

Meerkosten herstel-acties PGB en besluit herindicaties

rapportnr. 1397

27-11-2015

Onderzoek in opdracht van het ministerie van VWS, directie langdurige zorg in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten



Meerkosten herstel- acties PGB en besluit herindicaties

Onderzoek in opdracht van het mi-
nisterie van VWS, directie langduri-
ge zorg in samenwerking met de
Vereniging van Nederlandse Ge-
meenten

Nils Ellwanger (APE Public Economics)
Roel Bochem (JE Consultancy)
Tom Everhardt (APE Public Economics)

Den Haag, 27-11-2015

 rapport nr. 1397

© APE Public Economics

Website: www.ape.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 6 |
| 1.1 | Achtergrond | 6 |
| 1.2 | Bestuurlijke afspraken | 7 |
| 1.3 | Doel van het onderzoek | 7 |
| 1.4 | Leeswijzer | 7 |
| 2 | Uitkomsten | 10 |
| 2.1 | Macro extra uitvoeringskosten | 10 |
| 2.2 | Gegevensbasis macro-meerkosten | 11 |
| 2.2.1 | Responsgroep gemeenten | 11 |
| 2.2.2 | SVB-gegevens | 12 |
| 2.2.3 | Plausibiliteitstoets cijfers SVB | 13 |
| 2.2.4 | Steekproef gemeenten | 15 |
| 2.3 | Verdeling | 17 |
| 2.4 | Bijzondere meerkosten | 18 |
| 3 | Opbouw meerkosten in beeld | 21 |
| 3.1 | Discussie over opbouw meerkosten | 21 |
| 3.2 | ABC-methode | 21 |
| 3.3 | Administratieve methode | 24 |
| 4 | Advies | 28 |
| 4.1 | Discussie van de methode voor de kostenberekening | 28 |
| 4.2 | Discussie van de gebruikte steekproeven | 29 |
| 4.3 | Advies en informatie ten behoeve van bestuurlijke overweging | 29 |
| | Bijlage 1: achtergrond trekkingsrecht PGB | 32 |
| | Bijlage 2: Achtergrond onderzoekstraject | 37 |
| | Bijlage 3: Gegevensuitvraag | 38 |
| | Bijlage 4: Extrapolatie | 40 |
| | Bijlage 5: Responsgemeenten | 42 |
| | Bijlage 6: Gemeenten extrapolatie | 44 |

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Vanaf 1 januari 2015 is het trekkingsrecht van toepassing op de persoonsgebonden budgetten die verstrekt worden in het kader van de Wmo, de Jeugdwet en de Wlz. Er wordt niet langer een directe betaling aan de budgethouder gedaan door de pgb-verstrekker (gemeente, zorgkantoor of verzekeraar). De SVB beheert het budget en betaalt de zorgverlener van de budgethouder.

Bij de invoering van het trekkingsrecht liepen de ketenpartijen tegen procesmatige en administratieve problemen aan, waardoor tijdige betaling van zorgaanbieders niet gegarandeerd kon worden als het reguliere proces doorlopen werd.¹ Daarom zijn enkele terugvalscenario's in het leven geroepen die het mogelijk maakten om stappen in het reguliere proces over te slaan.² Met deze terugvalscenario's werd een tijdige betaling beoogd. Om de rechtmatigheid van de via de terugvalscenario's verstrekte betalingen vast te stellen hebben gemeenten achteraf herstelacties uitgevoerd of dienen deze nog uit te voeren.³ Als gevolg van de inwerkingtreding van de terugvalscenario's hebben gemeenten extra uitvoeringskosten gemaakt: kosten die zij niet gemaakt zouden hebben wanneer de reguliere processtappen in de keten cliënt-verstrekker-uitvoerder zouden zijn gevolgd. Dergelijke kosten kunnen ontstaan door de afwijkingen van het reguliere uitvoeringsproces en de daaruit voortvloeiende herstelacties.

Daarnaast is de herbeoordelingsprocedure van budgethouders met overgangsrecht bestuurlijk aangepast waardoor gemeenten mogelijk aanvullende handelingen hebben moeten uitvoeren of juist handelingen hebben moeten uitstellen. Ook hieruit zijn mogelijk aanvullende uitvoeringskosten voortgekomen.

¹ Zie bijlage 1 voor een beknopte beschrijving van het reguliere proces

² Zie bijlage 1 voor een beschrijving van de terugvalscenario's

³ Zie bijlage 1 voor een overzicht van uitgevoerde herstelacties

1.2 Bestuurlijke afspraken

In het bestuurlijk overleg van 27 november 2014 is afgesproken dat het ministerie van VWS in redelijkheid zal voorzien in compensatie van extra kosten die partijen uit hoofde van een terugvalscenario maken om een soepele overgang voor pgb-houders per 1 januari 2015 mogelijk te maken.

In het bestuurlijk overleg van 8 september 2015 hebben de VWS en de VNG overeenstemming bereikt over de uitgangspunten voor een onderzoek naar de gemaakte meerkosten.

De scope van dit onderzoek is gedurende de looptijd uitgebreid met het besluit herindicaties: Mede naar aanleiding van de motie van de Tweede Kamer leden Dik-Faber en Dijkstra is in het bestuurlijk overleg van 3 september 2015 afgesproken dat van budgethouders met overgangsrecht voor 1 oktober 2015 (of 1 november indien er geen sprake is van een maandlooncontract) herbeoordeeld dienen te zijn. Indien deze herbeoordeling niet gehaald wordt voor deze datum dan wordt een budget afgegeven tot 1 mei 2016.

1.3 Doel van het onderzoek

Het ministerie van VWS heeft aan Ape en JE Consultancy de opdracht gegeven de macro meerkosten van gemeenten in 2015 in kaart te brengen die het gevolg zijn van de gehanteerde terugvalscenario's en daaruit voortvloeiende herstelacties bij de invoering van het trekkingsrecht voor PGB-houders. Het gaat hierbij nadrukkelijk uitsluitend om uitvoeringskosten. In de loop van dit onderzoek is door VWS en in afstemming met de VNG aan Ape en JE Consultancy gevraagd tevens de aanvullende uitvoeringskosten van gemeenten in beeld te brengen die eind 2014 (na 1 november) zijn opgetreden door problematiek bij de invoering van het trekkingsrecht.

Ook de extra uitvoeringskosten die het gevolg zijn van de bestuurlijke afspraken met betrekking tot de herbeoordelingsoperatie zijn in de loop van dit onderzoek door VWS in afstemming met de VNG toegevoegd aan de opdracht.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de resultaten van dit onderzoek op hoofdlijnen beschreven. Er worden de macro meerkosten, de gebruikte gegevens en de verdeling van zes verschillende varianten beschreven. Deze varianten zijn gestoeld op de opbouw en de kwaliteit van de gegevensuitvraag onder gemeenten die voor dit onderzoek is gepleegd. Bij deze uitvraag is enerzijds gevraagd de uitgevoerde activi-

teiten, met bijbehorende tijdsbesteding te specificeren, een zogeheten Activity Based Costing methode, ook wel ABC-methode (variant a). Bij deze methode is een uitvraag gedaan van besteedde tijd per actie die tot meerkosten heeft geleid, zowel door inhuurkrachten als door intern vrijgemaakt personeel. Anderzijds is gevraagd daadwerkelijk gemaakte uitgaven in te voeren, de administratieve methode (variant b). Bij deze laatste uitvraag gaat het om 'cash-out': uitgaven aan inhuur, aan vergoed overwerk, aan substitutie-inhuur en eventuele overige posten binnen het kader van de opdracht.

Voor ieder van deze twee methoden zijn drie verschillende steekproeven van responsgemeenten gebruikt om de macro meerkosten mee te berekenen. De eerste steekproef bestaat uit responsgemeenten waarvan de totale meerkosten van de overlappende kostenposten van de ABC-methode en de administratieve methode van dezelfde orde van grootte zijn (variant 1a en 1b). De tweede steekproef bestaat uit de gemeenten van de-varianten 1a en 1b aangevuld met responsgemeenten waarvan ofwel de ABC-methode, ofwel de administratieve methode compleet en plausibel zijn ingevuld (varianten 2a en 2b). De derde steekproef bestaat uit de gemeenten van de varianten 2a en 2b aangevuld met responsgemeenten die alleen een randtotaal van meerkosten hebben aangeleverd (varianten 3a en 3b).

Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de resultaten op een meer gedetailleerd niveau. De macro meerkosten worden opgesplitst in meerkosten ten gevolge van herstelacties, landelijke en overige acties ten gevolge van de ingezette terugvalscenario's en acties ten gevolge van het besluit herbeoordelingen. Ook zijn de kosten in dit hoofdstuk gesplitst naar gemeentegrootteklasse. Daarnaast worden de kosten van de ABC-methode opgesplitst in kosten gemaakt voor inhuurkrachten en kosten gemaakt door intern vrijgemaakt personeel. Ten slotte wordt bij de administratieve varianten ook nog onderscheid gemaakt naar domein (Wmo/Jeugd).

Kanttekening bij hoofdstuk 3: De splitsing naar kostenelementen in deze rapportage is minder betrouwbaar omdat sommige gemeenten de opsplitsing naar kostenelementen en domeinen niet (volledig) konden maken. Daardoor hebben gemeenten bijvoorbeeld vaak inschattingen of 50/50-verdelingen over de domeinen gemaakt. We gaan ervan uit dat de gemeenten de totale gemaakte meerkosten in de uitvraag goed hebben kunnen opgeven. De totale kosten zijn daardoor plausibel.

In hoofdstuk 4 geven wij een advies. Hierin geven wij aan wat vanuit onderzoeksperspectief de meest nauwkeurige en betrouwbare methode is voor de berekening van de macrokosten en de verdeling. Wij adviseren om de kosten te baseren op de administratieve methode en om de tweede steekproef (zie hierboven) te gebruiken. Indien representativiteit echter zwaarder weegt dan nauwkeurigheid

en betrouwbaarheid dan kan ook overwogen worden voor de verdeling variant 3b of een gemiddelde van variant 2b en 3b te hanteren.

2 Uitkomsten

2.1 Macro extra uitvoeringskosten

Op macroniveau lopen de totale extra uitvoeringskosten uiteen van 22 mln. tot 31,5 mln. afhankelijk van de steekproef en de methode van gegevensuitvraag (zie Tabel 2.1). De totale extra uitvoeringskosten omvatten zowel de uitvoeringskosten ten gevolge van herstelacties en daarmee samenhangende taken als extra stuur- en werkgroepen en meer dan reguliere communicatie met de SVB als de extra uitvoeringskosten ten gevolge van het besluit herbeoordelingen.⁴ Voorts hebben deze bedragen betrekking op de gehele periode van november 2014 tot en met december 2015⁵.

Ten slotte zijn in de macrobedragen van de ABC-varianten alle acties meegenomen die zijn afgestemd in de kick-off meeting én zoals aangedragen door één of meerder gemeenten in de optionele invoer van de uitvraag (zie bijlage 1). Niet al deze acties leiden evident tot extra uitvoeringskosten binnen het kader van de opdracht zoals afgestemd in de kick-off meeting. Bij een keuze voor een ABC-variant dient voor deze aanvullend opgevoerde acties besproken te worden in hoeverre ze binnen of buiten het kader vallen.

Bij de administratieve macrobedragen is niet precies bekend op welke acties de kostenposten betrekking hebben. De extra uitgaven in de administratieve uitvraag zijn niet op het detailniveau van afzonderlijke acties uitgevraagd maar voor het totaal van herstelacties of herbeoordelingsacties. Binnen het tijdsbestek van dit onderzoek was het onmogelijk om bij iedere gemeente een controle van de dekking van de opgegeven uitgaven in de administratieve uitvraag te doen.

⁴ In bijlage 1 staan alle acties die door gemeenten zijn aangedragen als bron van meerkosten en die zijn meegenomen in de berekening van de ABC-varianten (a).

