werking van de AMvB zijn zoals gezegd nu nog geen uitspraken te doen. Ook dit element zal worden meege-

³ De volledige volumegegevens over 2019 zijn nog niet beschikbaar. Dit wordt aangevuld in de eindfase van het onderzoek.

nomen in de laatste fase van het onderzoek en een plek krijgen in de eindrapportage.

Opzet onderzoek

In het meerjarige evaluatieonderzoek AMvB reële prijs Wmo 2015 wordt over meerdere jaren, in drie fases, gezien hoe de AMvB door gemeenten en aanbieders wordt toegepast. In het onderzoek wordt breed gekeken naar de toepassing van de AMvB voor alle Wmo-voorzieningen aan de hand van een hoofdvraag en een veertiental deelvragen⁴.

In de eerste (volledige) tussenrapportage is een eerste beeld gepresenteerd van de meer kwalitatieve vragen van het onderzoek; deze rapportage en de begeleidende brief heeft uw Kamer op 24 juni 2019 ontvangen⁵. De rapportage gaf onder andere inzicht in hoe gemeenten aan de slag zijn gegaan met de implementatie van de AMvB en het proces om te komen tot reële tarieven.

Een belangrijke constatering uit de eerste meting van het evaluatieonderzoek was dat eind 2018, als gevolg van de looptijd van contracten en de datum van inwerkingtreding van de AMvB, nog niet alle gemeenten «AMvB-plichtig» waren. Verder werd duidelijk dat in gemeenten die in de periode tot eind 2018 nieuwe aanbestedingen hadden aangekondigd of bestaande contracten verlengd hadden, de ervaringen met de toepassing van de AMvB wisselend waren, zowel vanuit gemeentezijde als vanuit de zijde van aanbieders. Gemeenten gaven hierbij aan dat door de toepassing van de AMvB de juiste discussie met aanbieders op lokaal niveau gevoerd wordt. Gemeenten en aanbieders waren nog niet onverkort positief over de toepassing van de AMvB. In sommige gemeenten zou het gesprek over kostprijs-elementen zelfs hebben geleid tot een verharding van de relatie tussen de gemeente en de zorgaanbieder. Dit beeld werd onderschreven door de eindrapportage van de onafhankelijk deskundige van de *Regiegroep reële prijs*.

Onderzoeksvragen 3 en 4 van het onderzoek (zie hierboven) werden in de rapportage over de eerste meting nog niet helemaal beantwoord. Derhalve is op advies van de technische en de bestuurlijke begeleidingscommissie⁶ de opzet van de tweede fase van het onderzoek aangepast. De tweede fase heeft het onderzoeksbureau volledig benut om de juiste en voldoende informatie te verzamelen en te analyseren om de betreffende deelvragen te kunnen beantwoorden. Hypotheses over de belangrijkste mogelijke verklaringen voor de geconstateerde trends werden geformuleerd op basis van de uitkomsten van de enquête onder gemeenten⁷ en expertbijeenkomsten met materiedeskundigen (aanbieders en gemeenten).

Bevindingen tweede meetronde

In deze rapportage wordt een analyse gepresenteerd van maatwerkvoorzieningen die gemeenten via de zogenaamde p x q financieringsme-

⁴ De hoofdvraag van het onderzoek is: «In hoeverre zorgt het Besluit er voor dat gemeenten na toepassing ervan bij het vaststellen van de tarieven voor Wmo dienstverlening rekening houden met de vastgestelde kostprijs-elementen, zodat de kwaliteit en continuïteit van diensten worden gewaarborgd?»

⁵ Kamerstuk 29 538, nr. 298

⁶ Het onderzoek kent twee begeleidende commissies: (1) de technische begeleidingscommissie waar onderzoekstechnische en methodologische vragen neergelegd worden en (2) de bestuurlijke begeleidingscommissie waar onder andere gekeken wordt naar duiding van de onderzoeksresultaten.

