

Onderzoek begroting Hulp bij het Huishouden gemeente Helmond Rapportage

**Maastricht, 11 februari 2008
PCKwadraat
Jeroen Hoenderkamp**

Inleiding

In dit rapport wordt de financiële situatie rond de nieuwe taken van de Wmo in Helmond in kaart gebracht. Aanleiding voor dit onderzoek is de onduidelijkheid die is ontstaan naar aanleiding van de in de junicirculaire van het ministerie van BZK aangekondigde teruggang in het Budget voor de gemeente Helmond.

De onduidelijkheid betreft met name vragen als

- Hoe de teruggang eruit ziet;
- waardoor de teruggang wordt veroorzaakt;
- hoe de kostenkant zich ontwikkelt in relatie tot de inkomstenkant
- of beleidsmatig ingrijpen nodig of gewenst is.

In dit rapport wordt getracht de ontwikkeling van de financiën in de Wmo in een meerjarig perspectief te zetten. Het rapport beperkt zich daarbij tot de ontwikkeling van de nieuwe taken en nieuwe middelen.

In het rapport wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende vragen:

1a) hoe ontwikkelen de inkomsten middels de integratie-uitkering Wmo en eventuele Eigen Bijdragen zich in de periode 2007-2010?

1b) waardoor worden veranderingen veroorzaakt?

2a) hoe ontwikkelen de kosten voor de nieuwe taken in de Wmo zich in de periode 2007-2010?

2b) waardoor worden veranderingen veroorzaakt?

2c) hoe verhoudt zich de ontwikkeling van de kosten in relatie tot die in andere gemeenten?

3a) wat doet Helmond anders op het gebied van de nieuwe Wmo-taken dan andere gemeenten?

3b) welk gedeelte van vraag 1 en (vooral) 2 wordt daarmee verklaard?

3c) wat zijn de inhoudelijke afwegingen voor de andere aanpak

3d) is de (afwijkende) aanpak beleidsmatig vastgelegd?

4) Wat betekenen de antwoorden op vraag 1-3 voor de relatie tussen de meerjarige financiële kaders Wmo én het ambitieniveau van de nieuwe en oude Wmo-taken?

1 Inkomsten

1a) Hoe ontwikkelen de inkomsten middels de integratie-uitkering Wmo en eventuele Eigen Bijdragen zich in de periode 2007-2011?

Structurele inkomsten

De structurele inkomsten in het kader van de Wmo bestaan uit 4 compartimenten. In 2007 zijn deze componenten nog expliciet door het Rijk benoemd. Vanaf 2008 zitten de eerste drie componenten formeel bij elkaar in een totaalbudget integratie-uitkering Wmo. Het is echter wel mogelijk om op basis van de opbouw van het landelijke macrobudget fictieve lokale deelbudgetten te construeren. Omdat de ontwikkeling van de verschillende budgetten van elkaar verschilt is het verstandig dit onderscheid voorlopig te blijven maken

Rijksbudget Hulp bij het Huishouden

In 2007 ontvangt Helmond € 6.834.024,- voor de verstrekking van Hulp bij het Huishouden (in natura en als PGB). In 2008 daalt dit bedrag met 6% naar € 6.419.179,11. In de daarop volgende jaren stijgt het budget door de vergrijzing met ruim 3% per jaar tot ruim € 6,9 miljoen in 2011.

Rijksbudget Uitvoering Wmo

In 2007 bedroeg het uitvoeringsbudget voor de gemeente Helmond bijna € 250.000,-. In 2008 stijgt dit tot bijna € 400.000,-.

Vanaf 2009 zijn de inkomsten onduidelijk. Landelijk heeft de VNG geclaimd dat het uitvoeringsbudget omhoog moet. VWS heeft dat toegezegd, maar pas als duidelijk is met hoeveel. Per 2009 wordt naar alle waarschijnlijkheid het macrobudget fors naar boven bijgesteld.

Rijksbudget Voormalige subsidieregelingen AWBZ

In 2007 heeft Helmond als centrumgemeente het budget ontvangen voor de voormalige subsidieregelingen uit de AWBZ ontvangen, die tot en met 2006 in de regio Helmond-Peelland werden besteed. Het betreft een bedrag van ruim € 930.000,-. Per 2008 worden deze middelen over alle gemeenten herverdeeld. Helmond ontvangt dan nog ruim € 570.000,-.

Het zou echter een misverstand zijn om dit als een teruggang te zien. De verlaging van het Helmonds budget, gaat immers gepaard met een stijging van het budget van de overige regiogemeenten. In totaal nemen de beschikbare middelen in de regio met ruim € 400.000,- toe tot ruim € 1,3 miljoen.