⁵ Gedeeltelijk liggen deze kosten in de toekomst. Voor de periode oktober tot december 2015 is gemeenten gevraagd een inschatting te geven van de kosten die op het moment van de gegevensuitvraag nog niet bekend waren. Dit zijn gedeeltelijk uitvoeringskosten m.b.t. herstelacties, maar betreft ook de jaarafsluiting. Op basis van de gemeenten die deze inschatting gemaakt hebben zijn deze nog te maken kosten meegenomen in het macro-bedrag.

Tabel 2.1: Macro meerkosten bij verschillende varianten

| Variant | Macro meerkosten (x € 1 miljoen) |
|---------|----------------------------------|
| 1a | 25,0 |
| 2a | 24,1 |
| 3a | 24,1 |
| 1b | 28,3 |
| 2b | 31,5 |
| 3b | 23,9 |

De administratieve benadering (varianten b) geeft de 'cash-out' terwijl in de ABC-methode (varianten a) ook intern vrijgemaakte tijdsbesteding meegenomen kon worden die niet direct tot extra uitgaven heeft geleid. De verwachting vooraf was dan ook dat met de ABC-methode hogere kosten opgegeven zouden zijn. Dit blijkt echter niet uit de aangeleverde gegevens. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn:

- De inschatting van de tijdsbesteding in de ABC-methode is te gereserveerd geweest
- Gemeenten konden extra overhead niet kwijt bij de ABC-methode
- Gemeenten vonden het lastig een inschatting van tijdsinspanningen voor toekomstige acties in te voeren, terwijl de inhuur voor die benodigde toekomstige acties vaak al gepleegd is.

2.2 Gegevensbasis macro-meerkosten

2.2.1 Responsgroep gemeenten

In totaal hebben 37 kleine gemeenten (minder dan 40.000 inwoners), 20 middelgrote gemeenten (tot 100.000 inwoners) en 14 grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) op enige wijze gegevens aangeleverd ten gevolge van de uitvraag (zie bijlage 5). Iedere grootteklasse is voldoende vertegenwoordigd in de respons (13% van de kleine gemeenten, 24% van de middelgrote gemeenten en 45% van de grote gemeenten). De representativiteit van de opgegeven kosten kan niet onderzocht worden omdat de meerkosten niet bekend zijn van de gemeenten die geen gegevens hebben aangeleverd. Als er een bias in de respons zit dan zal dit een meerkosten opdrijvende bias zijn aangezien gemeenten met veel extra gemaakte uitvoeringskosten mogelijk eerder geneigd zijn dit op te geven dan gemeenten met weinig of geen extra meerkosten. Echter blijkt uit de respons dat zowel gemeenten met relatief hoge meerkosten als gemeenten met relatief lage meerkosten gegevens hebben geleverd. Bovendien zijn er ook twee gemeenten die hebben aangegeven helemaal geen meerkosten te hebben gemaakt. Deze twee gemeenten zijn ook meegenomen in het onderzoek.

2.2.2 SVB-gegevens

In Tabel 2.2 zijn per gemeentegrootteklasse de gegevens met betrekking tot budgetten en ambtshalve acties gepresenteerd. Er zijn in totaal bijna 159 duizend persoonsgebonden budgetten geregistreerd bij de SVB die betrekking hebben op de Wmo of de Jeugdhulp. Dit overzicht heeft betrekking op budgetten en niet op budgethouders: één budgethouder kan meerdere budgetten naast elkaar hebben. Daarnaast blijkt uit de gegevens van de SVB dat zij bijna 61 duizend keer een ambtshalve toekenning van een budget hebben toegepast en ruim 43 duizend keer een ambtshalve goedkeuring van een zorgovereenkomst.

De SVB-gegevens maken onderscheid tussen Jeugdhulp en Wmo, maar Beschermd Wonen wordt niet afzonderlijk geregistreerd. Wel geeft de SVB aan dat de BW-budgetten in theorie geadmistreerd staan onder de gemeente die het budget verstrekt (de centrumgemeente). Bij een verdeling op basis van SVB-gegevens krijgt een centrumgemeente dus ook een compensatie voor BW-budgetten. Gemeenten geven aan dat in sommige gevallen budgethouders beschermd wonen nog bij regiogemeenten geregistreerd staan.

Als de gemiddelde meerkosten voor een BW-budget hoger zijn dan voor een gemiddeld overig Wmo-budget (begeleiding of huishoudelijke hulp) dan wordt een centrumgemeente echter ondergecompenseerd. Omdat we in de administratieve uitvraag onderscheid hebben gemaakt in extra uitgaven Wmo (exclusief Beschermd Wonen) en Beschermd wonen kunnen we de gemiddeld opgegeven extra uitgaven per BW-budgethouder vergelijken met de opgegeven extra uitgaven voor overige Wmo-budgethouders binnen centrumgemeenten.

Uit de opgave van de zes centrumgemeenten die de uitvraag hebben ingevuld lijken de meerkosten per BW-budgethouder (conform de eigen opgave) iets hoger te liggen dan de meerkosten van de overige Wmo budgethouders (conform de eigen opgave) binnen centrumgemeenten (€ 255 versus € 236), maar dit verschil is statistisch gezien niet significant.

Uit de klankbordgroep d.d. 23 november 2015 kwam echter naar voren dat bepaalde gemeenten een deel van de kosten niet konden splitsen tussen budgethouders Beschermd Wonen en overige Wmo en dat bovenstaande vergelijking daardoor niet valide is.

In paragraaf 2.4 maken we een vergelijking van de gemiddelde meerkosten ten gevolge van herstelacties per ambtshalve actie voor enerzijds de centrumgemeen-

ten en anderzijds de overige middelgrote en grote gemeenten.⁶ We vergelijken daarbij de totale kosten voor Jeugd en Wmo (inclusief beschermd Wonen), aangezien BW-kosten blijkbaar niet altijd goed onderscheiden opgegeven konden worden. Op deze wijze wordt duidelijk of centrumgemeenten gemiddeld meer meer-kosten hebben dan de overige gemeenten. De analyse kan een mogelijke aanwijzing opleveren van de extra meerkosten bij budgethouders Beschermd Wonen. Een feitelijk bewijs levert de analyse echter niet, aangezien andere oorzaken (bijvoorbeeld de gehanteerde softwarepakketten bij de verschillende groepen) de uitkomsten kunnen beïnvloeden.

Tabel 2.2: Statistieken gegevenslevering SVB per gemeentegrootteklasse

| | Klein | Midden | Groot | Totaal |
|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| Aantal gemeenten | 277 | 85 | 31 | 393 |
| Ambtshalve toekenningen | 24.150 | 17.447 | 19.291 | 60.888 |
| Jeugd | 6.652 | 4.647 | 2.664 | 13.963 |
| Wmo | 17.498 | 12.800 | 16.627 | 46.925 |
| Ambtshalve goedkeuringen | 19.648 | 14.303 | 9.259 | 43.210 |
| Jeugd | 7.533 | 5.960 | 2.254 | 15.747 |
| Wmo | 12.115 | 8.343 | 7.005 | 27.463 |
| Budgetten tot 30 sept 2015 | 58.071 | 44.791 | 56.104 | 158.966 |
| Jeugd | 15.059 | 11.262 | 10.421 | 36.742 |
| Wmo | 43.012 | 33.529 | 45.683 | 122.224 |

2.2.3 Plausibiliteitstoets cijfers SVB

Om de plausibiliteit van de SVB-gegevens te controleren hebben we per gemeentegrootteklasse een vergelijking gemaakt van de budgethouders conform de SVB-administratie met de budgethouders zoals opgegeven door de gemeenten (zie Tabel 2.3). In totaal kijken we naar 21 kleine gemeenten, 11 middelgrote gemeenten en 11 grote gemeenten die informatie hebben aangeleverd over de aantallen budgethouders.

Inzicht in gevolgen voor verdeling over de grootteklassen

De administratie van de SVB komt bij iedere grootteklasse, zowel bij Jeugd als bij Wmo, op een iets hoger aantal budgethouders dan de opgave van de gemeente. Bij kleine gemeenten heeft de SVB gemiddeld 0,4% meer budgethouders dan de opgave van gemeenten, bij middelgrote gemeenten is dit 8% meer, en bij grote gemeenten 3,7% meer.

⁶ kleine gemeenten zijn geen centrumgemeenten

Tabel 2.3: *Budgethouders op peildatum 30 september 2015 per gemeente-grootteklasse volgens de SVB en volgens de opgave van gemeenten*

| | klein | midden | groot |
|------------------|-------|--------|--------|
| Jeugd – SVB | 968 | 1.572 | 4.491 |
| Jeugd – opgave | 1.033 | 1.363 | 4.116 |
| Wmo – SVB | 3.665 | 3.182 | 18.321 |
| Wmo – opgave | 3.580 | 3.041 | 17.876 |
| Aantal gemeenten | 21 | 11 | 11 |

Mogelijke redenen voor de relatief grote afwijking bij middelgrote en grote gemeenten zijn:

- Wmo Huishoudelijke Hulp budgethouders ontbreken in de eigen opgave. Dit verklaart waarom bij enkele gemeenten de eigen opgave van de Wmo-budgethouders lager ligt dan in de SVB-administratie. Twee gemeenten hebben deze ommissie reeds bevestigd.
- Budgethouders beschermd wonen onjuist opgevoerd door niet-centrumgemeenten, onjuist niet opgevoerd door centrumgemeenten ofwel niet onder de centrumgemeente geregistreerd in de SVB-administratie.
- Gemeenten die in de eigen opgave een andere peildatum dan 30 september 2015 (conform de uitvraag) hebben gehanteerd.
- Gemeenten die in de eigen opgave een schatting hebben gedaan (afgerond op tien- of honderdtallen).

In het onwaarschijnlijke geval dat de eigen opgaven op alle punten correct zijn krijgen kleine gemeenten bij een verdeling op basis van de SVB-cijfers te weinig en met name middelgrote gemeenten te veel.

Inzicht in de gevolgen voor de verdeling over de gemeenten

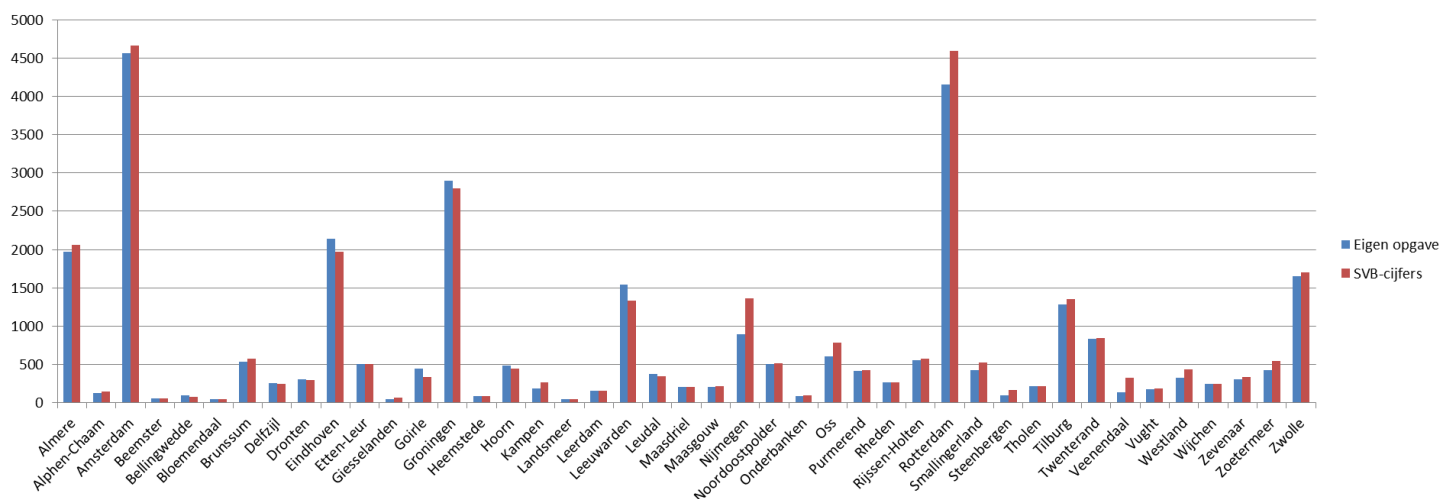
In Tabel 2.4 staan de gewogen gemiddelde absolute afwijkingen van de eigen opgaven van budgethouders ten opzichte van de SVB-cijfers. De eigen opgave van kleine gemeenten wijkt gemiddeld 8,4% af van de SVB-administratie. In het onwaarschijnlijke geval dat de eigen opgaven op alle eerder genoemde punten correct zijn krijgen kleine gemeenten bij een verdeling op basis van de SVB-cijfers gemiddeld 8,4% te veel of te weinig. Bij middelgrote gemeenten is deze afwijking iets hoger (9,5%) en bij grote gemeenten iets kleiner (8,0%).