⁷ De enquête werd uitgezet onder alle 196 gemeenten die in de eerste meetronde de enquête hebben ingevuld. Daarvan hebben 124 gemeenten nieuwe/aanvullende data aangeleverd.

thodiek bekostigen, waarbij de uitvoerder uren dienstverlening levert (q) tegen een vastgestelde prijs (p). De AMvB is ook opgesteld met deze financieringsvorm in gedachten. Bij 25 van de gemeenten die in de enquête voor de eerste meetronde hadden ingevuld

dat zij op één of meer Wmo-producten resultaat- of populatiebekostiging hanteren (resp. 22 en 3 gemeenten), is informatie over de prijsontwikkeling gevraagd. De tarieftrends blijken bij de verschillende producten qua richting niet af te wijken van p x q financiering. Kanttekening bij deze constatering is de beperkte omvang van de beschikbare data⁸. In de eindrapportage wordt nader op de toepassing van de AMvB in relatie tot deze financieringsvormen ingegaan.

Prijsontwikkeling op p x q gefinancierde maatwerkvoorzieningen

In het onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen zes hoofdproducten, namelijk: (1) Hulp bij het huishouden, (2) Individuele begeleiding, (3) Groepsbegeleiding/dagverzorging, (4) Kortdurend verblijf, (5) Beschermd wonen en (6) Vervoer. Daarbij is rekening gehouden met de grote productvariatie(s) binnen deze hoofdproducten, die zich steeds vaker voordoet. De tarieven van deze producten hebben zich in de periode 2015–2019 niet op dezelfde manier ontwikkeld. Er is zowel een stijging als een daling in de tarieven voor de hoofdproducten te zien. Zo is voor het hoofdproduct hulp bij het huishouden vanaf 2018 een substantiële tariefstijging waarneembaar. Voor individuele begeleiding ligt het tarief ten opzichte van 2015 op een nagenoeg gelijk niveau. De per hoofd-product geformuleerde hypothesen geven een mogelijke verklaring voor deze tariefontwikkelingen. Bij hulp in het huishouden is in 2018 bijvoorbeeld een nieuwe loonschaal ingevoerd, die een relatief groot effect heeft gehad op de tarieven. Voor andere producten zijn de arbeidsvoorwaarden de afgelopen jaren in mindere mate gewijzigd, maar zijn er weer andere ontwikkelingen die de ontwikkelingen in de tarieven mogelijk verklaren.

Ten aanzien van het hoofdproduct vervoer, waarvoor u tijdens het AO Wmo van 26 juni 2019 mijn aandacht heeft gevraagd, wordt in de rapportage uiteengezet welke inzet is gepleegd om voldoende en betrouwbare informatie op te halen om ook voor dit product inzichtelijk te maken welke tariefontwikkelingen zich hebben voorgedaan. Het databestand van kennisplatform CROW bevat echter uitsluitend gegevens over de jaren 2017 en 2019 en bij de enquête is de bruikbare respons te laag gebleken, zodat mede op advies van de onderzoekstechnische begeleidingscommissie in deze rapportage geen tarieftrend of andere informatie op basis van de beschikbare data is opgenomen. Daarbij speelt mee dat vervoer doorgaans Europees wordt aanbesteed, meerdere gemeenten in inkoopcombinaties samenwerken, er aanvullende kostprijs-elementen zijn, kilometertarieven worden gehanteerd en de NEA-index⁹ wordt gebruikt voor indexering, zodat het afwijkt van andere Wmo-producten. Ik onderschrijf dat het onwenselijk is dat er een beeld ontstaat op basis van onvoldoende en/of onvoldoende betrouwbare gegevens. Het is in deze evaluatie uiteraard essentieel om wel ook een beeld te krijgen van het effect van de AMvB op de vervoertarieven. In de derde meetronde worden daartoe verdiepende interviews afgenomen met vervoerders en adviseurs

⁸ Kanttekeningen Berenschot: (1) niet alle 25 gemeenten waren in staat over alle jaren de gewenste tarieven te leveren, (2) niet alle gemeenten hanteerden over de hele periode hetzelfde product en bekostigingsvorm en (3) er is ook hier een grote en toenemende diversiteit van producten.