Opbrengsten Eigen Bijdrage

Op basis van de realisatie tot en met periode 8, kan worden voorspeld dat de opbrengsten van de Eigen Bijdrage regeling in 2007 13,8% van de totale kosten voor Hulp bij het Huishouden bedragen. Doordat het aantal klanten met ruim 3% per jaar toeneemt stijgen de opbrengsten van € 780.000,- in 2007 tot ruim € 880.000,- in 2011.¹

Incidentele inkomsten

Naast structurele inkomsten ontvangt de gemeente in de periode 2007-2011 ook nog twee soorten incidentele inkomsten van het Rijk. In 2007 ontving de gemeente € 183.534,- als invoeringsbudget. In de jaren 2008 en 2009 ontvangt de gemeente ter compensatie van de teruggang in de overige budgetten een zogenaamde suppletie. Deze bedraagt voor 2008 bijna € 320.000,- en voor 2009 € bijna € 160.000,-

¹ Doordat vrijwel iedereen de maximale eigen bijdrage betaalt, zal de daling van de kosten in 2008 geen daling van de opbrengsten eigen bijdrage tot gevolg hebben.

Totaaloverzicht inkomsten

Inkomsten	2007	2008	2009	2010	2011
Structurele inkomsten					
<i>Hulp bij het Huishouden</i>					
budget HbH-ZiN	€ 5.634.024,00	€ 6.419.179,11	€ 6.621.383,25	€ 6.829.956,82	€ 7.045.100,46
budget HbH-PGB	€ 1.200.000,00				
budget HbH	€ 6.834.024,00	€ 6.419.179,11	€ 6.621.383,25	€ 6.829.956,82	€ 7.045.100,46
<i>Uitvoering</i>					
budget uitvoering	€ 249.550,00	€ 391.769,33	€ 654.024,15	€ 674.625,91	€ 695.876,63
<i>Eigen bijdragen</i>					
opbrengsten Eigen Bijdrage	€ 780.000,00	€ 804.570,00	€ 829.913,96	€ 856.056,24	€ 883.022,02
<i>Voormalige subs. AWBZ</i>					
totaal awbz subs. Helmond	€ 931.728,00	€ 573.102,56	€ 587.430,12	€ 602.115,88	€ 617.168,77
AWBZ subs. overige regiogemeenten	0	€ 772.387,57	€ 796.717,78	€ 821.814,39	€ 847.701,54
totaal AWBZ subs. Helmond-Peelland	€ 931.728,00	€ 1.345.490,13	€ 1.387.873,07	€ 1.431.591,07	€ 1.476.686,19
Incidentele inkomsten					
invoeringsbudget wmo	183.534,32				
suppletie		€ 319.069,00	€ 159.535,00		

1b) waardoor worden de veranderingen in de inkomsten veroorzaakt?

Deze vraag is alleen interessant met betrekking tot het deelbudget Hulp bij het Huishouden. Het uitvoeringsbudget wordt hoger doordat de nieuwe verdeling in het voordeel van grotere steden is. De voormalige subsidieregelingen worden herverdeeld over alle gemeenten, waardoor voor de Helmondse regio meer geld beschikbaar komt. Onder de AWBZ ging in de regio namelijk relatief weinig subsidiegeld om. De opbrengsten van de Eigen Bijdrageregeling bewegen mee met de vergrijzing en groeien dus langzaam.

Hulp bij het Huishouden

Het algemene antwoord op de vraag waarom het budget in Helmond met 6% is dat dit komt door een herverdeling van de landelijk beschikbare middelen over gemeenten op objectieve gronden. Er is een 'objectief verdeelmodel' ontwikkeld, dat duidelijk maakt dat Helmond van oudsher 6% meer uitgaf dan andere Nederlandse gemeenten met vergelijkbare kenmerken. Dit antwoord leidt echter tot de vervolgvraag hoe dit dan kwam. Het antwoord op deze vraag kan worden gevonden door verschillende mogelijkheden 'af te pellen'. Een eerste mogelijkheid is dat Huishoudelijke Verzorging in Helmond relatief duur was. Dat zou kunnen komen als er in Helmond relatief weinig alphahulp en relatief veel thuishulp werd ingezet. Dat was echter niet het geval. Met 21,3% alphahulp lag de productie in Helmond zelfs iets boven het landelijk gemiddelde van 20,7%.

De verklaring moet dus worden gezocht in het volume. Nadere analyse bevestigt dat in per 75+er ruim 20% meer uren werden geleverd dan het Nederlands gemiddelde. Dit kan ofwel worden veroorzaakt doordat in Helmond extra veel klanten gebruik maakten van HV, ofwel doordat de afname van uren per klant hoog was. Het eerste blijkt het geval. Net als elders werd in Helmond 110 uur HV per klant per jaar geleverd. Er waren echter 20% meer klanten per 1000 75+ers dan zou mogen worden verwacht.

