

**Analyse van cases ingebracht bij de regiegroep
AMvB Reële prijs Wmo**

14 juni 2019

Prof. dr. Jan Telgen

1. Achtergrond

Na het van kracht worden van het *Besluit van 10 februari 2017, houdende regels ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de voorziening en de continuïteit in de hulpverlening tussen de cliënt en de hulpverlener*, hierna verkort ‘AMvB Reële prijs’, spraken de vertegenwoordigers van gemeenten (VNG en NDSD), bonden (CNV en FNV), branche (BTN/Zorgthuis.nl en Actiz), en het verantwoordelijke ministerie van VWS af om gezamenlijk actief te gaan monitoren op de gemaakte afspraken.

Afgevaardigden van de hier voornoemde koepels en Ministerie van VWS vormden de regiegroep monitoring AMvB Reële prijs Wmo (hierna: regiegroep). Het doel van de regiegroep was o.a. het monitoren van de correcte toepassing van de AMvB Reële prijs door gemeenten bij aanbestedingen in het kader van de Wmo. De correcte toepassing van de AMvB is voor zorgaanbieders van het grootste belang: dit borgt dat er voor te leveren diensten tarieven worden gehanteerd die een gezonde (normale) bedrijfsvoering voor aanbieders van Wmo-diensten. Zorgaanbieders die in het kader van een aanbesteding óf verlenging van een lopend contract veronderstelden dat de AMvB door de gemeente niet correct werd toegepast, of hier ernstige twijfels bij hadden, konden hiervan bij de regiegroep een onderbouwde melding maken. De regiegroep maakte vervolgens een eerste analyse naar aanleiding van de melding. Als de regiegroep tot de conclusie kwam dat de casus een onafhankelijk expert-oordeel verlangde, stuurde de regiegroep de melding door aan de onafhankelijke rapporteur AMvB Reële Prijs – em. Prof. dr. Jan Telgen (hierna: de rapporteur). Na opvraag en analyse van relevante feitelijke achtergrond informatie kwam de onafhankelijke rapporteur vervolgens tot een oordeel en aanbevelingen – welke door de regiegroep overgenomen konden worden. Zie bijlage 1 voor een gedetailleerd stroomschema ten aanzien van het proces van melding en afhandeling.

1.1. Overzicht meldingen in deze rapportage

De regiegroep heeft in de periode van (eind) 2017 tot 1 januari 2019 in totaal 55 meldingen ontvangen van zorgaanbieders. Hiervan zijn 30 casussen (betreffende 74 gemeenten) voorgelegd aan de onafhankelijke rapporteur. Deze rapportage geeft een overzicht van de meldingen waarover door de onafhankelijk rapporteur een oordeel is afgegeven. In deze rapportage komt aan de orde:

- Aspecten van de context van de melding: betreffende zorgvorm, type voorziening, aanleiding (nieuwe aanbesteding of contractverlenging), en de beoogde ingangsdatum van de overeenkomst gerelateerd aan de melding;
- Aspecten van de melding: welk(e) aspect(en) van de AMvB zijn verondersteld niet goed uitgevoerd door de gemeente;
- De beoordeling door de onafhankelijke rapporteur.

Deze rapportage beoogt enerzijds om een getrouw overzichtsbeeld te schetsen van de meldingen en beoordelingen die door de rapporteur zijn behandeld. Anderzijds beoogt deze rapportage om

geleerde lessen uit de vele meldingen en beoordelingen te trekken – en deze inzichtelijk te maken voor alle stakeholders: gemeenten, zorgaanbieders, koepels, en het verantwoordelijke ministerie.

1.2. Sleutel-momenten AMvB Reële Prijs

Het is niet de bedoeling van deze rapportage om de hele AMvB Reële Prijs nog eens uit te leggen. Toch vergroot het de leesbaarheid om enkele belangrijke momenten en gebeurtenissen in relatie tot de AMvB Reële Prijs op te sommen:

- 10 februari 2017: (publicatie) besluit AMvB Reële Prijs
- 1 juni 2017: de AMvB Reële Prijs wordt van kracht. De nieuwe regels gelden voor gemeenten voor opdrachten die ná deze datum worden aangekondigd of gegund.
- 1 april 2018: voor thuiszorgmedewerkers in de huishoudelijke hulp geldt per deze datum een nieuwe loonschaal (de HV-schaal) binnen de CAO VVT ter vervanging van de voormalige FWG-10 en FWG-15 schalen. Deze CAO is per 5 oktober 2018 verbindend verklaard door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bijzonderheid is dat de aanbieders deze nieuwe CAO alleen hoeven in te voeren in gemeenten, waarvoor de AMvB Reële Prijs al van toepassing is.
- 1 oktober 2018: voor thuiszorgmedewerkers in de huishoudelijke hulp geldt per deze datum een loonstijging van 4%.
- November 2018: De landsadvocaat brengt advies uit over de vraag of de AMvB ertoe strekt dat gemeenten lopende overeenkomsten moeten wijzigen naar aanleiding van de invoering van nieuwe een loonschaal en nieuwe CAO-VVT voorwaarden gedurende de looptijd van een overeenkomst. Volgens de landsadvocaat is er geen rechtstreeks uit de wet voortvloeiende verplichting die gemeenten ertoe dwingt om, in afwijking van de contractuele afspraken over indexatie van tarieven met aanbieders, tussentijds de tarieven aan te passen naar aanleiding van de nieuwe cao VVT en de nieuwe loonschaal.