Tabel 2.4: Gemiddelde absolute procentuele afwijking van de eigen opgave van budgethouders door gemeenten ten opzichte van de SVB-cijfers

| Gemeentegrootteklasse | GGAA (%) |
|-----------------------|----------|
| Klein | 8,4% |
| Midden | 9,5% |
| Groot | 8,0% |

In Figuur 2.1 is een overzicht gegeven van de aansluiting tussen de SVB-cijfers en de eigen opgave van responsgemeenten. Over het algemeen is de aansluiting redelijk goed. Omdat de opgave van gemeenten slechts beschikbaar is van een beperkte steekproef, en de aansluiting tussen de eigen opgaven en de SVB-cijfers over het algemeen vrij goed is, is een verdeling op basis van SVB cijfers gerechtvaardigd. Bovendien is een landelijk dekkend betrouwbaar alternatief niet voorhanden.

Figuur 2.1: Vergelijking budgethouders bekend bij SVB en volgens eigen opgave



2.2.4 Steekproef gemeenten

In Tabel 2.5 staan enkele statistieken van de verschillende steekproefvarianten (combinatie van methode en steekproef). Bijlage 6 geeft een overzicht van de gemeenten in de verschillende steekproefvarianten. Varianten 1a en 1b, waarbij de overlappende meerkosten tussen de ABC-methode en de administratieve methode elkaar niet veel ontlopen, bevatten de minste gemeenten en zijn daardoor misschien minder representatief voor het landelijke beeld. Qua opgegeven meerkosten zijn deze gemeenten wel het meest zuiver omdat er sprake is van een impliciete controle van de opgave. Weliswaar omvat de ABC-methode kostenposten die niet in de administratieve methode voorkomen (interne kosten die niet tot extra uitgaven leiden), maar de kostenposten die wel in beide methoden voorkomen leveren min of meer eenzelfde totaalbedrag op

De varianten 3a en 3b zijn qua steekproef het grootst en daarmee het meest representatief voor alle gemeenten, maar zijn qua gegevens het minst zuiver aangezien hierbij ook gebruik gemaakt wordt van gemeenten die alleen een randtotaal van meerkosten hebben opgegeven. Een plausibiliteitstoets kon bij deze gemeenten niet uitgevoerd worden. Varianten 2a en 2b vormen een middenweg qua steekproefgrootte, zuiverheid en betrouwbaarheid van de gegevens. Vooral variant 2b is qua omvang een stuk representatiever dan variant 1b.

Tabel 2.5: Statistieken steekproef per ABC-variant

| | | Klein | Midden | Groot | Totaal |
|------------|----------------------------|--------|--------|--------|---------|
| Variant 1a | Gemeenten | 10 | 3 | 4 | 17 |
| | Budgetten tot 30 sept 2015 | 2.941 | 1.100 | 7.480 | 11.521 |
| | Ambtshalve toekenningen | 742 | 748 | 2.661 | 4.151 |
| | Ambtshalve goedkeuringen | 660 | 536 | 2.351 | 3.547 |
| Variant 2a | Gemeenten | 11 | 6 | 6 | 23 |
| | Budgetten tot 30 sept 2015 | 3.194 | 2.951 | 14.046 | 20.191 |
| | Ambtshalve toekenningen | 781 | 1.086 | 3.312 | 5.179 |
| | Ambtshalve goedkeuringen | 819 | 988 | 2.428 | 4.235 |
| Variant 3a | Gemeenten | 26 | 17 | 11 | 54 |
| | Budgetten tot 30 sept 2015 | 6.582 | 7.669 | 27.457 | 41.708 |
| | Ambtshalve toekenningen | 2.756 | 2.877 | 7.720 | 13.353 |
| | Ambtshalve goedkeuringen | 2.201 | 2.310 | 4.746 | 9.257 |
| Variant 1b | Gemeenten | 10 | 3 | 4 | 17 |
| | Budgetten tot 30 sept 2015 | 2.941 | 1.100 | 7.480 | 11.521 |
| | Ambtshalve toekenningen | 742 | 748 | 2.661 | 4.151 |
| | Ambtshalve goedkeuringen | 660 | 536 | 2.351 | 3.547 |
| Variant 2b | Gemeenten | 15 | 9 | 5 | 29 |
| | Budgetten tot 30 sept 2015 | 3.940 | 4.181 | 14.325 | 22.446 |
| | Ambtshalve toekenningen | 1.090 | 1.861 | 4.164 | 7.115 |
| | Ambtshalve goedkeuringen | 1.122 | 1.325 | 2.434 | 4.881 |
| Variant 3b | Gemeenten | 26 | 17 | 11 | 54 |
| | Budgetten tot 30 sept 2015 | 6.582 | 7.669 | 27.457 | 41.488 |
| | Ambtshalve toekenningen | 2.756 | 2.877 | 7.720 | 13.180 |
| | Ambtshalve goedkeuringen | 2.201 | 2.310 | 4.746 | 9.255 |
| Landelijk | Gemeenten | 277 | 85 | 31 | 393 |
| | Budgetten tot 30 sept 2015 | 58.071 | 44.791 | 56.104 | 158.966 |
| | Ambtshalve toekenningen | 24.150 | 17.447 | 19.291 | 60.888 |
| | Ambtshalve goedkeuringen | 19.648 | 14.303 | 9.259 | 43.210 |

2.3 Verdeling

De meerkosten uit de steekproef zijn eerst opgehoogd naar macro-meerkosten (zie bijlage 4). Wij hebben de verdeling van de macro meerkosten in de basis gestoeld op twee grootheden: de ambtshalve acties van de SVB in 2015 en het aantal budgetten tot en met 30 september 2015 (beiden SVB-gegevens). Iedere combinatie van grootteklasse (klein, middelgroot en groot), type (inhuur/interne kosten) en element (herstelactie, actie t.g.v. het besluit herbeoordelingen, landelijke kosten en overige kosten) vormt een eigen kostenpost binnen de totale meerkosten. In onderstaand kader staat een voorbeeld van de verdeling van een afzonderlijke kostenpost binnen de macro meerkosten.

Voorbeeld verdeling kostenpost ABC-methode:

- **grote gemeenten** (grootteklasse) hebben macro € 1.426.693 **inhuur-kosten** (type) bij de **herstelactie** (element) "Uitzoeken en corrigeren budgetten n.a.v. ambtshalve toekenning PGB en foutief of onterecht niet ingevoerde PGB's."
- Bij grote gemeenten is 19.291 keer een **ambtshalve toekenning** (extrapolatiegrootheid) uitgevoerd.
- Per ambtshalve toekenning komt dit neer op een bedrag van € 73,96.
- Een grote gemeente waarbij 250 keer een ambtshalve goedkeuring van een zorgovereenkomst is geweest krijgt voor deze kostenpost: $250 \times € 73,96 = € 18.490$

Voorbeeld verdeling kostenpost administratieve methode:

- **grote gemeenten** (grootteklasse) hebben macro € 5.944.432 **kosten voor herstelacties Wmo** (type). Bij grote gemeenten is 23.631 keer een **terugvalscenario Wmo** (extrapolatiegrootheid) uitgevoerd.
- Per terugvalscenario Wmo komt dit neer op een bedrag van € 251,55.
- Een grote gemeente waarbij 400 keer een terugvalscenario Wmo is geweest krijgt voor deze kostenpost: $400 \times € 251,55 = € 100.620$.

Niet alle kostenposten van de meerkosten worden verdeeld op basis van dezelfde grootte. Dit komt omdat niet voor iedere kostenpost dezelfde grootte relevant is voor de omvang van de gemaakte kosten. De verschillende gehanteerde verdeelgrootheden zijn: ambtshalve toekenningen, ambtshalve goedkeuringen van zorgovereenkomsten, het totaal van ambtshalve acties en het aantal budgetten in 2015 (tot en met september) per gemeenten.

Voorts verschilt de verdeling tussen de a- en b-varianten, aangezien in de administratieve methode geen onderscheid gemaakt is in afzonderlijke herstelacties maar wel de meerkosten voor Jeugdhulp en Wmo apart zijn uitgevraagd.

Ter illustratie: bij de varianten waarbij de macro meerkosten zijn gestoeld op de opgaven van tijdsbestedingen, uurtarieven en de verdeling interne/inhuur capaciteit (Activity Based Costing methode, a-varianten) worden bijvoorbeeld:

- de meerkosten van de herstelactie “Uitzoeken en aanpassen foutief uurtarief n.a.v. ambtshalve goedkeuring ZOK” verdeeld op basis van het aantal ambtshalve goedkeuringen van zorgovereenkomsten in 2015 per gemeente
- de meerkosten van de herstelactie “Corrigeren budgetten n.a.v. ambtshalve toekenning PGB en foutief of onterecht niet ingevoerde PGB’s” verdeeld op basis van het aantal ambtshalve toekenningen in 2015 per gemeente
- de meerkosten van de herstelactie “Communicatie met cliënt” verdeeld op basis van het totaal ambtshalve acties in 2015 per gemeente
- de meerkosten van “Aanvullende acties ten gevolge van het besluit m.b.t. de herbeoordelingen” verdeeld op basis van de budgetten per gemeente tot 30 september 2015, omdat het aantal herbeoordelingen meer gerelateerd is aan het aantal budgetten dan aan het aantal ambtshalve acties bij de SVB.

Bij de varianten waarbij de macro meerkosten zijn gestoeld op administratieve gegevens (b-varianten) wordt bij verdeling geen onderscheid gemaakt in ambtshalve toekenningen en ambtshalve goedkeuringen maar wordt wel onderscheid gemaakt in Jeugdhulp en Wmo bij de ambtshalve acties en budgetten.

2.4 Bijzondere meerkosten

De klankbordgroep (d.d. 23 november 2015) heeft aangegeven dat er twee mogelijk relevante factoren zijn die de omvang van de meerkosten bepalen waarmee rekening gehouden zou moeten worden in de verdeling. Enerzijds betreft dit de meerkosten voor budgethouders Beschermd Wonen, anderzijds het door de gemeente gehanteerde softwarepakket.

Beschermd Wonen

Uit de klankbordgroep kwam naar voren dat het mogelijk is dat de gemeenten een deel van de kosten niet konden splitsen tussen budgethouders Beschermd Wonen en overige Wmo. Daarom vergelijken we in deze paragraaf de gemiddelde meerkosten ten gevolge van herstelacties per ambtshalve actie voor enerzijds de centrumgemeenten en anderzijds de middelgrote en grote gemeenten.⁷ We vergelijken daarbij de totale kosten voor Jeugd en Wmo (inclusief beschermd Wo-

⁷ Kleine gemeenten zijn geen centrumgemeenten

nen), aangezien BW-kosten blijkbaar niet altijd goed onderscheiden opgegeven konden worden. Op deze wijze wordt duidelijk of centrumgemeenten gemiddeld meer meerkosten hebben dan de overige gemeenten.

De analyse kan een mogelijke aanwijzing opleveren van de extra meerkosten bij budgethouders Beschermd Wonen. Een feitelijk bewijs levert de analyse echter niet, aangezien andere oorzaken (bijvoorbeeld de gehanteerde softwarepakketten bij de verschillende groepen) de uitkomsten kunnen beïnvloeden.