Driekwart van dit verschil verdwijnt als wordt gecorrigeerd voor zaken als lage inkomens en huishoudensamenstelling, zaken die in het verdeelmodel worden meegewogen. Wat overblijft is het verschil van 6%, dat in termen van het verdeelmodel 'onverklaarbaar' is.

Er is echter wel degelijk een aanvullende factor, die een groot deel van het verschil kan verklaren, maar die niet in het verdeelmodel is meegewogen: extramuralisering.² Met bijna

² De factor wordt door de modelmakers wel benoemd, maar bewust niet meegewogen omdat hij 'beleidsmatig beïnvloedbaar' is.

120 bedden per 1000 75+ers is de gemeente Helmond 25% verder geëxtramuraliseerd dan het Nederlands gemiddelde. Dat betekent dat er in Helmond (theoretisch) 200 klanten gebruik maken van het gemeentelijk aanbod, dan in een vergelijkbare niet-geëxtramuraliseerde gemeente. Dit is 11% van de klantenpopulatie. Deze factor verklaart vrijwel geheel het tekort in de gemeente Helmond.³

Overigens

* Het budget voor de Wmo zal in de komende periode harder stijgen dan hier geprognoseerd. Jaarlijks wordt het budget geïndexeerd voor prijsstijgingen. Dat is in deze cijfers nog niet meegewogen.

* De ontwikkeling van het Helmonds budget is sterk afhankelijk van de ontwikkeling van het landelijk macro-budget. Dat kan vanaf 2009 worden bijgesteld. Hier zijn we er van uitgegaan dat het budget niet wordt bijgesteld (anders dan met de afgesproken groeivoet), met uitzondering van het macro-budget voor de uitvoering.

³ Tegenover extra kosten staan ook extra inkomsten, vandaar dat deze 11% weggestreept kan worden tegen de 6% budget-teruggang.

2 Kosten

2a) Hoe ontwikkelen de kosten voor de nieuwe taken in de Wmo zich in de periode 2007-2010?

Structurele kosten

De structurele kosten in het kader van de integratie-uitkering Wmo bestaan uit drie delen.

Uitgaven Hulp bij het Huishouden

De ontwikkeling van de kosten voor Hulp bij het Huishouden is afhankelijk van drie zaken: het volume, de verhouding tussen HbH-1 en HbH-2 en de tarieven voor beide producten. Op het punt van de tarieven zijn recentelijk afspraken gemaakt. Voor 2008 en 2009 liggen de tarieven op € 16,50 respectievelijk € 21,50. Voor de periode vanaf 2010 is de zaak nog niet duidelijk. Om negatieve verrassingen te voorkomen is in de hier gehanteerde begroting een verdere verhoging van de tarieven tot gemiddeld € 19,50 doorgevoerd.

De verhouding tussen HbH-1 en HbH-2 zal in Helmond naar het zich laat aanzien uitkomen op 60-40 (in 2006 was dat nog 22-78). Vanwege vertraging in het proces van herindiceren wordt de uiteindelijke verhouding pas in 2009 bereikt. Voor 2008 gaan we uit van een 50-50 verhouding.

Het volume van het aantal geproduceerde uren in Helmond is de grootste onbekende in deze analyse. Op basis van de voorlopige cijfers ziet het er naar uit dat het volume in uren van 2006 op 2007 is gegroeid met 16%. Het is echter zeer de vraag of dat de trend is. Beter is om de groei over de afgelopen twee jaar te nemen. Deze bedraagt eveneens 16%, een groei van 8% per jaar (Zie verder vraag 2b).

De cijfers laten zien dat de indicaties die de gemeente afgeeft gemiddeld 6,24% hoger liggen dan die van het CIZ. Het betreft een eenmalig verschijnsel dat in de jaren 2007 en 2008 tot een extra hoge groei leidt. Na 2008 zal het volume in principe stijgen conform de vergrijzing.

Al met al zullen de kosten voor Hulp bij het Huishouden stijgen van € 6,8 miljoen in 2007 tot € 8,2 miljoen in 2011.

Uitgaven uitvoering

De uitgaven aan de uitvoering van de (nieuwe) Wmo-taken in Helmond zijn tweeledig. Enerzijds zijn er de interne kosten, die voornamelijk bestaan uit personeel van de Zorgpoort, aangevuld met kosten voor de beleidsfunctie en enkele kleinere externe kostenposten, zoals het Zorgkantoor en het CAK. In 2007 gaat het om een bedrag van bijna € 350.000,-. De tweede kostencategorie betreffen de kosten van indicaties. Deze zijn voor 2007 begroot op ruim € 250.000,-.

We nemen aan dat de kosten meegroeien met de vraag. Dat betekent dat ze tussen 2007 en 2011 stijgen van ruim € 6 ton, naar bijna € 7 ton.