Opbouw rapportage

Na dit inleidende hoofdstuk is deze rapportage opgedeeld in drie hoofdstukken. In het tweede hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de meldingen, de context daarvan, en de uitkomst. Dit hoofdstuk gaat in op aspecten van de aanleiding voor de melding (een nieuwe aanbesteding of contractverlenging), diverse details van de situatie, inhoud van de melding, en enkele kruisverbanden hiertussen. In hoofdstuk 3 komen de *lessons learned* aan de orde: enerzijds gericht op gemeenten, anderzijds op zorgaanbieders. Tot slot geeft hoofdstuk 4 de algemene conclusies weer vanuit de rapporteur.

2. Analyse van meldingen en uitkomsten

2.1. Overzicht

Bij de regiegroep zijn in totaal tussen begin 2017 en eind 2018 55 meldingen binnengekomen. Hiervan zijn 30 meldingen voorgelegd aan de rapporteur; de overige zijn niet doorgezet naar de rapporteur.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de doorgezette 30 meldingen. In de onderstaande tabel geeft voor deze meldingen een onderverdeling in het beoogde startjaar van het (nieuwe of gewijzigde) contract waarop de melding van toepassing is. In bijna alle gevallen is dit 1 januari van het genoemde jaar: bij één melding ging het contract halverwege 2018 in. Ook toont de tabel een onderverdeling in de aanleiding voor de melding: werd er gemeld in het kader van een nieuwe aanbesteding, het lichten van een optie tot contractverlenging, of (zoals bij één melding het geval was) een wijziging van een lopend contract.

Ingang contract	aantal meldingen naar rapporteur	<i>Nieuwe aanbesteding</i>	<i>Contract verlenging</i>	<i>Wijziging in lopend contract</i>
2018	19	9	9	1
2019	11	4	7	
Totalen	30	13	16	1

Tabel 2.1 – Onderverdeling meldingen naar jaar en aanleiding

Voordat nadere kwantitatieve overzichten van deze meldingen worden weergegeven, wordt het aantal meldingen in een groter kader gepresenteerd. De AMvB Reële Prijs is van toepassing op alle diensten die gemeenten in het kader van de Wmo 2015 inkopen. Toch blijkt dat bijna alleen meldingen over de zorgvorm ‘huishoudelijke hulp / huishoudelijke verzorging’ worden ingediend. Slechts één van de dertig meldingen betrof huishoudelijke verzorging én individuele begeleiding. De meldingen worden in deze eerste paragraaf daarom in het kader van de gemeentelijke inkooppraktijk van huishoudelijke hulp geplaatst.

2.2. Meldingen ten opzichte van het totaal aan inkooptrajecten

Uit eerder onderzoek van PPRC (in het kader van de *Monitor gemeentelijke zorginkoop 2018*, en later op eigen initiatief aangevuld) blijkt dat er anno 2018:

- door tenminste 146 verschillende gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten huishoudelijke hulp werd ingekocht;
- dit betreft 83 zelfstandig inkopende gemeenten, en
- in totaal 63 samenwerkingsverbanden met in totaal 275 deelnemende gemeenten.

Niet alle gemeenten zijn in het onderzoek in beeld, dus 146 verschillende contracten en gerelateerde inkoopprocedures is een minimum/ondergrens voor het aantal verschillende contracten.

Het overzicht van alle lopende contracten voor huishoudelijke hulp betreft de contracten per 1-1-2018. Deze contracten lopen vaak al langer. Tabel 2.2 hieronder toont de uitsplitsing van de ingangsdatum van contracten voor huishoudelijke hulp van Nederlandse gemeenten.

<i>(Stand per 1-1-2018)</i> Jaar	Aantal aanbestedingen	Deelnemende gemeenten
2018	29	77
2017	52	118
2016	20	35
2015	28	86
eerder	17	42
Totaal	146	358

Tabel 2.2 – Alle gemeentelijke aanbestedingen HH naar jaar en deelnemende gemeenten

De meldingen in deze analyse gaan over aanbestedingen en contractverlengingen per 1-1-2018 én 1-1-2019. Voor 2019 is de database van gemeentelijke inkoopprocedures (nog) niet beschikbaar. Er is dus alleen een vergelijking te maken tussen meldingen en het totaal aantal aanbestedingen voor het jaar 2018. Deze vergelijking is alleen te maken voor nieuwe aanbestedingen: er is niet bekend hoeveel lopende contracten (dus uit 2017 en daarvoor) in 2018 werden verlengd.

Voor de gemeentelijke contracten voor huishoudelijke hulp die per 2018 van start gingen, zijn er in totaal 9 meldingen bij de rapporteur voorgelegd. In totaal gaat het om (tenminste) 29 verschillende aanbestedingen. Voor 2018 geldt dus dat er voor hoogstens één op de drie aanbestedingen een melding is binnen gekomen.

2.3. Beoordelingen

Voor de meldingen die aan de rapporteur worden voorgelegd, maakt deze een afweging van de feiten die voorgelegd worden in relatie tot de klachten en/of vragen in de melding. De rapporteur beoordeelt achtereenvolgens:

1. Of in de betreffende situatie de AMvB van toepassing is;
2. Of de partijen – conform de procesafspraken die zijn vastgelegd en weergegeven in het processchema (zie bijlage 1) – al voorafgaand aan de melding eerst met elkaar overleg hebben gevoerd, met als doel om samen consensus te bereiken;
3. Of de genoemde aspecten in de melding er op wijzen dat de AMvB niet goed is toegepast, en er dus aanleiding is voor de regiegroep om de betreffende gemeente te vragen om nadere actie te ondernemen.