Wanneer we de gemiddelde meerkosten voor herstelacties per ambtshalve actie berekenen voor de groep middelgrote en grote gemeenten uit variant 2b dan komen we voor zeven centrumgemeenten min of meer op hetzelfde niveau uit als voor de zeven niet-centrumgemeenten (€ 292 versus € 293). Dit wil niet zeggen dat de meerkosten voor budgethouders Beschermd Wonen niet hoger liggen dan voor de overige budgethouders aangezien ook andere oorzaken de uitkomsten (bijvoorbeeld de gehanteerde softwarepakketten bij de verschillende groepen) mogelijk beïnvloeden.

Softwarepakket

Gemeenten gebruiken verschillende softwarepakketten voor de administratie van de sociale regelingen. Ook binnen een gemeente komt het voor dat er verschillende pakketten gebruikt worden voor de Jeugdhulp en de Wmo. Van de 28 gemeenten in variant 2b, hebben 26 gemeenten de gegevens in de administratieve uitvraag gescheiden tussen Wmo en Jeugdhulp. Bij de Wmo zijn er twee softwarepakketten die door een redelijk grote groep in de steekproef gehanteerd worden (zie Tabel 2.6). De gemiddelde meerkosten Wmo ten gevolge van herstelacties per ambtshalve actie zijn bij de gemeenten met softwareleverancier Centric GWS4All bijna 75% hoger dan bij gemeenten met softwareleverancier PinkRoccade (€ 280 versus € 161). Echter blijken zeven van de acht gemeenten met het softwarepakket PinkRoccade kleine gemeenten te zijn. Met gemeentegrootteklasse wordt in de verdeling reeds rekening gehouden. Verder is de steekproef te klein om te achterhalen of er binnen gemeentegrootteklassen verschil bestaat in de meerkosten bij gebruik van verschillende softwarepakketten.

Bij de Jeugdhulp is alleen de groep gemeenten in de steekproef die gebruik maken van Centric GWS4All van voldoende omvang. In vergelijking met alle andere gemeenten in de steekproef liggen de gemiddelde meerkosten Jeugdhulp ten gevolge van herstelacties per ambtshalve actie bijna 28% hoger (€ 200 versus € 157).

Tabel 2.6: Softwarepakket per domein, aantallen gemeenten

| | Wmo | Jeugdhulp |
|-----------------|-----|-----------|
| Centric GWS4All | 15 | 10 |
| PinkRocade | 8 | 3 |
| ZorgNed | 1 | 1 |
| Stipter | - | 3 |
| Topicus | | 1 |
| Xlab | | 1 |
| Lost Lemon | | 1 |
| Onbekend | 2 | 6 |

Conclusie

Op basis van de verzamelde gegevens kunnen wij geen aanwijzingen vinden dat centrumgemeenten gemiddeld meer meerkosten hebben gemaakt dan grote en middelgrote niet-centrumgemeenten. Dat wil niet zeggen dat BW-budgethouders geen hogere meerkosten hebben dan overige budgethouders, aangezien andere factoren de vergelijking gelijktijdig beïnvloeden. Het gehanteerde softwarepakket lijkt op het eerste zicht een verschil te maken voor de gemiddelde Wmo-meerkosten. Echter verstoort de gemeentegrootteklasse deze bevindingen aangezien het pakket dat tot minder meerkosten lijkt te leiden vrijwel alleen gebruikt wordt door kleine gemeenten. Hierdoor is het niet nodig om nogmaals voor dit ogenschijnlijke effect van software te compenseren. Om vast te stellen of het feit dat een gemeente centrumgemeenten is of niet of dat een gemeente een bepaald softwarepakket gebruikt naast grootteklasse van invloed is op de hoogte van de gemiddelde meerkosten dienen grootteklasse, centrumgemeente en softwarepakket gelijktijdig onderzocht te worden. Dit resulteert echter in zeer kleine groepen binnen de steekproef die te weinig basis bieden voor een valide vergelijking.

3 Opbouw meerkosten in beeld

3.1 Discussie over opbouw meerkosten

In dit hoofdstuk presenteren wij de opbouw van de meerkosten. Wij hebben alle uitgevraagde elementen in kaart gebracht⁸. Hieronder vallen onder meer inhuur, substitutiekosten en overhead. In de klankbordgroep bestond tijdens de kick-off meeting reeds discussie over welke elementen gecompenseerd dienen te worden. Gaat het om de kosten die gevolg zijn van de extra activiteiten als gevolg van problemen in het trekkingsrecht of de extra uitgaven (cash-out) die zijn ontstaan? In het eerste geval wordt naast de extra uitgaven ook rekening gehouden met substitutiekosten t.g.v. interne verschuivingen. Volgens VWS gaat het bij de bestuurlijke afspraak om uitgaven, d.w.z. daadwerkelijk gemaakte extra kosten. De gemeenten vinden dat de cash-out-benadering een te beperkte benadering is. Het is geen onderdeel van onze opdracht om te beoordelen welke elementen wel of niet gecompenseerd moeten worden.

3.2 ABC-methode

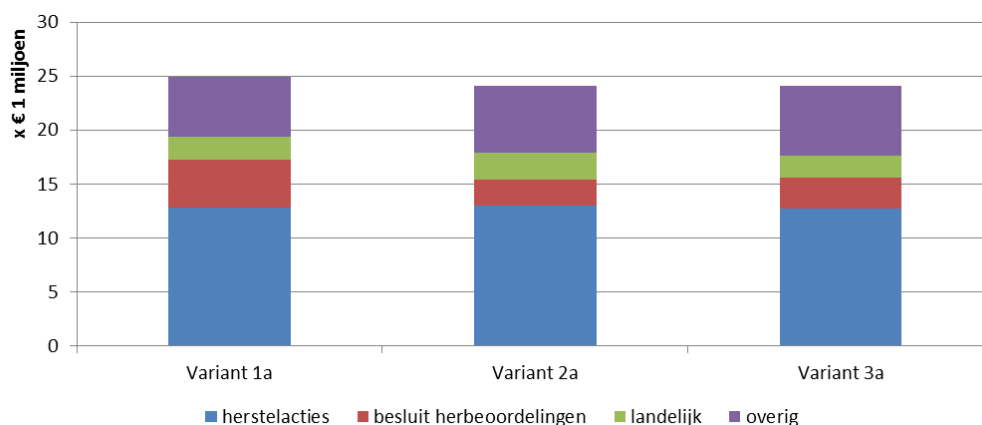
In Figuur 3.1 tot en met Figuur 3.3 zijn de macro meerkosten van de verschillende varianten visueel weergegeven waarbij de opbouw is getoond naar de verschillende kostenelementen, gemeentegrootteklassen of type kosten. De kostenelementen omvatten herstelacties, acties ten gevolge van het besluit herindicaties, landelijke kosten als stuurgroepen en overige kosten als jaarverantwoording en extra afstemming met de SVB.

Uit de figuren blijkt dat het grootste gedeelte van de meerkosten in alle ABC-varianten voort komt uit de gepleegde herstelacties en de inhuurkosten voor extra capaciteit. In varianten 1a en 2a worden de meeste meerkosten toegekend aan de grote gemeenten, in variant 3a is de verdeling over grootteklassen meer gelijk. Dit komt doordat er een aantal grote gemeenten zijn die alleen een randtotaal van de meerkosten hebben opgegeven waarvan de totale meerkosten relatief

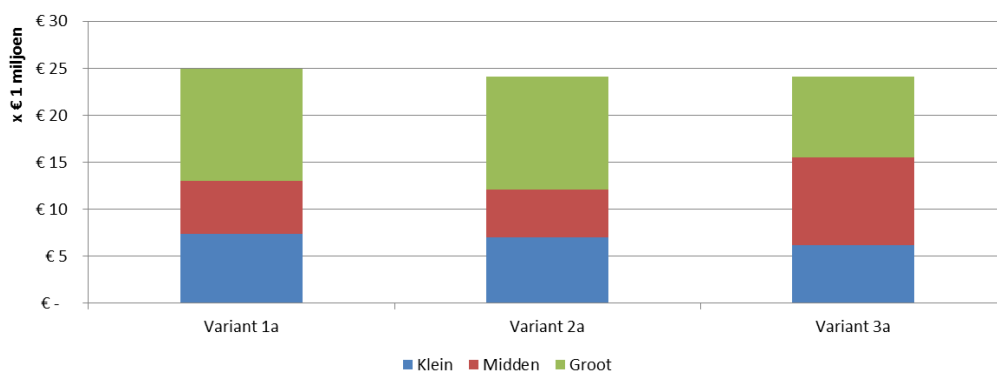
⁸ In de gegevensuitvraag hebben we de meerkosten op gedetailleerd niveau, maar in ruime zin uitgevraagd. Dit betekent dat we ook ruimte hebben gelaten om bijvoorbeeld substitutiekosten op te voeren, terwijl daarvan op voorhand niet duidelijk is of ze als meerkosten aangemerkt worden. Voor een toelichting op de gegevensuitvraag en de bewerking van de uitgevraagde gegevens zie Bijlage 3.

laag zijn in vergelijking met de grote gemeenten die de volledige uitvraag hebben ingevuld. Er is geen aantoonbaar onderliggende factor als oorzaak voor de verschuiving. De verschuiving kan het gevolg zijn van onder- of overschatte randtota- len van meerkosten binnen de betreffende gemeentegrootteklassen van variant 3a (in dat geval heeft variant 2a de voorkeur boven variant 3a) of dat de steek- proef voor grote en middelgrote gemeenten onvoldoende representatief is (in dat geval heeft variant 3a de voorkeur boven variant 2a).

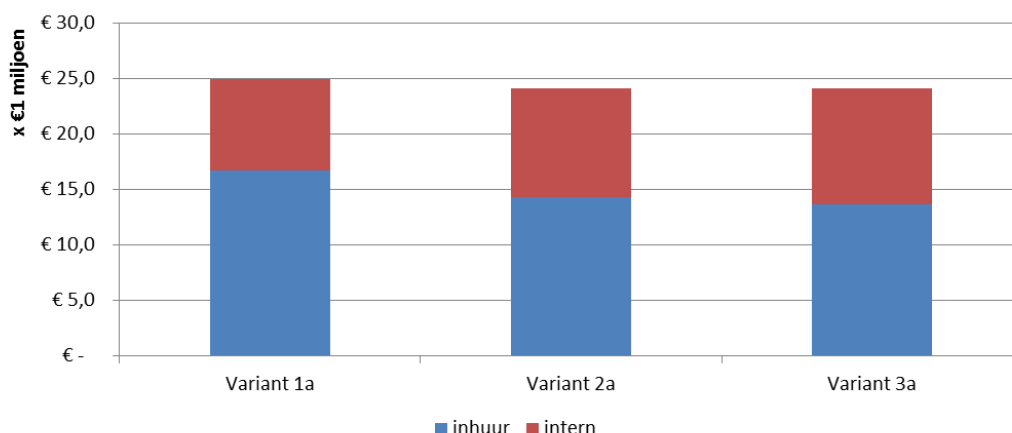
Figuur 3.1: Macro meerkosten ABC-methode uitgesplitst naar kostenelement



Figuur 3.2: Macro meerkosten ABC-methode uitgesplitst naar gemeentegrootteklasse



Figuur 3.3: Macro meerkosten ABC-methode uitgesplitst naar type



In Tabel 3.1 zijn de macro meerkosten van de ABC-methode nader uitgesplitst naar kostenpost. Waar de meerkosten in voorgaande figuren per element, type en grootteklasse 1-dimensionaal getoond zijn worden in onderstaande tabel de kosten 3-dimensionaal gepresenteerd. Voor iedere combinatie van element, type en grootteklasse zijn de macro kosten opgenomen. Zo zijn de macro meerkosten voor inhuurkrachten bij herstelacties voor kleine gemeenten bij steekproef 1 bijvoorbeeld € 1,07 miljoen. Bij sommige kostenposten zitten opvallende verschillen tussen de grootteklassen. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn:

- Gemeenten hebben de kosten niet uniform onder hetzelfde kostenelement opgevoerd.
- Een flink aantal vooral kleinere gemeenten heeft een inschatting gemaakt van de benodigde tijd voor herstel- en herbeoordelingsacties. Inschattingen zijn per definitie minder zuiver dan geregistreerde gegevens.