Uitgaven voormalige subsidieregelingen

In 2007 heeft Helmond de voormalige subsidieregelingen gecontinueerd. Voor 2008 dalen de kosten, omdat de gemeente op inhoudelijke gronden anders met de middelen omgaat. Het is om die reden niet mogelijk een realistische meerjarenbegroting te presenteren.

Incidentele kosten

In 2007 bestemde de gemeente eenmalig € 300.000,- voor Wmo-pilots.

Totaaloverzicht kosten

	2007	2008	2009	2010	2011
Kosten					
Structurele kosten					
<i>Hulp bij het Huishouden</i>					
HbH1 (uren)	77027,89	162343	200948	207278	213807
HbH2 (uren)	229770,67	162343	133965	138185	142538
HbHtotaal (uren)	306798,5556	324686	334913	345463	356345
tarief HbH1	€ 15,00	€ 16,50	€ 16,50	€ 19,50	€ 19,50
tarief HbH2	€ 20,00	€ 21,50	€ 21,50	€ 19,50	€ 19,50
kosten HbH ZiN	€ 5.730.285,55	€ 6.194.562,11	€ 6.221.541,06	€ 6.764.412,55	€ 6.977.491,55
PGB netto	€ 1.068.327,05	€ 1.130.613,68	€ 1.166.228,02	€ 1.202.964,20	€ 1.240.857,57
<i>Voormalige AWBZsubs.</i>					
Dbwz	€ 465.996,00				
zvp ggz	€ 16.105,00				
Cvtm	€ 303.318,00				
BBAG	€ 17.520,00				
VTA	€ 19.086,00				
CPV	€ 51.257,00				
<i>Uitvoering</i>					
uitvoering zorgpoort	€ 348.437,00	€ 368.751,91	€ 380.367,60	€ 392.349,17	€ 404.708,17
uitvoering indicaties	€ 250.684,00	€ 265.299,62	€ 273.656,56	€ 282.276,74	€ 291.168,46
<i>Eenmalige kosten</i>					
pilots wmo	€ 300.000,00				

2b) Waardoor worden veranderingen veroorzaakt?

De verandering in de kosten van de uitvoering en de voormalige subsidieregeling worden veroorzaakt door respectievelijk de vergrijzing en beleidsinhoudelijke keuzes. Beide zaken zijn in deze analyse niet relevant. Wel relevant is de ontwikkeling van de kosten voor Hulp bij het Huishouden. Daarover valt een aantal dingen te zeggen.

In de eerste plaats de omslag in de productie van uren van HbH-2 naar HbH-1. Dit is géén gevolg van een andere indicatiestelling. Het is een gevolg van andere afspraken omtrent de levering van geïndiceerde uren. Onder de AWBZ werd in de formele indicatie geen onderscheid gemaakt tussen beide niveau van Huishoudelijke Verzorging. Hoewel uit de indicatie kon worden afgeleid welk niveau minimaal nodig was, konden zorgaanbieders zelf in overleg met de klant bepalen welke zorg werd ingezet. Dit leidde ertoe dat er vaak HV2 werd ingezet, ook als de indicatie alleen activiteiten omvatte die ook door alphahulpen konden worden uitgevoerd. Onder de Wmo heeft de gemeente – net als vrijwel alle andere gemeenten – bepaald dat de indicatie leidend is voor de te leveren zorg.

De omslag in Helmond is overigens minder hevig dan in andere gemeenten. Waar landelijk wordt gesproken van een nieuwe verhouding van 80-20, lijkt Helmond te gaan uitkomen op een verhouding 60-40. (Zie verder vraag 2c)

Een tweede aspect dat verklaring behoeft, is de ontwikkeling van het volume in Helmond. Van 2006 op 2007 is de groei 16% en voor 2008 wordt een verdere groei van bijna 6% voorzien. Een beperkt deel van de groei kan worden verklaard uit de vergrijzing (de groei van het aantal ouderen), die jaarlijks ruim 3% bedraagt. Tegenover dit deel van de groei staat een automatische gelijke stijging van het budget, zodat het geheel budgetneutraal uitwerkt. Dat geldt niet voor de rest van de groei.

Voordat wordt gekeken naar verklaringen voor de groei, moet eerst iets worden opgemerkt over de groei zelf. In 2006 is door de grootste leverancier van HbH (Savant) bewust beleid gevoerd om de productie te drukken. Hiertoe zijn enkele maatregelen genomen, die neerkwamen op het rantsoeneren van de zorg voor bestaande klanten. Daardoor zijn de cijfers over de tweede helft van 2006 niet representatief voor de ontwikkeling. Dit uit zich in het feit dat waar landelijk van 2005 op 2006 een volumegroei van meer dan 6% is te zien, er in Helmond geen groei was. De maatregelen zijn genomen omdat het Zorgkantoor Savant een productieplafond oplegde. In de Wmo bestaan er geen productieplafonds. Deze maatregelen zijn dan ook met de inwerkingtreding van de Wmo weer losgelaten, hetgeen heeft geleid tot een 'dubbele' groei in 2007. Deze groei is echter niet structureel. Om de trendmatige groei te vinden moet worden gekeken naar de gemiddelde groei van 2005-2007. Deze bedraagt 8%.