⁹ NEA is een samenwerkingsverband van het Nederlands Vervoerswetenschappelijk Instituut (NVI), het Economisch Bureau voor het Wegvervoer (EWB) en het Administratief Centrum Beroepsvervoer (ACB). Jaarlijks stelt de NEA een prognose op van de kostenontwikkelingen in het wegvervoer.

rondom de inkoop van vervoersdiensten door gemeenten. Op basis van deze interviews worden hypothesen geformuleerd en deze worden getoetst in een enquête die via CROW rechtstreeks bij de inkoopcombinaties wordt uitgezet.

Voor het evaluatieonderzoek is het uiteraard van belang dat voor *alle* hoofdproducten wordt gekeken naar een relatie tussen de AMvB en de tarieftrends. Op na de inwerkingtreding van de AMvB uitgeschreven nieuwe aanbestedingen en contractverlengingen zijn gemeenten gehouden aan de bepalingen uit de AMvB. Een verband tussen tarieftrends, nieuwe aanbestedingen en de AMvB wordt daarom in de derde meetronde nader onderzocht, door middel van een verder verfijnde paneldata-analyse en door het bevragen van gemeenten over hun aanbestedingsproces en de wijze waarop ze rekening houden met de AMvB. Daarbij zal ook oog zijn voor ontwikkelingen op lokaal niveau, die een verklarende factor kunnen zijn in het tot stand komen van de tarieven. De AMvB houdt hier immers ook rekening mee.

Volumeontwikkeling op p x q gefinancierde maatwerkvoorzieningen

Ten aanzien van volumeontwikkelingen op p x q gefinancierde maatwerkvoorzieningen gaat de tussenrapportage in op de volumeontwikkelingen per hoofdproduct in de periode 2015–2018. De analyse is gebaseerd op CAK-data over de periode tot en met 2018. CAK-data over volumes voor het jaar 2019 zijn op dit moment nog niet beschikbaar.

Bij individuele begeleiding is sprake van een stijgende volumetrend, net als bij beschermd wonen. Dat is opvallend, omdat bij de meeste andere geanalyseerde zorgproducten een vlakke of (licht) dalende volumetrend is te zien. Gemeenten zien bij individuele begeleiding als voornaamste reden een stijgende zorgvraag, mede als gevolg van ambulantisering van de GGZ (die ook al voor 2015 in gang is gezet) en de ambulantisering en extramuralisering van beschermd wonen (die na 2015 in gang is gezet). Dit betekent minder opnames van GGZ-cliënten in een kliniek en meer thuiswonende cliënten met een psychische problematiek die een vorm van individuele begeleiding nodig hebben. De geraadpleegde materiedeskundigen onderschrijven de verklaringen die de gemeenten in de enquête hebben gegeven.

Rekentool en indexatie

Zoals vermeld in mijn brief van 24 juni 2019¹⁰, hebben deelnemers van de bestuurlijke begeleidingscommissie met elkaar gesproken over een gezamenlijke vervolginzet in de vorm van de ontwikkeling van een rekentool voor reële prijzen en indexatieafspraken. Dit staat los van het evaluatieonderzoek.

De partijen hebben afgesproken toe te werken naar een toekomstbestendige rekentool voor hulp in de huishouding en voor individuele begeleiding die op een eenduidige wijze beschikbaar kan worden gesteld aan aanbieders en gemeenten. De lessen die uit de ontwikkeling van deze rekentool kunnen worden getrokken, zijn ook bruikbaar voor de doorontwikkeling van bestaande rekentools voor andere vormen van ondersteuning. Met de afgesproken inzet willen de betrokken koepelorganisaties bevorderen dat gesprekken over de invulling van de AMvB reële prijs op lokaal niveau op een constructieve inhoudelijke manier kunnen worden gevoerd.