Tabel 3.1: Macro meerkosten per ABC-variant, x € 1 miljoen

| | Klein | Midden | Groot | Totaal |
|----------------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| Variant 1a (inhuur) | € 1,54 | € 4,43 | € 10,77 | € 16,74 |
| herstelacties | € 1,07 | € 1,07 | € 6,95 | € 9,09 |
| besluit herbeoordelingen | € 0,21 | € 2,60 | € 1,23 | € 4,04 |
| landelijk | € - | € - | € 0,67 | € 0,67 |
| overig | € 0,26 | € 0,75 | € 1,93 | € 2,94 |
| Variant 1a (intern) | € 5,82 | € 1,20 | € 1,22 | € 8,23 |
| herstelacties | € 2,25 | € 0,82 | € 0,61 | € 3,68 |
| besluit herbeoordelingen | € 0,22 | € 0,05 | € 0,21 | € 0,48 |
| landelijk | € 1,25 | € - | € 0,17 | € 1,43 |
| overig | € 2,10 | € 0,32 | € 0,23 | € 2,65 |
| Variant 1a (totaal) | € 7,36 | € 5,62 | € 11,99 | € 24,97 |

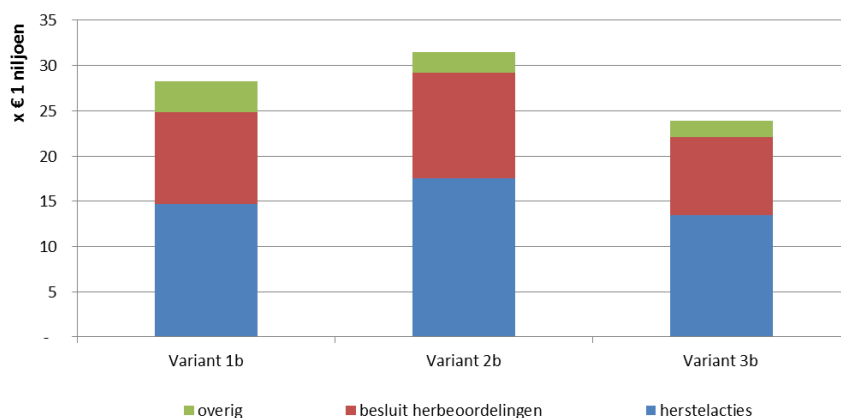
| | Klein | Midden | Groot | Totaal |
|----------------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| herstelacties | € 3,32 | € 1,89 | € 7,56 | € 12,77 |
| besluit herbeoordelingen | € 0,43 | € 2,65 | € 1,43 | € 4,51 |
| landelijk | € 1,25 | € - | € 0,84 | € 2,10 |
| overig | € 2,36 | € 1,08 | € 2,15 | € 5,59 |
| Variant 2a (inhuur) | € 1,48 | € 2,82 | € 10,02 | € 14,32 |
| herstelacties | € 1,01 | € 1,35 | € 6,54 | € 8,90 |
| besluit herbeoordelingen | € 0,24 | € 0,83 | € 0,70 | € 1,77 |
| landelijk | € - | € 0,04 | € 0,75 | € 0,79 |
| overig | € 0,23 | € 0,61 | € 2,03 | € 2,87 |
| Variant 2a (intern) | € 5,54 | € 2,20 | € 2,03 | € 9,77 |
| herstelacties | € 2,06 | € 1,25 | € 0,76 | € 4,08 |
| besluit herbeoordelingen | € 0,19 | € 0,11 | € 0,35 | € 0,64 |
| landelijk | € 1,44 | € 0,02 | € 0,24 | € 1,70 |
| overig | € 1,84 | € 0,82 | € 0,68 | € 3,35 |
| Variant 2a (totaal) | € 7,02 | € 5,03 | € 12,05 | € 24,10 |
| herstelacties | € 3,07 | € 2,60 | € 7,30 | € 12,98 |
| besluit herbeoordelingen | € 0,43 | € 0,94 | € 1,04 | € 2,41 |
| landelijk | € 1,44 | € 0,06 | € 0,99 | € 2,49 |
| overig | € 2,07 | € 1,44 | € 2,71 | € 6,22 |
| Variant 3a (inhuur) | € 1,31 | € 5,23 | € 7,11 | € 13,65 |
| herstelacties | € 0,89 | € 2,50 | € 4,64 | € 8,03 |
| besluit herbeoordelingen | € 0,21 | € 1,53 | € 0,50 | € 2,24 |
| landelijk | € - | € 0,07 | € 0,53 | € 0,60 |
| overig | € 0,20 | € 1,13 | € 1,44 | € 2,77 |
| Variant 3a (intern) | € 4,89 | € 4,08 | € 1,44 | € 10,41 |
| herstelacties | € 1,82 | € 2,32 | € 0,54 | € 4,68 |
| besluit herbeoordelingen | € 0,17 | € 0,20 | € 0,25 | € 0,62 |
| landelijk | € 1,27 | € 0,03 | € 0,17 | € 1,47 |
| overig | € 1,63 | € 1,53 | € 0,49 | € 3,64 |
| Variant 3a (totaal) | € 6,19 | € 9,31 | € 8,56 | € 24,06 |
| herstelacties | € 2,71 | € 4,82 | € 5,19 | € 12,71 |
| besluit herbeoordelingen | € 0,38 | € 1,73 | € 0,74 | € 2,86 |
| landelijk | € 1,27 | € 0,10 | € 0,71 | € 2,08 |
| overig | € 1,83 | € 2,66 | € 1,92 | € 6,41 |

3.3 Administratieve methode

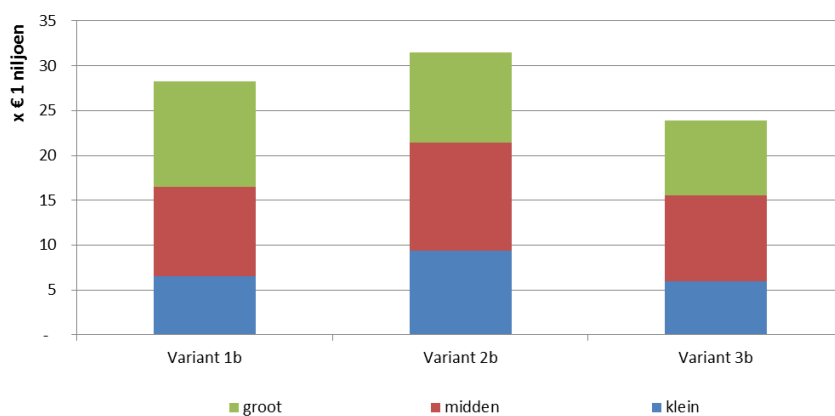
In Figuur 3.4 tot en met Figuur 3.6 zijn de macro meerkosten van de verschillende varianten visueel weergegeven waarbij de opbouw is getoond naar de verschillende kostenelementen, gemeentegrootteklassen en domein. Uit de figuren blijkt

dat het grootste gedeelte van de meerkosten in alle administratieve varianten voort komt uit de gepleegde herstelacties en binnen het domein Wmo. In variant 1b worden de meeste meerkosten toegekend aan de grote gemeenten, in varianten 2b en 3b komt het grootste gedeelte terecht bij middelgrote gemeenten. Dit komt doordat er een aantal middelgrote gemeenten zijn die alleen de administratieve uitvraag hebben ingevuld of alleen een randtotaal van de meerkosten hebben opgegeven en waarvan de meerkosten relatief laag zijn in vergelijking met de middelgrote gemeenten die de volledige uitvraag hebben ingevuld. Er is geen aantoonbaar onderliggende factor als oorzaak voor de verschuiving. De verschuiving kan het gevolg zijn van onder- of overschatte randtotalen van meerkosten binnen de middelgrote gemeenten van variant 3a (in dat geval heeft variant 2b de voorkeur boven variant 3b) of dat de steekproef voor middelgrote gemeenten onvoldoende representatief is (in dat geval heeft variant 3b de voorkeur boven variant 2b).

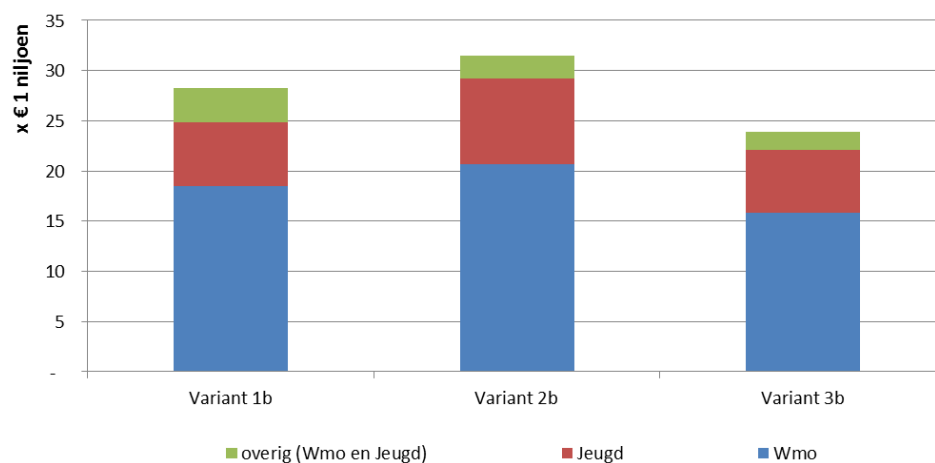
Figuur 3.4: Macro meerkosten Administratieve methode uitgesplitst naar kostenelement



Figuur 3.5: Macro meerkosten Administratieve methode uitgesplitst naar gemeentegrootteklasse



Figuur 3.6: Macro meerkosten Administratieve methode uitgesplitst naar type



In Tabel 3.2 zijn de macro meerkosten van de administratieve methode nader uitgesplitst naar kostenpost. Waar de meerkosten in voorgaande figuren per element, domein en grootteklasse 1-dimensionaal getoond zijn worden in onderstaande tabel de kosten 3-dimensionaal gepresenteerd. Voor iedere combinatie van element, domein en grootteklasse zijn de macro kosten opgenomen. Zo zijn de macro meerkosten voor herstelacties Wmo voor kleine gemeenten bij steekproef 1 bijvoorbeeld € 3,07 miljoen. Bij sommige kostenposten zitten opvallende verschillen tussen de grootteklassen. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn:

- Gemeenten hebben de kosten niet uniform onder hetzelfde kostenelement opgevoerd.

- Een flink aantal middelgrote en kleine gemeenten heeft een inschatting gemaakt van de verdeling van de kosten over herstel- en herbeoordelingsacties en de verdeling over de domeinen Jeugdhulp en Wmo. Inschattingen zijn per definitie minder zuiver dan geregistreerde gegevens.