Op hoofdlijnen kan de rapporteur dus tot vier beoordelingen komen:

- i. De AMvB is op de casus niet van toepassing – er volgt geen inhoudelijke beoordeling
- ii. De AMvB is van toepassing, maar de betrokken partijen hebben niet of onvoldoende onderling overleg gevoerd alvorens er melding bij de regiegroep is gedaan. De rapporteur geeft geen oordeel over de casus

- iii. De AMvB is van toepassing, er is voldoende onderling overleg gevoerd, en naar het oordeel van de rapporteur heeft de gemeente de AMvB correct toegepast
- iv. De AMvB is van toepassing, er is voldoende onderling overleg gevoerd, en naar het oordeel van de rapporteur heeft de gemeente de AMvB niet correct toegepast

De eerste beoordeling is niet voorgekomen: in alle dertig casussen was de AMvB van toepassing. De onderstaande tabel vat voor de 30 beoordelingen de uitslag op hoofdlijn samen.

Beoordelingen (30 in totaal)	Aantal
Geen oordeel – eerst onderling overleg	8
De AMvB is correct toegepast door de gemeente	12
De AMvB is niet correct toegepast	10

Tabel 2.3 – samenvatting oordelen op hoofdlijn

Nadrukkelijk is in de regiegroep de procesafspraken gemaakt dat meldingen aan de regiegroep pas in behandeling worden genomen wanneer de betrokken partijen eerst zelf getracht hebben om overeenstemming te bereiken. De regiegroep veronderstelt een constructieve houding van gemeenten en zorgaanbieders, en daarbij past een terughoudende opstelling van de regiegroep.

Tegelijk staat de beoordeling dat partijen eerst nader overleg moeten plegen op gespannen voet met het anoniem melden van een vermoeden of overtuiging dat de AMvB niet correct is toegepast door de gemeente. De overwegingen voor een aanbieder om anoniem te melden zijn begrijpelijk, en tegelijk bemoeilijkt dit het proces van onderling overleg om tot een oplossing te komen conform de procesafspraken. Van de 30 behandelde meldingen zijn er 9 anoniem gemeld. De overige 21 meldingen komen van tien verschillende zorgaanbieders, met een frequentie van 1 tot 9 meldingen per individuele zorgaanbieder.

Overigens is ook de beoordeling ‘geen oordeel’ pas gevelld na grondige analyse van alle (opgevraagde) aangereikte documenten. Ook in deze beoordelingen heeft de rapporteur wel degelijk ook inhoudelijk op de casus gereageerd – om daarmee een richting en aandachtspunten voor de betrokken partijen mee te geven voor het nadere overleg.

Een voorbeeld-situatie waarin de rapporteur oproept tot nader onderling overleg (en dus ‘geen oordeel’ velt), betreffen meldingen van zorgaanbieders over incorrecte opbouw van tarieven – zonder dat de zorgaanbieder middels eigen onderbouwing bewijs levert voor de incorrecte berekening van de gemeente. De zorgaanbieder heeft – bij het doen van de melding – ook de bewijslast om aan te tonen dat de berekening van de gemeente niet conform de AMvB is. Deze situatie kwam diverse keren voor, voornamelijk in de eerste fase van het bestaan van de regiegroep.

2.4. Beoordelingen nader bekeken: kruisverbanden

In deze paragraaf worden de meldingen en beoordelingen afgezet tegen aspecten van de inkoop samenwerking, het jaar waarop de melding van toepassing is, het type voorziening dat wordt

ingekocht, en de rechtstreekse aanleiding (een nieuwe aanbesteding of contractverlenging). Het is interessant om te zien of bepaalde situaties vaker tot klachten leiden, en tevens of er een verband lijkt te bestaan tussen de situatie en de beoordeling.

	Geen oordeel	AMvB correct toegepast	AMvB niet correct toegepast	Eindtotaal
Zelfstandig inkopend	4	6	8	18
Inkoopsamenwerking	4	6	2	12
Totaal	8	12	10	30

Tabel 2.4 – Beoordeling versus inkoopsamenwerking

Gemeenten kunnen zelfstandig inkopen of in een samenwerkingsverband. Tabel 2.4 toont deze onderverdeling. Het blijkt dat 18 van de 30 meldingen betrekking hebben op een inkooptraject (of contractverlenging) van een zelfstandig opererende gemeente. In de inleiding is vastgesteld dat er (per peiljaar 2018) 83 gemeenten zelfstandig huishoudelijke hulp inkochten, versus 63 samenwerkingsverbanden (van in totaal 275 gemeenten). Inkoopsamenwerking blijkt dus nauwelijks uit te maken voor aantal meldingen.

De inhoudelijke beoordelingen verschillen wel enigszins tussen de twee groepen gemeenten. De rapporteur oordeelde relatief minder vaak dat gemeenten in een inkoopsamenwerking de AMvB niet correct hebben toegepast in vergelijking met zelfstandig inkopende gemeenten.

	Geen oordeel	AMvB correct toegepast	AMvB niet correct toegepast	Eindtotaal
2018	4	8	7	19
2019	4	4	3	11
Totaal	8	12	10	30

Tabel 2.5 – Beoordeling naar ingangsjaar nieuw contract

Tabel 2.5 toont de verdeling van de oordelen naar het ingangsjaar van het contract. De meeste meldingen gaan over contracten die in 2018 (meestal per 1 januari) in gingen. Meldingen komen doorgaans bij de rapporteur op het moment dat het bestreden contract net is ingegaan, na een traject waarin partijen in het kader van de aanbesteding tot consensus trachtten te komen.

Het aandeel van de beoordelingen dat de AMvB wél of niet goed is toegepast is verhoudingsgewijs per jaar ongeveer gelijk. Het aandeel beoordelingen waarin de rapporteur concludeert dat de partijen eerst nader onderling overleg moeten voeren neemt tussen 2018 en 2019 verhoudingsgewijs toe (van één op de vijf meldingen naar één op de drie meldingen). Er lijkt sprake van een omgekeerd leereffect: er wordt na verloop van tijd eerder melding gedaan – wanneer er nog ruimte is voor onderling overleg.

Type verstrekking huishoudelijke hulp	Meldingen totaal	Geen oordeel	AMvB correct toegepast	AMvB niet correct toegepast
Maatwerkvoorziening	23	7	8	8
Algemene voorziening	3		2	1
Combinatie van beiden	4	1	2	1

Tabel 2.6 – Meldingen en uitkomst ten opzichte van type verstrekking huishoudelijke hulp

Tabel 2.6 toont de onderverdeling van de meldingen naar type verstrekking van huishoudelijke hulp: als maatwerkvoorziening, algemene voorziening of een combinatie van beiden. De meeste meldingen gaan over de verstrekking van huishoudelijke hulp als maatwerkvoorziening. Dit is ook de meest voorkomende type verstrekking. De onderverdeling van de beoordelingen blijkt niet of nauwelijks af te wijken per type verstrekking. Er lijkt dus geen effect te zijn van het type verstrekking op het aantal meldingen of de beoordeling van de rapporteur.

Voorts is ook interessant om te beschouwen of het type bekostiging nog een rol lijkt te spelen bij de frequentie van meldingen. Gemeenten bekostigen huishoudelijke hulp inspanningsgericht (P x Q), ofwel outputgericht (resultaatgericht: een schoon en leefbaar huis), of taakgericht (populatiebekostiging). De bekostigingsvorm hangt direct samen met tarieven: bij P x Q betreft het tarief een prijs per uur. Bij resultaatgerichte bekostiging hangt een tarief samen met het bereiken van de resultaten, en wordt doorgaans een vaste prijs per periode betaald. Hierbij moet in het tarief een uurprijs en een (gemiddelde) tijdsinspanning per periode bepaald worden. Bij populatiebekostiging geldt dat de prijs-elementen van resultaatgerichte bekostiging nog moeten worden aangevuld met een inschatting van het aantal cliënten dat een beroep doet op de zorg die uit het populatie-budget moeten worden betaald. Op elk onderdeel (prijs per uur, inschatting van gemiddelde inzet per cliënt, en het aantal cliënten) kan een onrealistische inschatting leiden tot irreële prijzen.

Bekostiging HH	aandeel landelijk (alle gemeenten)	aantal meldingen	% meldingen
P x Q	63%	22	73%
Resultaatgericht	36%	8	27%
Populatiebekostiging	1%	0	0%
totaal		30	

Tabel 2.7 – Meldingen ten opzichte van bekostigingsvorm huishoudelijke hulp

Tabel 2.7 toont enerzijds de landelijke verdeling van de bekostigingsvormen, en anderzijds de aantallen en percentages van de klachten voor elk van de gehanteerde bekostigingsvormen. In totaal hanteert 63% van de Nederlandse gemeenten voor huishoudelijke hulp P x Q, 36% resultaatgerichte, en 1% populatie-bekostiging. De meldingen gingen in 73% van de gevallen over gemeenten met P x Q-bekostiging. Dit is iets meer dan op basis van de landelijke verdeling van bekostigingsvormen te verwachten is. Het blijkt dat resultaatgerichte óf populatiebekostiging dus niet vaker tot meldingen in het kader van de AMvB hebben geleid.

2.5. Inhoud van de meldingen

In de basis draait elke melding over de AMvB Reële Prijs om tarieven die niet reëel zijn, en (dus) niet hoog genoeg voor de meldende zorgaanbieder. Echter, er zijn verschillende aspecten van de AMvB die niet correct toegepast kunnen worden. Bij de melding wordt van de zorgaanbieder verlangd om de vermoedens van onjuiste toepassing van de AMvB te onderbouwen. In deze onderbouwing komen één of meerdere aspecten naar voren. Deze aspecten zijn per melding gecodeerd en bijgehouden. De tabel hieronder geeft de aspecten weer, waarover meldingen zijn ontvangen.

- Indexatie tarieven: de gemeente gaat niet goed om met het indexeren van tarieven bij het sluiten van een nieuwe overeenkomst, het verlengen van een bestaande overeenkomst, of in een lopende overeenkomst. Dit aspect werd vaak gemeld rondom de invoering van de nieuwe HV-schaal en de loonstijging voor personeel in de huishoudelijke hulp, beide in 2018. Het correct verwerken van deze wijzigingen in de cao is ook een op zichzelf staand aspect, hier gaat het dus specifiek over de wijze waarop de gemeente met indexatie van tarieven omgaat. Meldingen gaan bijvoorbeeld over het niet aanpassen van tarieven in een lopend contract, en aan de index waarop tariefverhoging in toekomstige jaren zal worden gebaseerd.
- Verwerking van nieuwe HV-schaal en loonstijging in tarieven: de tarieven worden niet op correcte wijze aangepast naar aanleiding van de nieuwe cao-schaal 'HV' die per 1-4-2018 van kracht werd, en/of de loonstijging van 4% die inging op 1-10-2018. Hoewel dit aspect in een melding vaak samen hing met het aspect indexatie tarieven, kwamen beide aspecten ook afzonderlijk van elkaar voor.
- Onderbouwing tarieven: de gemeente geeft te weinig inzicht in de wijze waarop de geboden tarieven zijn opgebouwd. Hierdoor is het voor zorgaanbieders niet inzichtelijk of de tarieven reëel zijn opgebouwd.
- Kostenfactoren onjuist toegepast: de factoren waaruit de reële kostprijs is opgebouwd (bijvoorbeeld het percentage overhead, percentage ziekteverzuim, reiskosten, percentage declarabele uren, et cetera) zijn niet realistisch ingeschat.
- Kosten voor gemeentelijke eisen niet voldoende doorberekend: het tarief houdt onvoldoende rekening met kosten die voortvloeien uit inhoudelijke en administratieve eisen die de gemeente stelt aan de zorgaanbieders. Melding over dit aspect komt bijvoorbeeld voor bij gemeenten die – in het kader van een algemene voorziening huishoudelijke hulp – de zorgaanbieder zelf belast met de inning van eigen bijdrages of om extra gesprekken (kanteling of casusgesprekken). Het gaat in deze categorie nadrukkelijk om extra aanvullende taken die kosten met zich meebrengen, niet om de irreële inschaling van personeel (zie 'onredelijke functiemix').
- Onredelijke functiemix: de door de gemeente gehanteerde mix van personeel in de relevante cao-functieschalen is onrealistisch. De gemeente gaat dan – naar mening van de zorgaanbieder – uit van een te hoog aandeel personeel in lagere functieschalen en loonschaal-treden. De opbouw van het personeelsbestand van de aanbieder(s) in de regio van de betreffende gemeente komt niet overeen met de gehanteerde opbouw in de tariefcalculatie. Ook wordt er melding gemaakt van inhoudelijke eisen die een hoger