Omdat 38% van deze groei wordt verklaard door de vergrijzing, moet nog een verklaring worden gezocht voor de resterende 62%, oftewel een volumegroei van 5%. Deze blijkt voor 20% te worden verklaard door extra klanten. Waar de vergrijzing een groei van 3% voorspelt, was er de facto sprake van een groei van 4% van het aantal klanten. Dit kan een gevolg zijn van pro-actiever en meer integraal optreden van de Zorgpoort, alsmede de extra aandacht die de landelijke commotie rond de Wmo heeft gegenereerd bij potentiële klanten.

Voor de overige 80% wordt de groei verklaard door een toename van het aantal uren per klant. Waar onder de AWBZ gemiddeld 11,7 uur per periode werd geleverd, ligt dit in 2007 op 12,4 uur. Deze ontwikkeling wordt op zijn beurt voor ruim 40% verklaard door het (ten opzichte van de AWBZ) nieuwe beleid dat ook bij HbH-1 vervanging bij ziekte en vakantie wordt geregeld.

De overige 60% worden verklaard doordat de gemeente gemiddeld iets meer uren blijkt te indiceren dan het CIZ voorheen.⁴ Deze verhoging is opgebouwd uit enerzijds een forse verlaging (10%) van het gemiddeld aantal uren binnen iedere klasse, maar anderzijds een zeer forse verhoging van het aantal mensen met een indicatie in een hoge klasse. Een vergelijking van het bestand 1-1-2007 en 1-1-2008 maakt duidelijk dat de gemeente vaker hogere klassen indiceert dan het CIZ. Bij de invoering van de Wmo had 3,7% van het bestand een indicatie voor klasse 4 of hoger. Een jaar later lag het percentage op 7,5 (109 van 1454 mensen).

Door hier uit te gaan van een vaste peildatum wordt gecorrigeerd voor het feit dat in het CIZ-bestand relatief weinig mensen met een kortdurende indicatie zaten.

De cijfers maken bovendien duidelijk dat juist bij kortlopende indicaties de gemeente ruimhartiger is dan het CIZ. Bij indicaties langer dan 6 maanden indiceert de gemeente 2% meer uren, bij indicaties korter dan 6 maanden indiceert de gemeente bijna een kwart meer uren.

2c) Hoe verhoudt zich de ontwikkeling van de kosten in relatie tot die in andere gemeenten?

De achtergrond van deze vraag is dat mag worden aangenomen dat het landelijke macrobudget gaat meebewegen met budgettaire ontwikkelingen die zich in alle gemeenten voordoen. Dat betekent automatisch dat hier slechts de categorieën uitvoering en hulp bij het huishouden relevant zijn.

Uitvoering

⁴ Aan deze analyse ligt een aanname ten grondslag over de vertaling van CIZ-indicaties in minuten (het CIZ indiceerde namelijk in klassen, niet in minuten). Uitgegaan is van blokken van 3 uur. (kl1: 90; kl2: 180; kl 3: 360; kl 4: 540; kl 5: 720; kl 6: 900)

Er is op dit moment nog geen inzicht in de gemiddelde hoogte van de uitvoeringskosten in andere gemeenten. De initiële claim van de VNG betreft echter een verdubbeling van het budget. Voor Helmond zou een groei van het macrobudget met 70% voldoende zijn om uit de kosten te komen.

Hulp bij het huishouden

Tarieven

Landelijk liggen de tarieven voor HbH-1 in Nederland anno 2007 gemiddeld op dezelfde hoogte als in Helmond. Het tarief voor HbH-2 in Helmond ligt aan de lage kant. Gemiddeld ligt het HbH-2 tarief in Nederland rond de € 21,50 (prijsspeil 2007).

Verhouding HbH-1 vs HbH2

Het ziet er naar uit dat de verhouding in Helmond minder drastisch omslaat dan in andere gemeenten. Landelijk is sprake van een nieuwe verhouding tussen de 85-15 en 80-20. In Helmond lijkt men op 60-40 uit te komen.

Volume

Cijfers over de landelijke ontwikkeling van de productie van uren in 2007 over ontbreken nog. Op basis van de trend over de afgelopen jaren kan worden geschat dat er ook landelijk sprake zal zijn van een volume-groei die de groei door de vergrijzing overtreft, maar wel veel minder sterk dan in Helmond het geval lijkt. Voor Nederland lijkt sprake te zijn van een volumegroei van 6% per jaar, terwijl we in Helmond de afgelopen jaren een stijging met meer dan 8% zien. De landelijke trend voor 2008 zal waarschijnlijk weer rond de 6% zal liggen. Helmond koerst eveneens af op een groei van 6%.

3 Beleid

3a) Wat doet Helmond anders op het gebied van de nieuwe Wmo-taken dan andere gemeenten?

Er zijn in Helmond enkele zaken die eruit springen in vergelijking met andere gemeenten. In de eerste plaats betreft dat de vervanging van zieke alphahulpen. Helmond heeft contractueel vastgelegd dat dit dient te gebeuren, terwijl dat onder de AWBZ niet hoefde. Overigens zijn er meer gemeenten in Nederland die voor deze koers hebben gekozen.

Het tweede aspect waarop de praktijk in Helmond afwijkt van die in (het gros van de) andere gemeenten betreft de indicatiestelling. De gemeente indiceert zelf en hanteert daarbij een breed en integraal perspectief. Daarnaast lijkt de gemeente – meer dan het CIZ – genegen om forse indicaties voor HbH af te geven voor de bereiding van maaltijden en de organisatie van ontregelde gezinnen.

Beide zaken maken overigens nadrukkelijk onderdeel uit van de protocollen HV die ook door het CIZ gehanteerd worden, maar in de praktijk (b)lijkt het CIZ hierin terughoudender. Een verklaring daarvoor lijkt te liggen in de mogelijkheid die het CIZ heeft om bij dergelijke problemen naast HbH ook begeleiding of persoonlijke verzorging te indiceren.

De gemeente is daarnaast zorgvuldiger bij de indicatiestelling – gaat bijvoorbeeld vaker op huisbezoek en heeft altijd contact met de klant – wat (waarschijnlijk) verklaart dat in Helmond 60% HbH-1 wordt geïndiceerd, waar dit in veel andere gemeenten 80% is.

Een laatste punt waarop Helmond afwijkt betreft de (lage) tarieven. Gemiddeld wordt in Nederland een hoger tarief betaald voor HbH-2.

3b) Welk gedeelte van vraag 2 wordt daarmee verklaard?

De vergrijzing verklaart bijna 40% van de volumegroei in 2007.

De boven de vergrijzing liggende groei van het aantal klanten (met ruim 1%) verklaart nog eens 12,5% van de volumestijging in 2007.

Het besluit om bij ziekte en vakantie ook HbH-1 te vervangen verklaart een volumegroei van ongeveer 2,5% (31,25% van de volumestijging HbH in 2007).

Ruimere indicatiestelling verklaart ongeveer 42,5% van de volumestijging in Helmond (3,4% in 2007). Deze kan meer dan geheel worden verklaard door een forse toename van het aantal mensen met indicaties in hogere klassen. Deze toename wordt op zijn beurt gedrukt doordat de gemeente binnen klassen minder minuten indiceert dan zorgaanbieders onder de AWBZ gewoon waren te leveren. Het totaaleffect zal zijn dat nadat alle overgangsklanten zijn geherindiceerd, het gemiddeld aantal geïndiceerde uren met 6,24% is gestegen.

Een en ander betekent dat de volumegroei in 2007 voor meer dan 125% kan worden verklaard door de waargenomen factoren.⁵

3c) Wat zijn de inhoudelijke afwegingen voor de andere aanpak

Het vervangen van hulp bij ziekte van de alphahulp is een logisch gevolg van het 'recht' op hulp bij het huishouden dat ontstaat als een klant een indicatie heeft. Wel is zowel door de gemeente als door aanbieders aangegeven dat deze maatregel wat overdreven aanvoelt. Het gaat om poetsen in huishoudens, die zelf de regie kunnen voeren. De vraag is of het een

⁵ Tegenover deze overcompensatie moet staan dat de leveranciers van zorg gemiddeld iets minder zijn gaan realiseren binnen de afgegeven indicaties.

ramp zou opleveren als – bijvoorbeeld in de eerste twee ziekteperiodes – van levering zou worden afgezien.⁶

Het is moeilijk om de vinger te leggen op de inhoudelijke kanten van de ruimere indicatiestelling. Er lijkt zich een paradox voor te doen. De gemeente houdt zich beter aan de landelijk door het CIZ ontwikkelde protocollen voor de beoordeling van HbH dan het CIZ zelf. Dit leidt ertoe dat de gemeente HbH-indicaties afgeeft met een omvang, die door het CIZ niet werden en worden afgegeven. Het gaat niet om grote aantallen klanten, maar het effect op het volume is desondanks aanzienlijk.

De verklaring voor een minder hevige omslag naar HbH-1 moet gezocht worden in de zorgvuldige indicatiestelling in de gemeente. Waar in andere gemeenten nog al eens per telefoon een vlugge indicatie wordt gesteld, heeft Helmond gekozen voor het veelvuldig afleggen van huisbezoeken en het daadwerkelijk in gesprek gaan met de klant. In andere gemeenten is bovendien de indicatiestelling vaak uitbesteed, bijvoorbeeld aan het CIZ. Gemeenten 'verschuilen' zich dan achter de strenge adviezen van het CIZ. In Helmond indiceert en besluit de gemeente zelf. Hierdoor kan de klant niet de dupe worden van het afschuiven van verantwoordelijkheid voor een strenge beslissing tussen gemeente en externe indiceerder.

Inmiddels wordt ook in andere gemeenten duidelijk dat een zorgvuldiger indicatiestelling leidt tot een minder rigoureuze omslag. Dit bevestigt dat het niet Helmond is, dat te coulant indiceert, maar juist andere gemeenten die in 2007 té streng zijn.

3d) Is de (afwijkende) aanpak beleidsmatig vastgelegd?

De vervanging bij ziekte is vastgelegd in de bestekken en contracten met de aanbieders van HbH.

De uitgangspunten voor de indicatiwijze (integrale benadering, zelf doen, uitgaan van CIZ-protocollen) zijn besproken in de gemeenteraad en voor 2007 vastgelegd. Ze maken eveneens opnieuw onderdeel uit van het Beleidsplan Wmo 2008-2011. Op de specifieke afwegingen die gemaakt dienen te worden in de grijze gebieden op het grensvlak van gemeentelijke verantwoordelijkheid en AWBZ (ondersteunende begeleiding, persoonlijke verzorging) en eigen verantwoordelijkheid (gebruikelijke zorg) is door de raad niet ingegaan. De Zorgpoort heeft hiervoor een indicatie-overleg in het leven geroepen.

⁶ Indien nodig zouden extra afspraken kunnen worden gemaakt voor (vrijwillige of professionele) levering bij die incidentele klanten waarin inderdaad problemen ontstaan (bijvoorbeeld in huishouden met kleine kinderen).

4 Conclusies

4) Wat betekenen de antwoorden op vraag 1-3 voor de relatie tussen de meerjarige financiële kaders Wmo én het ambitieniveau van de nieuwe en oude Wmo-taken?

Om een goede inschatting te kunnen maken van de financierbaarheid van de Wmo-ambities in meerjarig perspectief, is het verstandig de kosten en opbrengsten van de verschillende categorieën kosten apart te bezien.

Uitvoering

Het saldo van de inkomsten en uitgaven aan de uitvoering van de Wmo is fors negatief. De kans dat dat een tijdelijk verschijnsel is, is echter aanzienlijk. Per 2009 wordt landelijk het uitvoeringsbudget bijgesteld. Hoewel onduidelijk is met hoeveel, wijzen de initiële claims van de VNG en andere gemeenten op een stijging die voor Helmond zal betekenen dat men uit de kosten komt. De claim van de VNG is bovendien dat de verhoging met terugwerkende kracht plaats vindt.

Al met al zijn er goede redenen om aan te nemen dat de kosten voor de uitvoering in Helmond niet te hoog zijn. De ambities met betrekking tot een integrale en klantgerichte werkwijze zijn hoog, maar met uitzondering van 2008 kan de gemeente deze ambities financieren met de middelen die het Rijk daarvoor beschikbaar stelt.

Subsidieregelingen

Er is geen financiële reden om in te grijpen in de activiteiten die worden gefinancierd uit de middelen van de voormalige AWBZ-subsidieregelingen. De middelen die de gemeente ontvangt zijn – wanneer ze worden samengelegd met die van de regiogemeenten – ruim voldoende om continuering te bekostigen. De gemeente heeft overigens reeds vastgesteld dat er wel inhoudelijke redenen zijn om de klakkeloze financiering van de bestaande activiteiten kritisch te bezien.

Hulp bij het Huishouden

Het mogelijke ‘probleem’ in de meerjarenbegroting van Helmond betreft de HbH. De gemeente wordt niet alleen geconfronteerd met een teruggang in het beschikbaar budget, maar ook met kosten die harder stijgen dan de inkomsten. Het betreft hier echter een tijdelijk effect in de jaren 2007 en 2008.

	2007	2008	2009	2010	2011
totaal kosten HbH	€ 6.798.612,60	€ 7.325.175,79	€ 7.387.769,07	€ 7.967.376,75	€ 8.218.349,12
totaal inkomsten HbH	€ 7.614.024,00	€ 7.223.749,11	€ 7.451.297,21	€ 7.686.013,07	€ 7.928.122,48
saldo HbH	€ 815.411,40	-€ 101.426,68	€ 63.528,13	-€ 281.363,68	-€ 290.226,64
Saldo uitvoeringskosten	-€ 349.571,00	-€ 289.131,69	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Saldo nieuwe taken	€ 465.840,40	-€ 390.558,37	€ 63.528,13	-€ 281.363,68	-€ 290.226,64
Saldo wmo-pilots/ meevallers 2008 (benadering, afh van realisatie uitvoering)	-€ 250.000,-				
Suppletie		€ 319.069,00	€ 159.535,00		
Saldo totaal	€ 215.000,-	-€ 71.489,37	€ 223.063,13	-€ 281.363,68	-€ 290.226,64

Bij het saldo 2007 moet worden opgemerkt dat de raad in het overgangsjaar 2007 € 3 ton ter beschikking heeft gesteld voor Wmo-pilots. Daar staat weer een klein overschot in het (eenmalige) invoeringsbudget tegenover. Het ‘werkelijke’ Wmo resultaat voor 2007 (inkomsten minus verplichtingen) ligt derhalve op iets meer dan € 2 ton.

Voor de jaren 2008 en 2009 is daarnaast vanuit het Rijk een suppletie beschikbaar om de ‘pijn’ van de herverdeling te verzachten.

Structureel ligt het Wmo-resultaat op bijna € 3 ton negatief. Daar moet bij worden opgemerkt dat de inhoudelijke/beleidsmatige afwegingen die aan het tekort ten grondslag liggen stuk voor stuk bijdragen aan de kwaliteit van de gemeentelijke Wmo-voorzieningen.

Zou toch gezocht moeten worden naar mogelijkheden om de HbH-begroting structureel sluitend te krijgen, dan lijken de volgende twee maatregelen zich het best te verhouden met een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van de HbH

- zie (de eerste week/twee weken) af van vervanging bij ziekte HbH-basis
- zoek met CIZ afstemming over de verantwoordelijkheid voor maaltijdbereiding en begeleiding ontwrichte gezinnen en probeer zo het aantal indicaties in hogere klassen terug te dringen.

Verder moet vastgesteld worden dat de tariefstelling in Helmond een risico-factor in de meerjarenbegroting is. Het tarief van 19,50 dat in dit model vanaf 2010 is ingevoerd, is conform de huidige tariefstelling, maar ligt onder het landelijk gemiddelde (nu: ongeveer € 20,50). Het is de vraag of Helmond er in slaagt om structureel minder hoge tarieven te hebben dan de rest van Nederland. Eventuele hogere tarieven hebben een sterk negatief effect op de begroting.

Tot slot: houd landelijke ontwikkelingen in de gaten

Tot slot van deze analyse past nog één opmerking. Veel van de ontwikkelingen die in Helmond spelen, spelen ook in andere gemeenten. Dat geldt bijvoorbeeld voor het feit dat de groei van de vraag boven de groei van de vergrijzing ligt. Ook de afstemmingsvraagstukken in de indicatie met de ondersteunende begeleiding en de persoonlijke verzorging spelen landelijk – of zouden dat moeten doen.

Dit maakt dat er onzekerheid sluipt in de begroting van de inkomsten voor de gemeente Helmond vanaf 2009. Landelijk zijn afspraken gemaakt over de groei van het macro-budget. Behalve een 'automatische' component (de vergrijzing) is er een 'beleidsmatige' component. Een onafhankelijke derde (het Sociaal-Cultureel Planbureau) houdt in de gaten of er ontwikkelingen zijn die zouden moeten leiden tot een bijstelling van het budget.

In principe zou een deel van de geconstateerde ontwikkelingen moeten leiden tot een opwaartse bijstelling van het macro-budget. Het is echter niet geheel zeker dat dit ook zal gebeuren omdat het een politieke beslissing betreft. Bovendien lijkt het erop dat er landelijk wel eens voldoende geld in de Wmo zou kunnen omgaan om een bovenverwachte groei van de vraag nog enkele jaren te kunnen financieren. Helmond wordt dan – als nadeelgemeente – opnieuw de dupe van de herverdeling van de middelen.

Deze constatering leidt tot de conclusie dat het voor Helmond extra belangrijk is om op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen met betrekking tot het macro-budget op landelijk niveau. Daarnaast is een aantal aannames uit de hier gepresenteerde begroting van de Wmo in Helmond zo precair, dat de gemeente de komende jaren de ontwikkeling van de eigen uitgaven en inkomsten én de oorzaken die eraan ten grondslag liggen zéér nauwlettend moeten volgen. Het type cijfermateriaal en analyse zoals dat in dit rapport is geanalyseerd, zou niet incidenteel door externen moeten worden verzameld en gemaakt, maar standaard in de organisatie beschikbaar dienen te zijn.