Tabel 3.2: Macro meerkosten per Administratieve variant, x € 1 miljoen

| | Klein | Midden | Groot | Totaal |
|----------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| Variant 1b (totaal) | € 6,54 | € 9,96 | € 11,79 | € 28,29 |
| herstelacties Wmo | € 3,07 | € 2,84 | € 6,18 | € 12,08 |
| herstelacties Jeugd | € 0,52 | € 0,83 | € 1,28 | € 2,63 |
| herbeoordelingen Wmo | € 1,05 | € 4,01 | € 1,34 | € 6,40 |
| herbeoordelingen Jeugd | € 1,40 | € 1,70 | € 0,61 | € 3,71 |
| overig | € 0,50 | € 0,58 | € 2,38 | € 3,46 |
| Variant 2b(totaal) | € 9,38 | € 12,04 | € 10,05 | € 31,47 |
| herstelacties Wmo | € 3,88 | € 4,58 | € 5,94 | € 14,40 |
| herstelacties Jeugd | € 0,75 | € 1,08 | € 1,33 | € 3,16 |
| herbeoordelingen Wmo | € 1,56 | € 4,09 | € 0,64 | € 6,30 |
| herbeoordelingen Jeugd | € 2,81 | € 2,14 | € 0,44 | € 5,39 |
| overig | € 0,37 | € 0,15 | € 1,70 | € 2,22 |
| Variant 3b (totaal) | € 5,98 | € 9,58 | € 8,36 | € 23,91 |
| herstelacties Wmo | € 2,47 | € 3,64 | € 4,94 | € 11,06 |
| herstelacties Jeugd | € 0,48 | € 0,86 | € 1,10 | € 2,44 |
| herbeoordelingen Wmo | € 1,00 | € 3,25 | € 0,54 | € 4,79 |
| herbeoordelingen Jeugd | € 1,79 | € 1,70 | € 0,36 | € 3,86 |
| overig | € 0,24 | € 0,12 | € 1,41 | € 1,77 |

4 Advies

4.1 Discussie van de methode voor de kostenberekening

Wij adviseren om voor het berekenen van de meerkosten de administratieve methode te gebruiken. Deze methode heeft een aantal voordelen ten opzichte van de ABC-methode:

- In de administratieve methode is gevraagd om daadwerkelijk gemaakte uitgaven op te geven. Een aantal gemeenten hebben zelfs de facturen van de inhuur met bijbehorende taken meegeleverd waardoor de kosten als feitelijke uitgaven konden worden bevestigd. De kosten die uit de ABC-methode voortkomen zijn gebaseerd op inschattingen van de benodigde tijd. Onze inschatting is daarom dat de gegevens van de administratieve methode nauwkeuriger zijn.
- Bij de ABC-methode is om tijdsbesteding van interne capaciteit gevraagd. In de administratieve uitvraag is om vergoed overwerk en substitutie-inhuur gevraagd (dit betreft daadwerkelijke extra uitgaven: 'cash-out'). De ABC-methode omvat daardoor mogelijk ook kosten van personeel waarbij geen sprake is van extra inhuur of interne substitutie. De opgegeven kosten in de administratieve uitvraag zijn hierdoor meer valide voor de berekening van extra uitgaven.
-
- De administratieve gegevens konden vaker aangeleverd worden dan de gegevens voor de ABC-methode. Hierdoor is de gegevensbasis in de steekproeven die op de administratieve methode gebaseerd zijn groter en dus mogelijk representatiever.

Gegeven de tweede constatering was de verwachting dat de totale opgevoerde kosten bij de ABC-methode hoger zouden liggen dan bij de administratieve methode. Dit blijkt echter niet het geval. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn:

- De inschatting van de tijdsbesteding in de ABC-methode is te gereserveerd geweest
- Gemeenten konden extra overhead niet kwijt bij de ABC-methode
- Gemeenten vonden het lastig een inschatting van tijdsinspanningen voor toekomstige acties in te voeren, terwijl de inhuur voor die benodigde toekomstige acties vaak al gepleegd is.

4.2 Discussie van de gebruikte steekproeven

Steekproef 1 omvat de gemeenten waarbij de gegevens impliciet gecontroleerd zijn doordat de totale opgegeven meerkosten bij de overlappende kostenposten van de administratieve methode en de ABC-methode goed overeenkomen. Dit is daarom qua ingevulde gegevens de meest betrouwbare steekproef. Wel is dit de kleinste steekproef en daardoor het minst representatief voor de alle gemeenten.

Steekproef 2 omvat naast de gemeenten in steekproef 1 ook de gemeenten die de uitvraag van één van beide methodes plausibel hebben ingevuld. Deze gegevens kunnen niet impliciet gecontroleerd worden maar via vergelijking met overige gemeenten (controle op afwijkingen, en teruglegging bij de betreffende gemeenten) in steekproef 1 zijn de gegevens qua betrouwbaarheid nagenoeg op eenzelfde niveau. Steekproef 2 omvat meer gemeenten dan steekproef 1 en is daardoor iets meer representatief voor alle gemeenten. Dit geldt vooral voor steekproef 2b, aangezien daarbij 11 extra gemeenten meegenomen worden ten opzichte van steekproef 1b.

Steekproef 3 is veruit de grootste steekproef en daardoor het meest representatief voor de totale groep gemeenten. Daartegenover staat dat deze steekproef gemeenten omvat die qua meerkosten alleen een randtotaal hebben opgegeven. De controleerbaarheid en betrouwbaarheid van deze randtotalen is beperkt omdat cijfers niet op het niveau van afzonderlijke kostenposten vergeleken kunnen worden met de gemeenten uit steekproef 1 of 2.

4.3 Advies en informatie ten behoeve van bestuurlijke overweging

Variant

Als we bovenstaande constatering samen bezien dan komt de administratieve methode bij steekproef 2 (variant 2b) als meest nauwkeurig en betrouwbaar uit de bus. Wij adviseren dan ook om deze variant te hanteren qua macro meerkosten en verdeling. Deze variant bevat 5% van de kleine gemeenten, 11% van de middelgrote gemeenten en 16% van de grote gemeenten, samen goed voor 15% van de budgetten in de administratie van de SVB. Deze steekproef is daarmee van een redelijk omvang. Indien representativiteit echter zwaarder weegt dan nauwkeurigheid en betrouwbaarheid dan kan ook overwogen worden voor de verdeling variant 3b of een gemiddelde van variant 2b en 3b te hanteren.

Omvang macrobedrag

De macro compensatie wordt op bestuurlijk niveau vastgelegd. Bij de vaststelling van de te compenseren macro kosten kan de opbouw van de meerkosten zoals aangedragen door gemeenten inzicht geven. Daartoe hebben we voor variant 2b

de opbouw van het macrobudget in Tabel 4.1 weergegeven. Op basis van de relatieve omvang van de kostenposten kan de financiële consequentie meegewogen worden bij de keuze om bepaalde kostenposten wel of niet te compenseren.

Tabel 4.1: Verdeling kostenposten Variant 2b

| Kostenposten | Percentage |
|---|-------------------|
| Kostenposten herstelacties | |
| directe inhuur Wmo (nov-sep) | 30,2% |
| directe inhuur Wmo (okt-dec) | 12,3% |
| directe inhuur Jeugd (nov-sep) | 10,8% |
| directe inhuur Jeugd (okt-dec) | 3,1% |
| Uitbetaalde overuren Wmo (nov-sep) | 2,3% |
| Uitbetaalde overuren Wmo (okt-dec) | 0,1% |
| Uitbetaalde overuren Jeugd (okt-dec) | 0,1% |
| Uitbetaalde overuren Jeugd (okt-dec) | 0,1% |
| indirecte inhuur Wmo (substitutie) hele periode | 2,4% |
| indirecte inhuur Jeugd (substitutie) hele periode | 0,7% |
| Kostenposten herbeoordelingen | |
| directe inhuur Wmo (nov-sep) | 5,9% |
| directe inhuur Wmo (okt-dec) | 7,5% |
| directe inhuur Jeugd (nov-sep) | 4,5% |
| directe inhuur Jeugd (okt-dec) | 6,1% |
| overuren Wmo (nov-sep) | 0,8% |
| overuren Wmo (okt-dec) | 0,7% |
| overuren Jeugd (okt-dec) | 0,1% |
| overuren Jeugd (okt-dec) | 0,1% |
| indirecte inhuur Wmo (substitutie) hele periode | 1,0% |
| indirecte inhuur Jeugd (substitutie) hele periode | 0,2% |
| Overige kostenposten | |
| Aanvullende overhead bij herstelacties | 5,9% |
| Jaarverantwoording | 3,7% |
| Landelijk ^a | 1,5% |
| TOTAAL | 100% |

a. Beleidstaken als extra stuurgroepen, afstemming met SVB en communicatie met cliënt t.g.v. herstelacties

Bijzondere meerkosten in de verdeling

Op basis van de verzamelde gegevens kunnen wij geen bewijzen vinden dat centrumgemeenten gemiddeld meer meerkosten hebben gemaakt dan grote en middelgrote niet-centrumgemeenten. Dat wil niet zeggen dat BW-budgethouders geen hogere meerkosten hebben dan overige budgethouders, aangezien andere factoren (bijv. het gehanteerde softwarepakket) de vergelijking mogelijk gelijktijdig beïnvloeden.

Het gehanteerde softwarepakket lijkt op het eerste zicht een verschil te maken voor de gemiddelde Wmo-meerkosten. Echter verstoort de gemeentegrootteklasse deze bevindingen aangezien het pakket dat tot minder meerkosten lijkt te leiden vrijwel alleen gebruikt wordt door kleine gemeenten. Hierdoor is het niet nodig om nogmaals voor dit ogenschijnlijke effect van software te compenseren.

Om vast te stellen of het feit dat een gemeente centrumgemeenten is of niet of dat een gemeente een bepaald softwarepakket gebruikt, naast gemeentegrootteklasse van invloed is op de hoogte van de gemiddelde meerkosten dienen grootteklasse, centrumgemeente en softwarepakket gelijktijdig onderzocht te worden. Dit resulteert echter in zeer kleine groepen binnen de steekproef die te weinig basis bieden voor een valide vergelijking. Op basis van de gegevens die voorhanden zijn adviseren wij daarom in de verdeling niet speciaal rekening te houden met centrumgemeenten of het hanteren van een bepaald softwarepakket.

Bovendien wordt in de verdeling reeds rekening gehouden met gemeentegrootteklasse, waardoor middelgrote en grote gemeenten gemiddeld meer gecompenseerd krijgen dan kleine gemeenten. Het is goed mogelijk dat hierdoor reeds voor het meerkosten verhogende effect van beschermd wonen wordt gecompenseerd.

Bijlage 1: achtergrond trekkingsrecht PGB

Globale procesbeschrijving regulier PGB-traject

Het reguliere proces binnen gemeenten start met een persoonlijk gesprek waarbij vastgesteld wordt wat de zorgbehoefte is en wat de mogelijkheden zijn ('het onderzoek' of voorheen 'het keukentafelgesprek' in de Wmo en 'het gesprek' in de Jeugdwet). Een persoonlijk plan van de cliënt kan als input dienen voor dit gesprek. In het plan concretiseert de aanvrager welke zorg hij zou willen inkopen met het budget, op welke manier deze ondersteuning bijdraagt aan zijn participatie en zelfredzaamheid en hoe de kwaliteit van de ondersteuning is gewaarborgd.⁹ Op basis van het verslag van dit gesprek besluit de gemeente al dan niet een indicatie af te geven voor zorg in natura of een PGB.

Bij toekenning van een PGB stuurt de gemeente een beschikking naar de cliënt en dan een toekenningsbeschikking aan de SVB. Naast de hoogte van het PGB en een omschrijving van het doel van het budget, bevat de toekenningsbeschikking de voorwaarden die de gemeente bij het PGB stelt en de faciliteiten die zij verleent.¹⁰ Vervolgens kan de cliënt een zorgovereenkomst (ZOK) met een zorgverlener afsluiten. Deze zorgovereenkomst wordt in eerste instantie arbeidsrechtelijk getoetst door de SVB. In tweede instantie voert de gemeente een zorginhoudelijke toets uit. Daarbij toetst de gemeente of de ZOK aansluit bij de gemaakte afspraken met de budgethouder (binnen de indicatie/toekenningsbeschikking), of de kwaliteit van zorg voldoende is en of de juiste zorg wordt ingekocht voor acceptabele tarieven. Als de gemeente goedkeuring op de ZOK verleent dan stelt de gemeente de SVB hiervan op de hoogte. Vervolgens bevestigt de SVB de arbeidsrechtelijke en zorginhoudelijke goedkeuring naar de cliënt. Als al deze processtappen doorlopen zijn dan kan de SVB overgaan tot betaling van de geleverde zorg.

Terugvalscenario's

Bij de invoering van het trekkingsrecht heeft de SVB zolang reguliere verwerking niet gegarandeerd kon worden een aantal terugvalscenario's uitgevoerd. Hiermee zou de continuïteit van zorg gewaarborgd worden. Het betreft de ambtshalve goedkeuring van zorgovereenkomsten door de SVB (1), de ambtshalve toekenning van budgetten (2) en spoedbetalingen door het Rapid Response Team (3).

⁹ *Handreiking pgb in de Wmo en Jeugdwet*, Transitiebureau, Januari 2015

¹⁰ <http://www.invoeringwmo.nl/content/toekenning-en-gebruik>

1. Ambtshalve goedkeuring zorgovereenkomst: Niet tijdig verwerkte zorgovereenkomsten worden door de SVB in opdracht van VWS ambtshalve geaccordeerd waarbij de SVB een fictief maximum uurtarief van € 999,98 hanteerde. Na 1 juli 2015 is dit terugvalscenario niet langer uitgevoerd.
2. Ambtshalve toekenning van PGB's: Wanneer een toekenningsbeschikking niet tijdig in de SVB-systemen kan worden opgenomen, wordt het PGB door de SVB in opdracht van VWS ambtshalve toegekend. Hierdoor is een voorschotbedrag per budgethouder beschikbaar om facturen en lonen te betalen. Na 1 juli 2015 zijn ambtshalve toegekende budgetten vervallen.
3. Spoedbetalingen Rapid Response Team: Het Rapid Response Team is een speciaal team van de SVB dat de bevoegdheid heeft de acute problemen op te lossen. Staatssecretaris van VWS schrijft in zijn brief d.d. 17 februari 2015: "Meldingen van cliënten die bij Per Saldo¹¹ binnenkomen, worden door Per Saldo beoordeeld op urgentie. Indien sprake is van urgente situaties, worden die met informatie die nodig is om de uitbetaling te doen, doorgestuurd naar het RRT (Rapid Response Team) van de SVB. Dit gebeurt tweemaal per dag. Het RRT hanteert vervolgens een werkwijze die er in hoofdlijnen op neerkomt dat er binnen 3 werkdagen een betaalopdracht aan de bank wordt gegeven, zodat het geld binnen 5 werkdagen op de rekening van de zorgverlener kan staan."

Herstelacties

Het onderzoek gaat over kosten t.g.v. herstelacties. Leidend hiervoor was het 'Plan van aanpak herstelacties implementatie trekkingsrechten PGB'¹². Bijkomend zijn acties die destijds nog niet waren voorzien. De herstelacties zijn tijdens de kick-off meeting met de klankbordgroep besproken. De herstelacties zijn:

- 1.) Controleren en corrigeren van ambtshalve acties van SVB als ook de foute registraties door een gemankeerd verwerkingsproces bij de SVB
 - Aanpassen foutief uurtarief n.a.v. ambtshalve goedkeuring ZOK
 - Corrigeren onterecht goedgekeurde ZOK n.a.v. ambtshalve goedkeuring ZOK

¹¹ Belangenvereniging van mensen met een PGB

¹² *Plan van aanpak herstelacties implementatie trekkingsrechten PGB*, hoofdstuk 8, Ministerie van VWS, 24 maart 2015

- Corrigeren budgetten n.a.v. ambtshalve toekenning PGB en foutief of onterecht niet ingevoerde PGB's
 - Terugvorderen onterecht toegekende budgetten n.a.v. ambtshalve toekenning PGB en foutief ingevoerde PGB's
 - Aanvullen vrij besteedbaar bedrag (VBB) in toekenningsbericht
 - Corrigeren ZOK die onder verkeerde wet staat (deels regulier)
 - Corrigeren verhouding Zw/WMO bij combinatiecontracten (deels regulier)
- 2.) Ten gevolge van terugvalscenario's en herstelacties
- Extra afstemming met zorgkantoor/SVB
 - Extra beleidstaken als stuurgroepen en werkgroepen PGB
 - Communicatie met cliënt
- 3.) Aanvullende acties ten gevolge van het besluit m.b.t. de herbeoordelingen

Één of meerder deelnemende gemeenten hebben acties in de optionele invoer bij de ABC-gegevensvraag toegevoegd. Gezamenlijk zijn deze acties goed voor 18% van de totale kosten opgegeven in de ABC-methode. Mogelijk zitten deze acties (gedeeltelijk) ook verdisconteerd in de bedragen van de administratieve vraag. Omdat daarbij geen onderscheid gemaakt is in de verschillende acties (maar alleen naar de totale uitgaven voor bijvoorbeeld herstelacties is gevraagd) is dit echter niet te herleiden. Om bij iedere gemeente een controle van de dekking van de opgegeven uitgaven in de administratieve vraag te doen (voor wat betreft onderstaande factoren) was binnen het tijdsbestek niet haalbaar. De bij de ABC-methode minimaal één keer genoemde acties bij de optionele invoer van gegevens zijn:

Ad 1)

- Omhangen centrumgemeente beschermd wonen
- Uitvoeringskosten gemoeid met verstrekken voorschotten
- Herstelactie 2: grensgevallen 75%
- Herstelactie 4: Budgethouders die niet declareren
- Telefoon dienst consulenten
- Rappel op communicatie
- Ambtshalve afsluiten na geen reactie op verzoek om herindicatie
- Uitzoeken en corrigeren van foutcodes
- Extra controle aangeleverde budgetten en herstelacties (nodig aangezien er veel incorrect verwerkt is/wordt)
- Telefonische actie om cliënten te verzoeken hun ZOK snel naar de SVB te sturen, plus telefoontjes met vragen van cliënten beantwoorden.
- Aanvullende acties beschermd wonen
- GO werkzaamheden 2014 en 2015
- Ongeregistreerde vragen contact momenten via consulenten en KCC
- Extra contact momenten naar RRT

- Verwerken van operationele vragen van de SVB als gevolg van onduidelijk proces
- Overgang klanten van WMO/Jeugd naar WLZ (de vergeten groep)
- Onbekende BSN nummers met ambtshalve budget
- Extra personele kosten in november-december 2014
- Onderzoeken oorzaken niet-uitbetalen (steekproef onder 105 budgethouders)
- Extra voorlichting budgethouders n.a.v. onderzoek niet uitbetalen (advertenties plaatsten, brieven sturen, selectie groepen en vragen beantwoorden)
- Diverse keren alle TKB's opnieuw verstuurd naar de SVB

Ad 2)

- Brief PGB budgethouders verlenging indicatie 1 mei 2016
- Versturen TKB, uitval corrigeren TKB, ZOK goedkeuren,
- Besluitvorming directie voorbereiden over te nemen acties als gevolg van sluiting SVB, coördinatie project
- ICT: (groepen) burgers selecteren die o.b.v. uitgangspunten directie een PGB verlenging moeten krijgen, besluiten e.d. vastleggen in GWS
- Maatwerkbrieven schrijven, mergen en verzenden
- Telefoontjes, vragen n.a.v. brieven
- Handmatig splitsen budgetten 2015/2016
- Mailings richting cliënt
- Extra analyse en coördinatie uitvoering vertaling consequenties extra tijdsdruk
- Extra data entry
- Extra inhuur assistent consulenten (vooronderzoek)
- Selecteren groepen, bestuurlijke advisering, communicatie naar cliënten, technische uitvoering van de ambtshalve verlengingen
- belacties
- administratieve handelingen: dossier, beschikking, document t.b.v. SVB

Ad 3)

- Politiek bestuurlijke advisering - annotatie bestuurlijke overleggen
- Deelname werkgroep implementatie brainstorms
- Coördinatie acties rond SVB en afstemming VNG/G4 overleggen
- Beleidsmatige taken
- Vanaf 1 juli 2015 Crisisoverleg PGB
- Extra afstemming met zorgkantoor/SVB Verwerken van operationele vragen van de SVB als gevolg van onduidelijk proces
- management crisisteam opdracht structurering, analyse en coördinatie
- backoffice: belafspraken als gevolg van uitbetalingsproblemen

- backoffice: behandelen mailverkeer vanuit de SVB met vragen over budgethouders
- Opvoeren budgetten die niet in de gegevensoverdracht zaten
- Kosten externe projectadviseur voor o.a: instructie backoffice geven over uitvoeren herstelacties, onderzoeken verschillen in registratie TKB's, monitoren kwaliteits registratie TKB bij SVB
- Bestuursadvisering

Bijlage 2: Achtergrond onderzoekstraject

Bij het onderzoek betrokken partijen: klankbordgroep, opdrachtgever en -nemer

Dit onderzoek is door Ape en JE Consultancy uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VWS. De uitgangspunten van het onderzoek zijn vastgesteld in een Bestuurlijk Overleg van 8 september 2015. VWS stelde het kader van het onderzoek vast. De kaderstelling gebeurde in samenwerking met een klankbordgroep: met vertegenwoordigers van gemeenten, VNG en het ministerie van Financiën en VWS.

Ape en JE Consultancy hebben als onafhankelijke onderzoekers gefungeerd. Onafhankelijk betekent dat wij de meerkosten zo objectief mogelijk in beeld hebben gebracht en dat wij de opdrachtgever middels deze rapportage hebben geadviseerd over een mogelijke compensatie hiervan. Welke kosten vergoed worden en op welke wijze dit geschiedt is een bestuurlijke afweging. Onderzoekers van Ape en JE Consultancy hebben de gebruikte gegevens en de uitkomsten van de berekeningen op plausibiliteit getoetst. Hiermee zijn de resultaten van voldoende zekerheid voorzien.

Korte doorlooptijd van het onderzoek

De doorlooptijd van het onderzoek was 7 weken. Het onderzoek begon met een kick-off meeting op 8 oktober 2015¹³. In deze bijeenkomst zijn de kaders van het onderzoek afgestemd en is de aanpak besproken en aangescherpt. De gegevensuitvraag is van 8 t/m 20 oktober uitgewerkt. De gegevensuitvraag is in verdiepende sessies besproken met de gemeenten Groningen, Rotterdam en Midden-Delfland. Op 21 oktober heeft de VNG een brief naar alle gemeenten gestuurd met het verzoek om aan het onderzoek deel te nemen. Nadat een gemeente een contactpersoon heeft aangeleverd is de gegevensuitvraag opgestuurd. De gegevens dienden voor 6 november aangeleverd worden. De gegevens zijn tijdens de aanlevering gecontroleerd en waar nodig teruggekoppeld en bewerkt. Tussen 6 en 20 november zijn de analyses uitgevoerd. De volledige SVB-gegevens t.a.v. de extrapolatie en verdeling zijn op 18 november verkregen. Op 23 november heeft een terugkoppeling van de resultaten aan de klankbordgroep plaatsgevonden¹⁴.

¹³ Bij de kick-off meeting waren aanwezig: vertegenwoordigers van het ministerie van VWS, het ministerie van Financiën, de VNG, de gemeenten Zwolle, Groningen, Utrecht, Westland en Almere en Ape en JE Consultancy.

¹⁴ Bij de terugkoppeling waren aanwezig: vertegenwoordigers van het ministerie van VWS, het ministerie van Financiën, de VNG, de gemeenten Groningen, Utrecht, Westland, Almere, Den Haag en Den Bosch en Ape en JE Consultancy.

Bijlage 3: Gegevensuitvraag

Uitvraag van kosten op twee manieren: ABC-methode en administratieve methode

Met de klankbordgroep is afgesteld om de meerkosten op twee manieren uit te vragen: de Activity Based Costing methode, ook wel de ABC-methode en een administratieve uitvraag. Bij de ABC-methode wordt naar acties, tijdsinspanning per actie (inhuur en interne inzet) en het tarief en/of de schaal van de uitvoerende medewerker gevraagd (ABC-uitvraag). Bij de acties gaat het om alle acties die tot meerkosten hebben geleid zoals die in het onderzoek gedefinieerd zijn. In de administratieve methode worden totale kosten gebruikt (bijvoorbeeld voor inhuur). Gemeenten hebben de mogelijkheid gehad om beide manieren van de uitvraag in te vullen.

Gemeenten betrokken bij de opstelling van de uitvraag

Bij een aantal gemeenten is een concept vragenlijst voorgelegd. Hierbij is naar feedback gevraagd: Is de vragenlijst in te vullen? Zijn de vragen en definities helder? Kunnen in de vragenlijst alle gemaakte meerkosten opgegeven worden? Hoe kan de vragenlijst verbeterd worden? In verdiepende sessies is de vragenlijst vervolgens aangepast.

Uitvraag biedt ruimte voor eigen invulling

In de uitvraag is ruimte gegeven om toelichtingen op de gegevens te maken en om opmerkingen toe te voegen. Gemeenten konden zelf kostenposten toevoegen. In deze gevallen zijn de opmerkingen en toelichtingen cruciaal. Bij een aantal gemeenten is naar aanleiding daarvan om verheldering gevraagd. Indien een gemeente de uitvraag niet kon invullen (bijvoorbeeld vanwege tijdgebrek of omdat het format niet aansloot bij de bijgehouden gegevens) konden gegevens ook in een andere vorm worden aangeleverd. Deze gegevens zijn zo goed mogelijk meegenomen in het onderzoek, bijvoorbeeld in Variant 3 waarin ook randtotalen van kosten zijn meegenomen.

Implausibele gegevens zijn bij gemeenten teruggelegd

Veel gemeenten hebben gegevens voor dit onderzoek aangeleverd. Wij vertrouwen erop dat de gemeenten naar eer en geweten de vragenlijst hebben ingevuld. Desalniettemin zijn de aangeleverde gegevens zijn door de onderzoekers op plausibiliteit getoetst. Hierbij is onder meer gekeken naar de kosten per budget (zelf opgegeven budgetten) en naar de relatie tussen de kosten volgens de ABC-methode en de kosten volgens de administratieve methode. Gegevens die niet verklaard konden worden zijn bij de betreffende gemeente teruggelegd. In sommige gevallen heeft dit geleid tot een aanpassing van de gegevens.

Tarieven indirecte huur en overuren zijn gebaseerd op overheidstarieven 2015

In de ABC-uitvraag is naar de functieschaal van de medewerkers gevraagd die de gevraagde acties hebben uitgevoerd. In de administratieve uitvraag konden vergoede overuren en de functieschaal van de betreffende medewerker worden aangegeven. In beide gevallen gebruiken wij voor de berekening van de kosten tarieven conform de 'tabel overheidstarieven 2015'.

Uitsplitsing naar Wmo en Jeugd

In de administratieve uitvraag is, zoals eerder gezegd, onderscheid gemaakt in meerkosten bij Jeugdhulp en meerkosten bij Wmo. In sommige gevallen konden kosten op basis van de geleverde gegevens niet aan Wmo of Jeugd worden toegewezen. In deze gevallen hebben wij op basis van de zelf opgegeven aantallen budgetten de kosten verhoudingsgewijs toebedeeld.

Overheadkosten

Inhuurkosten zijn exclusief overhead opgevraagd. Indien er extra overheadkosten zijn gemaakt konden deze onder de post 'overige kosten' worden opgegeven.

Bijlage 4: Extrapolatie

De extrapolatie hebben we op eenzelfde wijze uitgevoerd als de in Hoofdstuk 2 beschreven verdeling. De extrapolatie is in de basis gestoeld op twee grootheden: de ambtshalve acties van de SVB in 2015 en het aantal budgetten tot en met 30 september 2015. Iedere combinatie van grootteklasse (klein, middelgroot en groot), type (inhuur/interne kosten) en element (herstelactie, actie t.g.v. het besluit herbeoordelingen, landelijke kosten en overige kosten) vormt een eigen kostenpost binnen de steekproef. In onderstaand kader staat een voorbeeld van de extrapolatie van een afzonderlijke kostenpost binnen de steekproef.

Voorbeeld extrapolatie kostenpost ABC-methode:

- **grote gemeenten** (grootteklasse) in steekproef 1a en 2a hebben gezamenlijk € 245.313 **inhuur-kosten** (type) bij de **herstelactie** (element) "Uitzoeken en corrigeren budgetten n.a.v. ambtshalve toekenning PGB en foutief of onterecht niet ingevoerde PGB's."
- Bij grote gemeenten in de steekproef is 3.317 keer een **ambtshalve toekenning** (extrapolatiegrootheid) uitgevoerd.
- Landelijk zijn er voor kleine gemeenten 19.291 ambtshalve toekenningen uitgevoerd.
- De macro-kosten voor kleine gemeenten voor deze kostenpost zijn:
 $€ 245.313 / 3.317 \times 19.291 = € 1.426.693$

Niet alle kostenposten van de meerkosten worden geëxtrapoleerd op basis van dezelfde grootheid. Dit komt omdat niet voor iedere kostenpost dezelfde grootheid relevant is voor de omvang van de gemaakte kosten. De verschillende gehanteerde extrapolatiegrootheden zijn: ambtshalve toekenningen, ambtshalve goedkeuringen van zorgovereenkomsten, het totaal van ambtshalve acties en het aantal budgetten in 2015 (tot en met september) per gemeenten.

Voorts verschilt de extrapolatie tussen de a- en b-varianten, aangezien in de administratieve methode geen onderscheid gemaakt is in afzonderlijke herstelacties maar wel de meerkosten voor Jeugdhulp en Wmo apart zijn uitgevraagd.

Ter illustratie: bij de varianten waarbij de macro meerkosten zijn gestoeld op de opgaven van tijdsbestedingen, uurtarieven en de verdeling interne/inhuur capaciteit (Activity Based Costing methode, a-varianten) worden bijvoorbeeld:

- de meerkosten van de herstelactie "Uitzoeken en aanpassen foutief uurtarief n.a.v. ambtshalve goedkeuring ZOK" geëxtrapoleerd op basis van het aantal ambtshalve goedkeuringen van zorgovereenkomsten in 2015 per gemeente

- de meerkosten van “Aanvullende acties ten gevolge van het besluit m.b.t. de herbeoordelingen” geëxtrapoleerd op basis van de budgetten per gemeente tot 30 september 2015, omdat het aantal herbeoordelingen meer gerelateerd is aan het aantal budgetten dan aan het aantal ambtshalve acties bij de SVB.

Bij de varianten waarbij de macro meerkosten zijn gestoeld op administratieve gegevens (b-varianten) wordt bij extrapolatie geen onderscheid gemaakt in ambtshalve toekenningen en ambtshalve goedkeuringen maar wordt wel onderscheid gemaakt in ambtshalve acties/indicaties Jeugdhulp en ambtshalve acties/indicaties Wmo omdat de kosten hier niet zijn toe te rekenen aan specifieke ambtshalve acties, maar wel aan wettelijk domein..

Bijlage 5: Responsgemeenten

| Gemeente | Inwoners | Grootteklasse |
|--------------------------------|----------|---------------|
| Alblasserdam | 19801 | klein |
| Almere | 196013 | groot |
| Alphen aan den Rijn | 106785 | groot |
| Alphen-Chaam | 9717 | klein |
| Amsterdam | 810937 | groot |
| Arnhem | 150823 | groot |
| Assen | 67190 | middelgroot |
| Beemster | 8910 | klein |
| Bellingwedde | 8920 | klein |
| Bloemendaal | 22059 | klein |
| Borsele | 22579 | klein |
| Brunssum | 28958 | klein |
| Capelle aan den IJssel | 66178 | middelgroot |
| Delfzijl | 25698 | klein |
| Dordrecht | 118691 | groot |
| Dronten | 40413 | middelgroot |
| Echt-Susteren | 31976 | klein |
| Eindhoven | 220920 | groot |
| Epe | 32351 | klein |
| Etten-Leur | 42357 | middelgroot |
| Giesselanden | 14442 | klein |
| Goirle | 23098 | klein |
| Groningen | 198317 | groot |
| Haarlemmerliede en Spaarnwoude | 5535 | klein |
| Heemskerk | 39088 | klein |
| Heemstede | 26364 | klein |
| Hendrik-Ido-Ambacht | 28911 | klein |
| Hollands Kroon | 47502 | middelgroot |
| Hoorn | 71703 | middelgroot |
| Kampen | 51092 | middelgroot |
| Landsmeer | 10444 | klein |
| Leerdam | 20590 | klein |
| Leeuwarden | 107342 | groot |
| Leudal | 36219 | klein |
| Maasdriel | 24156 | klein |
| Maasgouw | 23907 | klein |
| Meppel | 32867 | klein |

| Gemeente | Inwoners | Grootteklasse |
|--------------------|----------|---------------|
| Midden-Drenthe | 33366 | klein |
| Nijmegen | 168292 | groot |
| Noordoostpolder | 46356 | middelgroot |
| Oldambt | 38560 | klein |
| Onderbanken | 7881 | klein |
| Oss | 90575 | middelgroot |
| Papendrecht | 32117 | klein |
| Purmerend | 79576 | middelgroot |
| Rheden | 43640 | middelgroot |
| Rijssen-Holten | 37661 | klein |
| Rijswijk | 47634 | middelgroot |
| Roerdalen | 20832 | klein |
| Rotterdam | 618357 | groot |
| Schagen | 45978 | middelgroot |
| Sliedrecht | 24528 | klein |
| Smallingerland | 55467 | middelgroot |
| Stadskanaal | 32803 | klein |
| Steenbergen | 23374 | klein |
| Tholen | 25408 | klein |
| Tilburg | 210270 | groot |
| Twenterand | 33929 | klein |
| Veenendaal | 63252 | middelgroot |
| Venray | 43112 | middelgroot |
| Voorst | 23767 | klein |
| Vught | 25638 | klein |
| Westland | 103241 | groot |
| Wijchen | 41043 | middelgroot |
| Wijk bij duurstede | 23043 | klein |
| Woerden | 50577 | middelgroot |
| Zeist | 61250 | middelgroot |
| Zevenaar | 32283 | klein |
| Zoetermeer | 123561 | groot |
| Zwijndrecht | 44547 | middelgroot |
| Zwolle | 123159 | groot |

Bijlage 6: Gemeenten extrapolatie

Onderstaande tabel geeft aan welke gemeenten de zes varianten in dit onderzoek bevatten (aangeduid met een x).

| Gemeente | Variant 1a | Variant 2a | Variant 3a | Variant 1b | Variant 2b | Variant 3b |
|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Bloemendaal | x | x | x | x | x | x |
| Brunssum | x | x | x | x | x | x |
| Giesselanden | x | x | x | x | x | x |
| Groningen | x | x | x | x | x | x |
| Haarlemmerliede en Spaarnwoude | x | x | x | x | x | x |
| Heemstede | x | x | x | x | x | x |
| Hoorn | x | x | x | x | x | x |
| Leudal | x | x | x | x | x | x |
| Onderbanken | x | x | x | x | x | x |
| Rheden | x | x | x | x | x | x |
| Rijssen-Holten | x | x | x | x | x | x |
| Tholen | x | x | x | x | x | x |
| Tilburg | x | x | x | x | x | x |
| Vught | x | x | x | x | x | x |
| Woerden | x | x | x | x | x | x |
| Zoetermeer | x | x | x | x | x | x |
| Zwolle | x | x | x | x | x | x |
| Amsterdam | | x | x | | | x |
| Etten-Leur | | x | x | | | x |
| Kampen | | x | x | | | x |
| Maasdriel | | x | x | | | x |
| Smallingerland | | x | x | | | x |
| Westland | | x | x | | | x |
| Alblasserdam | | | x | | | x |
| Almere | | | x | | | x |
| Alphen-Chaam | | | x | | x | x |
| Arnhem | | | x | | | x |
| Beemster | | | x | | x | x |
| Bellingwedde | | | x | | x | x |
| Capelle aan den IJssel | | | x | | x | x |
| Dordrecht | | | x | | | x |
| Dronten | | | x | | x | x |

| | | | |
|---------------------|---|---|---|
| Echt-Susteren | x | | x |
| Goirle | x | | x |
| Hendrik-Ido-Ambacht | x | | x |
| Hollands Kroon | x | | x |
| Leerdam | x | x | x |
| Leeuwarden | x | | x |
| Maasgouw | x | | x |
| Meppel | x | x | x |
| Midden-Drenthe | x | | x |
| Noordoostpolder | x | | x |
| Oss | x | x | x |
| Papendrecht | x | | x |
| Purmerend | x | x | x |
| Rijswijk | x | | x |
| Roerdalen | x | | x |
| Rotterdam | x | x | x |
| Schagen | x | | x |
| Sliedrecht | x | | x |
| Veenendaal | x | x | x |
| Voorst | x | | x |
| Wijchen | x | x | x |
| Zwijndrecht | x | | x |