ervarings- en competentieniveau van het personeel vereisen, wat onvoldoende in de tariefcalculatie wordt onderkend.

- Niet toepassen AMvB: de gemeente onderbouwt gehanteerde tarieven niet, of niet in de mate van detail, die de AMvB van gemeenten verlangt.
- Anders: overige aspecten waarover een melding is binnengekomen. Bijvoorbeeld of het een gemeente in het kader van de AMvB vrij staat om – bij contractverlenging – af te wijken van de tariefsverhoging die de overige gemeenten in het samenwerkingsverband doorvoeren.

De aspecten hierboven zijn verwoord conform de meldingen van zorgaanbieders over de wijze waarop gemeenten met tariefcalculatie en communicatie daarover richting zorgaanbieders zijn omgegaan. Het is daarmee niet gezegd dat deze meldingen ook terecht zijn. Voor de genoemde aspecten laat tabel 2.8 zien hoe vaak elk type aspect voorkwam in de 30 meldingen.

AMvB aspect in de melding	frequentie
Indexatie tarieven in overeenkomst	19
HV schaal en loonstijging cao	17
Onderbouwing tarieven	14
Kosten factoren onjuist toegepast	12
Kosten voor (overige) eisen niet voldoende doorberekend	10
Onredelijke functiemix	9
Niet toepassen AMvB Reële prijs	2
Anders	1

Tabel 2.8 – Aspecten AMvB in meldingen en de frequentie

Als de frequenties van alle aspecten waarover melding is gedaan worden opgeteld, wordt duidelijk dat deze som veel hoger is dan het aantal van 30 meldingen. Gemiddeld worden in elke melding (náást het algemene aspect ‘het tarief is te laag’) drie AMvB-aspecten geadresseerd die de gemeente onjuist zou hebben toegepast.

De meeste meldingen houden (mede) verband met de indexatie van tarieven (zowel in bestaande contracten, als contractverlenging voordoet, en in nieuwe aanbestedingen). Deze meldingen gaan enerzijds over indexatie die naar mening van de zorgaanbieder niet correct, of ten onrechte niet, is toegepast (dus in een huidige overeenkomst of bij verlenging). Hier was vaak aan de orde of gemeenten de tarieven in een lopende overeenkomst tussentijds moeten aanpassen naar aanleiding van het in werking treden van een nieuwe Cao-schaal en loonstijging voor personeel in de huishoudelijke verzorging. Behoudens wat hierover exact in een overeenkomst tussen gemeente en zorgaanbieder is vastgelegd, heeft de landsadvocaat aan de regiegroep een advies verstrekt over deze casus in het algemeen. De regiegroep heeft de rapporteur gevraagd dit advies als leidraad te hanteren. Kort samengevat komt de landsadvocaat in dit advies tot de conclusie dat de AMvB gemeenten er niet toe verplicht om de voorwaarden en tarieven in lopende contracten aan te passen. De rapporteur heeft dientengevolge geoordeeld dat daar waar gemeenten toch tarieven in lopende overeenkomsten bijstellen (in afwijking van de eigen contractueel afspraken), dit als een gebaar van coulance richting zorgaanbieders moet worden gezien. Op basis van dit advies oordeelde

de rapporteur ten aanzien van dit aspect vaker dat de AMvB wel op juiste manier door de gemeente was toegepast.

Het is duidelijk dat zowel bij gemeenten als bij zorgaanbieders veel onduidelijkheid bestaat over de rechten en plichten van beide partijen rondom indexatie van tarieven. Ten aanzien van dit aspect is relevant om op te merken dat de sociale partners en de VNG er naar streven om landelijke richtlijnen af te spreken over de wijze waarop indexatie-afspraken in contracten worden vastgelegd.

Interessant is nog om te bepalen of er ten opzichte van de aspecten waarover meldingen worden gedaan ontwikkeling plaats vindt in de tijd. Tabel 2.9 toont de uitsplitsing van de aspecten ten opzichte van het jaar waarin de betreffende overeenkomst in gaat.

	2018	2019
Indexatie tarieven in overeenkomst	10	9
HV schaal en loonstijging cao	9	8
Onderbouwing tarieven	7	7
Kosten factoren onjuist toegepast	6	6
Kosten voor (overige) eisen niet voldoende doorberekend	7	3
Onredelijke functiemix	6	3
Niet toepassen AMvB Reële prijs	2	0
anders	1	0

Tabel 2.9 – Aspecten AMvB in meldingen naar ingangsjaar contract

Het aantal meldingen en de onderverdeling naar aspecten zijn vrijwel stabiel over de jaren. Dit geldt zeker vooral voor de meest voorkomende aspecten (1) indexatie, (2) de introductie van de nieuwe cao-schaal voor Huishoudelijke Verzorging en de loonstijging, (3) de onderbouwing van tarieven, (4) het incorrect toepassen van kostenfactoren.

3. Lessons learned

Het vorige hoofdstuk gaf een kwantitatief overzicht van de behandelde casussen, de achtergronden van de meldingen, en de context-factoren die hierbij aan de orde waren. Dit hoofdstuk beoogt om de geleerde lessen uit de dertig behandelde casussen kort op een rij te zetten. De geleerde lessen zijn onderverdeeld in (1) algemene bevindingen en lessen, (2) lessen gericht aan de gemeente en (3) lessen gericht aan de zorgaanbieders.

3.1. Algemene bevindingen en lessen

De lokale situatie is leidend

De AMvB Reële prijs Wmo geeft geen minimum tarief of een richttarief, maar geeft aan met welke elementen tenminste rekening moet worden gehouden bij het vaststellen van een reëel tarief. Dat is met opzet zo gedaan om rekening te kunnen houden met lokale omstandigheden en de lokale situatie. Op lokaal niveau kunnen op veel manieren verschillen ontstaan. Dat kan het gevolg zijn van:

- De AMvB Reële prijs is niet op alle gemeentelijke contracten met ingang van dezelfde datum van toepassing;
- De ingangsdatum van de nieuwe loonschaal is conform de afspraken in het kader van de CAO-VVT (de nieuwe HV-loonschaal) afhankelijk van de datum van toepasselijkheid van de AMvB in de betreffende gemeente;
- Specifieke geografische kenmerken (landelijk versus stedelijk gebied, wegen netwerk), waardoor bijvoorbeeld reisafstanden en reistijd tussen cliënten verschillen;
- Gemeentelijke beleidskeuzes over de specifiek te verrichten werkzaamheden, die verschillende kwalificaties van de in te zetten medewerkers vereisen;
- Specifieke lokale marktomstandigheden in bijvoorbeeld het aantal verschillende aanbieders, waar gemeenten anders mee om willen/moeten gaan;
- Inhoudelijke keuzes van de gemeenten over contractuele elementen, zoals contractduur en risicoverdeling;

Een reëel tarief is een tarief dat gebaseerd is op deze lokale elementen. Hieruit volgt onmiddellijk dat een tarief dat in de ene gemeente als reëel moet worden beschouwd in een andere gemeente niet perse ook reëel zal zijn. Kopiëren van tarieven heeft geen zin.

Rekenmodel

In de periode dat de analyses plaats vonden was een rekenmodel van Actiz en Zorgthuis.nl beschikbaar waarover ok met de VNG is afgestemd. In dat rekenmodel is een aantal kostprijs bepalende elementen opgenomen. Daarin kan ook voor een aantal elementen bedragen en percentages worden aangegeven, die volgen uit wettelijke regelingen of cao bepalingen. Het gebruik van een dergelijk model wordt aangeraden om de communicatie en het overleg tussen gemeenten en aanbieders te vereenvoudigen en te kunnen concentreren op de wezenlijk verschillende invullingen.

Verdere doorontwikkeling van dit model in onderling overleg tussen gemeenten en aanbieders wordt toegejuicht.

Transparantie en Overleg

Zoals ook uit het processchema blijkt, is overleg op lokaal niveau vereist voordat een gang naar de regiegroep gemaakt kan worden. Onder overleg wordt iets meer verstaan dan het stellen van een vraag en het beantwoorden daarvan in een Nota van inlichtingen in het kader van een aanbesteding. Overleg behelst het met elkaar bespreken van alle kostprijs elementen om te zien waar de verschillen zitten. Daarvoor is het zinvol de hele kostprijs opbouw aan de hand van het beschikbaar gestelde rekenmodel door te nemen. Dat betekent dat beide partijen hun invulling van het model op tafel moeten leggen.

Indexeren

De AMvB Reële prijs heeft als bedoeling om te allen tijde een reël tarief voor de te leveren diensten vast te stellen. Dat betekent dat bij stijgende kosten (bijv. als gevolg van cao afspraken) ook het tarief aangepast moet worden.

Rechtstreeks indexeren van de tarieven met bijvoorbeeld het percentage van de gestegen loonkosten is in de meeste gevallen echter niet correct. Gestegen loonkosten hebben geen effect op bijvoorbeeld reiskosten, opleidingskosten en de kosten van huisvesting, IT systemen en andere onderdelen van de overhead, marge en risico. Veranderende kosten van elementen als de lonen kunnen met behulp van hetzelfde rekenmodel omgerekend worden naar een nieuw tarief.

Onduidelijkheid over de rechten en plichten voor gemeenten en aanbieders rondom indexatie van tarieven blijkt één van de belangrijkste oorzaken voor discussie over tarieven. De sociale partners en de VNG streven er naar om landelijke richtlijnen af te spreken over de wijze waarop indexatie-afspraken in contracten worden vastgelegd.

Lopende contracten wijzigen bij wijziging cao?

Wijzigingen in de cao voor personeel in de huishoudelijke verzorging (zoals de invoering van nieuwe cao-schaal of loonsverhoging) hebben vaak rechtstreeks en verstrekkende gevolgen voor de reële kostprijs van Wmo-diensten. De landsadvocaat heeft echter in een advies vastgesteld dat de AMvB zich er niet toe stelt dat – in geval van wijzigingen in de cao – de gemeente verplicht is om lopende overeenkomsten te wijzigen. Een beroep op de AMvB in deze situatie kan dus niet slagen. Dit zegt overigens niet dat aanpassing van lopende overeenkomsten - uit coulance en professioneel opdrachtgeverschap – ook niet verstandig is. Gemeenten moeten hierbij wel rekening houden met regels en vaste jurisprudentie omtrent de “wezenlijke wijziging” van een overheidsopdracht. Als het contract met de aanbieder is te kwalificeren als een “overheidsopdracht” in het kader van de Aanbestedingswet (wat zeker niet steeds het geval is¹) moet de opdracht bij een wezenlijke wijziging opnieuw aanbesteed worden.

¹ Zie voor een duiding en kwantitatieve gegevens

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018D38261&did=2018D38261>

3.2. Voor gemeenten

Een aantal punten zijn primair van belang voor gemeenten om rekening mee te houden.

AMvB Reële prijs van toepassing

Waar de AMvB Reële prijs spreekt van “overheidsopdrachten als bedoeld in de Aanbestedingswet 2012” blijkt uit de toelichting en de discussie in de Tweede Kamer dat wel degelijk bedoeld is om zoveel mogelijk opdrachten onder de werking van de AMvB te brengen. In de AMvB zelf is dit al gecodificeerd door de vermelding van “verlengingen” als vallend onder de AMvB. Zeker als contractueel enige actie vanuit de gemeente of de aanbidders is vereist om tot verlenging over te gaan is de AMvB van toepassing.

Verder spreekt de AMvB in eerste instantie over “contracten” en pas in tweede instantie over “overheidsopdrachten”. Vanuit deze achtergrond is de AMvB naar de mening van de onafhankelijk rapporteur ook van toepassing op contracten, die formeel niet als “overheidsopdracht als bedoeld in de Aanbestedingswet 2012” kwalificeren, maar materieel hetzelfde effect hebben. Dat is bijvoorbeeld het geval met de zogenaamde Open house constructies, waarbij niet de gemeente, maar de cliënt een aanbieder selecteert uit een lijst van gecontracteerde aanbidders

Extra activiteiten

In het rekenmodel voor Hulp bij het Huishouden zijn alle standaard elementen opgenomen. Maar gemeenten voegen in hun specifieke contracten nogal eens extra eisen of activiteiten toe. Denk daarbij aan het verschaffen van management rapportages, het deelnemen aan overleg, het innen van eigen bijdrage of het invullen van SROI verplichtingen.

Dergelijke eisen en verplichtingen aan de aanbieder hebben veelal gevolgen voor het aantal in te zetten uren door de aanbieder. Als deze extra uren apart betaald worden hebben ze niet meteen gevolgen voor de kosten per uur. Maar veelal worden ze niet apart betaald en dan moeten ze verrekend worden met de kosten per uur. Dat is extra lastig als er geen vast aantal uren (per aanbieder) wordt gecontracteerd: dat leidt dan tot een risico (minder uren dan verwacht, dan ook minder dekking voor de extra kosten), dat ook in de kosten per uur moet worden verrekend.

Salariskosten adequaat

Salariskosten vormen het belangrijkste onderdeel van de kosten voor aanbidders. Een adequate invulling van dit element in het rekenmodel is dus van groot belang. Naast hantering van de juiste loonschaal is ook de mix van medewerkers over de verschillende treden daarbij een essentieel punt. Het zal duidelijk zijn dat de aanname dat alle medewerkers in de laagste trede zitten, niet correct is. Maar ook een aanname als een gemiddelde inschaling op 90% van de hoogste loonschaal blijkt voor de praktijk niet correct te zijn. Evenmin is het voor gemeenten verplicht om iedere personeelsopbouw van aanbidders als norm te hanteren. Rekening houdend met het percentage personeelsverloop in de regio kan een redelijke norm voor de personeelsopbouw worden vastgesteld.

Reële prijs ten opzichte van aanbieders in de regio

De gemeente is op basis van de AMvB niet verplicht om een tarief te vergoeden waarvoor elke (potentiele) zorgaanbieder de dienstverlening kostendekkend kan leveren. Dat zou immers betekenen dat ook de minst efficiënte aanbieder alle kosten vergoed krijgt. Wel is van belang wat *lokaal* realistische kostenfactoren zijn. Navraag doen ten aanzien van realistische waardes voor kostenfactoren bij de partijen die lokaal actief zijn is daarom aan te raden.

Communicatie onderbouwing van tarieven

De AMvB heeft ten doel om te borgen dat gemeente reële prijzen betaalt voor Wmo-voorzieningen. Om inzichtelijk te maken dat de gehanteerde tarieven reëel zijn, is van belang dat de gemeente voldoende mate van detail verschaft over de totstandkoming van tarieven. Er rust dus impliciet een zekere bewijslast op de gemeente ten aanzien van de onderbouwing van de tarieven.

De wijze waarop de gemeente tot een invulling van de relevante percentages en bedragen komt verschilt. Soms wordt de aanbieders om input gevraagd en wordt op basis van de aangeleverde input door de gemeente een ‘redelijke’ invulling vastgesteld. Soms stelt ook de gemeente zelf een invulling voor en hebben de aanbieders meer of minder gelegenheid daarop te reageren.

Gebruik van de juiste rekentool

De meeste gemeenten hanteren de rekentool van Actiz en ZorgthuisNL. Wanneer een afwijkende tool wordt gehanteerd, leidt dit soms tot discussies over het rekenmodel. Aangeraden wordt om een gezamenlijk te ontwikkelen en toekomstbestendige ‘standaard’ tool te hanteren, ten behoeve van de transparantie. Als immers in alle gemeenten met dezelfde tool wordt gewerkt worden discussies over interpretatie van begrippen beperkt en ontstaat ook een zekere vergelijkbaarheid niet alleen op totaal niveau, maar ook op locatie-onafhankelijke aspecten.

Indexatie

Het komt voor dat gemeenten niet de meest relevante indices gebruiken, bijvoorbeeld tariefindexatie baseren op het (algemene) CBS-indexpercentage. Deze CBS-index deed in 2018 geen recht aan de specifieke ontwikkelingen in de VVT-sector – en gemeenten kunnen de indexatie dus op meer realistische indexpercentages baseren.

Daarnaast relateren sommige gemeenten de indexatie aan het accres van het gemeentefonds. Hoe begrijpelijk ook vanuit het oogpunt van de gemeentelijke financiën, een dergelijke indexatie heeft geen relatie met de reële kosten voor de aanbieders en is derhalve niet in overeenstemming met de AMvB.

3.3. Voor aanbieders

Motiveren van de melding

Bij het melden van een casus aan de regiegroep – net zoals bij het in overleg treden met de gemeente over tarieven – kan een aanbieder niet volstaan met enkel de constatering dat de tarieven ‘te laag’ zijn. Bij een beroep op de AMvB rust ook op de aanbieder de bewijslast om aan te tonen dat er geen sprake is van reële tarieven. Een onderbouwing met berekening van tarieven die wel reëel

zijn voor de aanbieder is vereist om een casus te kunnen beoordelen, en om tussen aanbieders en gemeenten het gesprek te kunnen voeren. Zie daarbij ook het volgende punt.

Motiveren van getallen en percentages

Zeker voor de niet-standaard elementen uit de kostprijsberekening kan discussie ontstaan over de hoogte van de te gebruiken getallen en percentages. Denk daarbij aan elementen als overhead en marge. Alleen maar een getal of percentage roepen is niet voldoende. Om een zinvolle discussie te kunnen voeren zal ieder getal of percentage met feiten of referenties onderbouwd moeten worden. Denk dan aan de verschillende elementen van overhead (directie, IT, huisvesting, etc.) en gebruik dan niet de getallen die op enig moment voor een specifieke aanbieder gelden, maar getallen die redelijk zijn.

Door de verschillende elementen vanuit de samenstellende delen op te bouwen wordt ook voorkomen dat zaken dubbel meegeteld worden zoals risico's, die zowel in een risico opslag als in een marge worden opgenomen.

Eigen kosten geen maatstaf

Gemeenten zijn niet verplicht om de feitelijke kosten voor iedere aanbieder te vergoeden. Dat zou immers betekenen dat ook de minst efficiënte aanbieder alle kosten vergoed krijgt. Probeer daarom zo veel mogelijk objectieve informatie te gebruiken bij het bepalen van de kosten.

4. Conclusie

Terugkijkend op de dertig behandelde casussen is duidelijk dat zowel gemeenten als aanbieders af en toe worstelen met de correcte interpretatie en toepassing van de AMvB Reële prijs. Een overlegmogelijkheid zoals in de regiegroep lijkt daarmee een zinvol instrument.

Opmerkelijk is dat de AMvB Reële prijs voor de gehele Wmo 2015 geldt, maar dat meldingen (bijna) alleen over huishoudelijke hulp (HH) worden gedaan. Slechts één casus betrof naast HH ook individuele begeleiding.

De AMvB strekt zich ertoe reële tarieven te borgen voor Wmo-diensten. De uitwerking hiervan ligt ook op het vlak van transparantie: voor een gemeente om tarieven te onderbouwen in voldoende detail, en voor aanbieders om – bij verschil van inzicht – met een helder onderbouwd tegenvoorstel te komen.

De meeste onduidelijkheid over de correcte toepassing van de AMvB ontstaat in situaties waarin een nieuwe cao in werking treedt (of in de toekomst gaat treden), en hoe er daarmee in lopende contracten of nog af te sluiten contracten rekening mee wordt gehouden. Veel meldingen gingen over het niet (voldoende) compenseren voor de nieuwe HV-cao en loonstijging (beide in 2018). De meeste meldingen gingen mede over de wijze van indexeren.

Over alle dertig casussen heen oordeelt de rapporteur ongeveer net zo vaak dat gemeenten de AMvB wél goed hebben toegepast, als dat gemeenten de AMvB niet goed hebben toegepast. En in een gelijk deel van de casussen oordeelt de rapporteur dat partijen eerst nader met elkaar in overleg moeten treden.

Het blijkt voor het aantal meldingen niet (veel) uit te maken of er sprake is van:

- Een nieuwe aanbesteding of contractverlenging;
- De verstrekking van HH als maatwerkvoorziening of algemene voorziening;
- De bekostigingsvorm van HH;
- Het jaartal waarop het onderhavige contract in gaat (2018 of 2019);
- Zelfstandig inkopende gemeenten of gemeenten in een samenwerkingsverband.

Tevens blijken de bovengenoemde aspecten niet of nauwelijks verband te houden met de inhoudelijke beoordeling door de rapporteur. Een uitzondering (zij het in beperkte mate) is dat de rapporteur bij zelfstandig inkopende gemeenten iets vaker tot het oordeel is gekomen dat de AMvB niet correct is toegepast, in verhouding tot samenwerkingsverbanden van gemeenten.