¹⁰ Kamerstuk 29 538, nr. 298

De VNG heeft samen met de koepels de afgelopen periode een opdracht-formulering gemaakt voor een breed toepasbare rekentool voor reële prijzen, in eerste instantie voor hulp in de huishouding en voor individuele begeleiding. In een latere fase kan een dergelijke rekentool ook voor andere Wmo-ondersteuningsproducten gerealiseerd worden. De opdracht is inmiddels verleend en de ontwikkeling van de rekentool is onlangs van start gegaan. De ontwikkeling wordt begeleid door een klankbörgroep bestaande uit VNG, ZorgthuisNL, Actiz, VGN en GGZ Nederland. De rekentool zal naar verwachting in mei beschikbaar komen.

Tevens hebben de bij de bestuurlijke begeleidingscommissie aanwezige koepelorganisaties gesproken over een gezamenlijke richtlijn voor loon- en prijsindexatie. Indexatie is een onderdeel van reële tarieven, zodat verwacht mag worden dat gemeenten en aanbieders goede indexatieafspraken maken. De gedachte is om tot een gezamenlijke richtlijn voor loon- en prijscompensatie te komen, waarnaar in contracten kan worden verwezen en waardoor ontwikkelingen in cao-afspraken en indexatie van tarieven beter met elkaar in de pas lopen. In mijn brief van 7 november 2019¹¹ heb ik uw Kamer hierover geïnformeerd. De VGN wil jaarlijks in mei en december (gekoppeld aan de circulaire van die maand) een bericht op haar site plaatsen met de gehanteerde loon- en prijsbijstellingspercentages in de zorg. Gemeenten krijgen hiermee richting bij de te hanteren indexatiepercentages bij de inkoop van jeugdhulp- en Wmo-aanbieders. De VNG heeft de achterban hierover in de ledenbrief van december 2019 geïnformeerd.

Vervolg

In de rapportage die voorligt wordt ook ingegaan op wat in de derde en laatste meetronde wordt gedaan om in de eindrapportage tot beantwoording van de hoofdvraag en de 14 deelvragen van het evaluatieonderzoek te kunnen komen. Hiervoor is al aangegeven dat met de laatste meetronde informatie wordt opgehaald om de invloed van de AMvB op tariefontwikkelingen te kunnen duiden en onderbouwen, te midden van andere mogelijke verklarende factoren. Dat is immers het hoofddoel van de evaluatie. Hiertoe wordt in ieder geval een paneldata-analyse uitgevoerd van de tariefontwikkelingen en wordt onder gemeenten een enquête uitgezet waarin zij worden bevraagd op hun aanbestedingsproces en de wijze waarop zij daarbij al dan niet rekening hebben gehouden met de AMvB. Voor een zo hoog mogelijke respons in deze laatste meetronde op kwalitatieve beleidsmatige informatie, wordt deze enquête niet alleen onder eerdere respondenten uitgezet, maar onder alle 355 gemeenten.

Met deze brief heb ik u de tweede rapportage van de evaluatie AMvB reële prijs aangeboden. Aangezien de rapportage zich richt op twee deelvragen en duidelijk het karakter heeft van een tussenrapportage, is het belangrijk om duidelijk te zijn over wat deze rapportage inhoudt en wat in de eindrapportage mag worden verwacht. De in deze brief opgenomen gemeenschappelijke duiding is niet alleen van de bestuurlijke begeleidingscommissie, maar wordt nadrukkelijk ook door mij onderschreven. De tussenrapportage laat (trend)ontwikkelingen van de afgelopen jaren zien, maar voor een compleet beeld op basis waarvan conclusies getrokken kunnen worden ten aanzien van de AMvB zal de eindrapportage afgewacht moeten worden. Ik kijk uit naar de antwoorden in de eindrap-

¹¹ Kamerstuk 31 839, nr. 699

portage en verwacht deze eind mei 2020, conform de evaluatiebepaling in de AMvB zelf, met mijn inhoudelijke reactie aan uw Kamer te kunnen sturen.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge