

Marktpositie aanbieder beperkt van invloed op prijs voor huishoudelijke hulp

Inleiding

Op 25 februari 2016 berichtte de NOS op haar website over een dreigend faillissement van een grote aanbieder van huishulp in de regio Zuidwest-Friesland. Om het faillissement te voorkomen wilde deze organisatie gemeenten ertoe bewegen hogere tarieven te betalen. Volgens de aanbieder is zijn voorname positie in de regio een belangrijke factor, waardoor er ook voor de gemeenten het nodige op het spel staat. Bij een faillissement "...gaan er [namelijk] 600 mensen een uitkering in en moeten 1900 cliënten worden overgenomen."

Bovenstaande casus laat zien dat de marktpositie van een thuiszorgaanbieder belangrijk kan zijn voor de prijzen die de gemeente betaalt voor levering van thuiszorg aan de lokale bevolking.¹ Veel gemeenten hebben bij de inkoop van zorg en ondersteuning te maken met aanbieders die een groot deel van de lokale markt in handen hebben. In zijn algemeenheid geldt dat een groot marktaandeel vaak samengaat met marktmacht, oftewel de mogelijkheid om hogere prijzen te bedingen. Maar geldt dit ook voor de huishulp die door gemeenten wordt ingekocht? En maakt het dan nog uit of de gemeente te maken heeft met een instelling die een winstoogmerk heeft of met een *non-profit* organisatie? Dit zijn beleidsrelevante vragen, omdat de prijzen voor thuiszorg van invloed zijn op de beheersbaarheid van de gemeentelijke uitgaven binnen het sociaal domein.

Het Centraal Planbureau (CPB) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hebben onderzoek gedaan naar deze vragen aan de hand van marktgegevens voor huishoudelijke hulp. Deze vorm van huishulp werd met de invoering van de Wmo 2007 een van de eerste ondersteuningstaken die onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid gevallen is. Een deel van de resultaten van dit onderzoek is vorig jaar al gepubliceerd in een CPB/SCP-boek ([van Eijkel e.a., 2017](#)). Een verdiepende analyse heeft geresulteerd in een Engelstalig wetenschappelijk artikel ([link](#)) Deze samenvatting is ervoor bedoeld om een beknopte en toegankelijke weergave te geven van het wetenschappelijke artikel.

De belangrijkste bevinding van onze studie is dat aanbieders met een groot marktaandeel een hogere prijs weten te bedingen dan kleine spelers in de gemeente. Vergeleken met andere studies naar de effecten van marktposities op prijzen binnen de (langdurige) zorg gaat het echter om een bescheiden effect. De gemiddelde lokale marktleider – met zo'n 65 procent van de lokale markt in handen – weet een prijs te bedingen die zo'n 2 à 3 procent hoger ligt dan de prijs van een heel kleine aanbieder. Inzoomend op onze kernbevinding zien we dat het kleine, maar statistisch significante effect van marktaandeel op prijs enkel gedreven wordt door het prijsgedrag van *for-profit* organisaties. In het geval de gemiddelde marktleider een *for-profit* status heeft, ontvangt hij een prijs die een kleine 3 à 4 procent hoger is dan de prijs van een kleine speler. Voor instellingen met een *non-profit* status bestaat er geen enkele relatie tussen marktaandeel en prijs.

In het vervolg van deze samenvatting gaan we eerst dieper in op de beleidsrelevantie van onze studie. Daarna bespreken we de opzet van ons onderzoek en geven we een overzicht van de

¹ Voor andere mediaberichten die een link leggen tussen de positie van een aanbieder in de gemeente en het tarief dat deze aanbieder ontvangt, zie [hier](#) en [hier](#).

belangrijkste resultaten. We eindigen met een duiding van deze uitkomsten en de daaruit volgende beleidsimplicaties.

Beleidsrelevantie

Bovenstaande bevindingen dragen bij aan het bredere discours over de voor- en nadelen van marktwerking in de langdurige zorg. In de laatste paar decennia zijn er meer marktprikkels in het stelsel voor langdurige zorg geïntroduceerd, mede ingegeven door de almaar stijgende kosten in deze sector. Voor thuishulp werd de trend naar deregulering al ingezet toen deze vorm van langdurige zorg nog onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) viel. Een wetswijziging in 2004 gaf zorgkantoren – die destijds thuiszorg inkochten – de mogelijkheid om met aanbieders te onderhandelen over de prijs.² Vanaf 2006 kregen ook instellingen met een winstoogmerk toestemming om thuishulp te leveren.

Met de decentralisatie werd de tendens naar deregulering voortgezet. Zo stapten gemeenten *en masse* af van het opnemen van budgetgaranties in de contracten met aanbieders – iets wat onder de AWBZ de standaard was. Hierdoor konden nieuwe instellingen gemakkelijker toetreden en bestaande thuiszorgorganisaties eenvoudiger actief worden buiten hun traditionele werkgebied. Ons onderzoek gaat in op de vraag in hoeverre de marktpositie van aanbieders in een gedereguleerde markt – dus zonder budgetgaranties of hoge toetredingsdrempels – van invloed is op de prijs. Dit draagt bij aan de kennis over de beheersbaarheid van de gemeentelijke uitgaven binnen het sociaal domein in het bijzonder en de uitgaven aan langdurige zorg in het algemeen.

Onze studie brengt ook aan het licht in hoeverre er verschillen zijn in prijsgedrag tussen *for-profit* en *non-profit* organisaties. Binnen de zorg kennen thuiszorgorganisaties een uitzonderingspositie: ze mogen winsten in de vorm van dividend uitkeren aan aandeelhouders. Onze bevindingen kunnen een bijdrage leveren aan het debat over de vraag of het winstverbod in andere delen van de zorg moet worden opgeheven. Recentelijk heeft deze vraag veel media-aandacht gekregen, nadat aan het licht was gekomen dat zorgaanbieders die wel onder het winstverbod vallen, via juridische constructies toch winsten kunnen uitkeren aan bestuurders.³ Ons onderzoek draagt bij aan de kennis over in hoeverre dit soort constructies een prijsopdrijvend effect kunnen hebben.

Onderzoeksopzet

Onze studie draait om de vraag of grote aanbieders van huishoudelijke hulp op lokaal niveau marktmacht hebben. Met andere woorden, vertaalt een hoog marktaandeel binnen de gemeente zich in een hoge prijs? Ter beantwoording van deze vraag gebruiken we gegevens uit het tijdsframe 2009-2013, afkomstig uit verschillende databronnen. De marktaandelen per gemeente zijn afkomstig van het Centraal Administratie Kantoor (CAK) en de prijzen per aanbieder via jaarlijkse, door het SCP afgenomen, enquêtes. Gegevens over de rechtsvorm van de verschillende aanbieders hebben we achterhaald via de website van de Kamer van Koophandel. De rechtsvorm maakt duidelijk of het een organisatie met een winstoogmerk betreft. Hoe het gesteld is met de kwaliteit van de geleverde hulp hebben wij niet kunnen achterhalen; betrouwbare gegevens hierover hebben wij niet tot onze beschikking.

² Zie Mosca e.a. (2010).

³ Zie *Financieel Dagblad*, 8 november 2017: <https://fd.nl/economie-politiek/1226179/kan-de-zorg-een-stuk-goedkoper>

Een potentieel probleem bij het in kaart brengen van prijsgedrag van aanbieders is dat gedurende onze onderzoeksperiode sommige gemeenten de prijs reguleerden. De consequentie hiervan was dat alle aanbieders – ongeacht het marktaandeel binnen de gemeente – dezelfde prijs ontvingen. Eventuele prijseffecten van marktmacht komen dan niet aan het licht. Gelukkig beschikken we via de website aanbestedingskalender.nl en consultancybureau Significant informatie over de wijze waarop gemeenten hun inkoopproces hebben vormgegeven. Met deze gegevens kunnen we een selectie maken van alle gemeenten die de prijs niet reguleerden, maar geïnteresseerde marktpartijen een prijs lieten opnemen in de offerte. In deze gevallen wordt de prijs bepaald door ‘de markt’ en ontstaan er prijsverschillen tussen aanbieders die mogelijk het gevolg zijn van verschillen in marktmacht.

Hoe weten we dat prijsverschillen tussen grote en kleine aanbieders een teken van marktmacht zijn? Prijsverschillen doen zich immers ook voor wanneer een gemeente bereid is meer te betalen voor hoge kwaliteit, of wanneer een efficiënte aanbieder inschrijft op een aanbesteding met een scherpe prijs. We gebruiken een veelbeproefde statistische methode om uit te sluiten dat onze resultaten gedreven worden door kwaliteits- of kostenverschillen tussen aanbieders. Met onze empirische aanpak kunnen we ook redelijkerwijs uitsluiten dat onze resultaten verstoord worden door een ‘omgekeerd’ effect van prijzen op marktaandelen. Dit omgekeerde effect ontstaat bijvoorbeeld wanneer gemeenten prijsverschillen doorberekenen in de eigen bijdragen van cliënten⁴, of in situaties waarin de gemeente een laaggeprijsde aanbieder aanbeveelt aan cliënten die geen sterke voorkeur voor een aanbieder hebben.

Belangrijkste resultaten

Uit onze studie blijkt dat aanbieders met een groot marktaandeel een hogere prijs weten te bedingen dan kleine spelers in de gemeente. Dit resultaat is statistisch significant en geldt voor zowel gewone huishoudelijke hulp (HH1, zoals de koelkast schoonmaken) als huishoudelijke hulp met regievoering (HH2, zoals de koelkast schoonmaken en producten die over de datum zijn weggooien). Ook blijft het overeind als we aan de hand van de hierboven besproken methodes corrigeren voor mogelijke verstoringen.

In economische termen is het prijsverschil echter klein, zeker voor HH1. De gemiddelde lokale marktleider – met zo’n 65 procent van de lokale markt in handen – weet een prijs te bedingen die ongeveer 2 procent hoger ligt dan de prijs van een heel kleine aanbieder. Vertaald naar het effect op marktniveau betekent dit dat een daling van de concentratiegraad met 10 procent leidt tot een daling van de gemiddelde marktprijs met 0,5 procent. Ter vergelijking, Forder en Allen (2014) vinden voor de Engelse markt voor verpleeghuizen een prijsdaling van ruim 2 procent bij een afname van de concentratiegraad met 10 procent. Voor HH2 is het effect iets groter: de gemiddelde marktleider in HH2 ontvangt een prijs die zo’n 3 procent boven de prijs van een kleine aanbieder ligt.

Inzoomend op onze kernbevinding zien we dat het kleine, maar (statistisch) significante effect van marktaandeel op prijs enkel gedreven wordt door het prijsgedrag van *for-profit* organisaties. In het geval dat de gemiddelde marktleider in HH1 een *for-profit* status heeft, ontvangt hij een prijs die een kleine 3 procent hoger is dan de prijs die een kleine speler ontvangt. Bij HH2 gaat het om een krappe

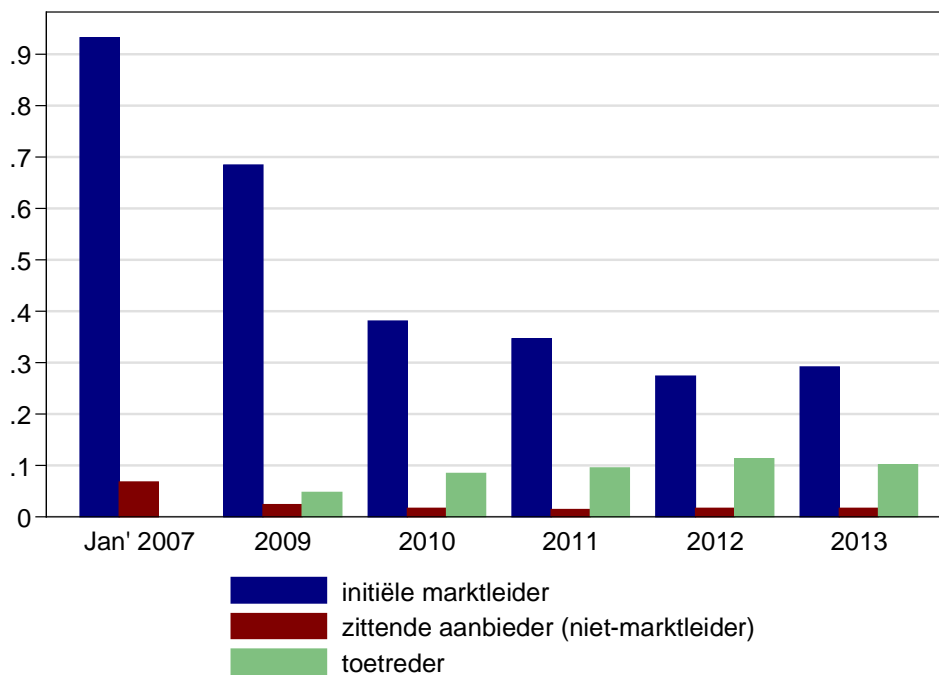
⁴ Eerder CPB-onderzoek toont aan dat de hoogte van de eigen bijdrage een effect heeft op het gebruik (Non, 2017).

4 procent. Voor zowel HH1 als HH2 is geen enkel effect van marktaandeel op prijs wanneer het een non-profit organisatie betreft.

Duiding van de resultaten en beleidsimplicaties

Hoe komt het dat grote aanbieders niet een veel hogere prijs bedingen dan kleine aanbieders? Een aannemelijke verklaring hiervoor is dat potentiële nieuwe aanbieders vrij eenvoudig kunnen toetreden. Figuur 1 geeft dit duidelijk weer. We zien hier het gemiddelde marktaandeel in de gemeente voor drie verschillende typen aanbieders. De eerste categorie (blauw) is de aanbieder met het grootste marktaandeel binnen de gemeente in januari 2007, dus net na de decentralisatie. De tweede categorie (rood) geeft de overige aanbieders weer die actief waren in de gemeente in januari 2007. Tot de laatste groep (groen) behoren de toetreders – aanbieders die pas na deze beginperiode actief zijn geworden. Uit de figuur blijkt dus dat het de toetreders zijn geweest die een substantieel marktaandeel hebben afgesnoept van de initiële marktleiders.

Figuur 1: Gemiddelde marktaandelen per gemeente voor verschillende typen aanbieders⁵



Hierdoor geeft de verdeling van marktaandelen niet altijd een compleet beeld van de concurrentie die zittende aanbieders ervaren. Wanneer een bestaande aanbieder een hoge prijs verlangt, bestaat er voor hem een reëel risico dat de gemeente niet langer meer met hem in zee gaat. Er zijn immers

⁵ Merk op dat de som van de gemiddelde marktaandelen van de drie typen aanbieders niet gelijk is aan één. Dit komt doordat we voor elk type het gemiddelde aandeel van een *individuele* aanbieder tonen en er in een gemeente doorgaans meerdere zittende aanbieders en toetreders actief zijn. Dit in tegenstelling tot Figuur 2.6 in van Eijkel e.a. (2017), waarin per type aanbieder het (gemiddelde) *cumulatieve* marktaandeel wordt weergegeven. Deze figuur maakt ook duidelijk dat het cumulatieve marktaandeel van toetreders in de loop der jaren flink is toegenomen, meer nog dan Figuur 1 hierboven doet vermoeden. Dit komt deels doordat er meer nieuwe aanbieders zijn toegetreden tot de markt en deels doordat deze nieuwe spelers individueel een groter marktaandeel hebben bemachtigd.

voldoende alternatieven. Terugkomend op het mediabericht aan het begin van deze samenvatting betekent dit ook dat de veronderstelde link tussen de positie binnen de gemeente en de prijs doorgaans niet sterk aanwezig is. Ook indien aanbieders in financiële moeilijkheden zitten, blijken er voor gemeenten voldoende alternatieven te zijn om het verzoek tot hogere tarieven niet te honoreren.

We zien op de markt voor huishoudelijke hulp inderdaad de nodige toetreding: gemiddeld worden er jaarlijks in een gemeente twee nieuwe aanbieders actief. De toetredingsdrempels op deze markt zijn dan ook relatief laag. Een groot deel van de kosten voor een aanbieder bestaat uit personeelskosten die grotendeels afhangen van de hoeveelheid hulp die een aanbieder levert. Nieuwe aanbieders – die over het algemeen klein beginnen, zo blijkt uit onze data – kennen dus relatief lage kosten van toetreding. Pas als ze een groter deel van de markt weten te veroveren, krijgen ze te maken met hogere kosten.

Dit betekent ook dat de gemeente de concurrentiedruk van potentiële toetreding optimaal benut indien zij nieuwe aanbieders de mogelijkheid biedt om langzaam te groeien. Het opwerpen van kunstmatige toetredingsdrempels – denk bijvoorbeeld aan strenge selectie van aanbieders bij de aanbesteding – past daar niet bij. Dit soort toetredingsdrempels dwingt nieuwe aanbieders namelijk om al direct een grote capaciteit aan te leggen.

Onze studie brengt een verschil in prijsgedrag tussen *for-profit* en *non-profit* instellingen aan het licht. Deze uitkomst ondersteunt de theorie dat *non-profit* organisaties andere doelen nastreven dan *for-profits*, die bovenal gericht zijn op winstmaximalisatie. Het vertelt ons echter niet of het toelaten van *for-profit* aanbieders tot de markt een prijsopdrijvend effect heeft. Het is namelijk goed mogelijk dat dit type instelling efficiënter opereert dan een *non-profit* organisatie en, *ceteris paribus*, tegen een lagere prijs hulp kan leveren. Als het prijsopdrijvende effect van marktmacht beperkt is en er voldoende efficiëntiewinsten te behalen zijn, kan het vanuit welvaartspectief optimaal zijn om *for-profit* aanbieders toe te laten tot de markt.

In welk opzicht zijn de inzichten vanuit deze studie door te trekken naar de nieuwe Wmo en jeugdzorg? Ten eerste geldt dat huishoudelijke hulp onder de nieuwe Wmo valt en dat het van alle Wmo-voorzieningen de meeste cliënten per gemeente kent.⁶ Kennis over het functioneren van de markt voor huishoudelijke hulp is dus op zichzelf al relevant voor de nieuwe Wmo.

Verder kunnen onze bevindingen ook waardevol zijn voor beleidskwesties rond de inkoop van nieuwe gemeentelijke voorzieningen binnen het sociaal domein. Voor deze nieuwe taken is een meerjarige analyse van gemeentelijk inkoopbeleid namelijk (nog) minder goed mogelijk. Onze studie is vooral relevant voor voorzieningen die duidelijke parallellen hebben met huishoudelijke hulp. De Wmo-voorziening (individuele) begeleiding en ambulante jeugdhulp zijn hier voorbeelden van: dit betreft ook vormen van thuishulp die worden geleverd door zowel *for-profit* als *non-profit* instellingen. Verder kennen deze voorzieningen net als huishoudelijke hulp op lokaal niveau relatief veel (potentiële) aanbieders.

⁶ Bij de invoering van de Wmo 2015 was er enige onduidelijkheid over de vraag of huishoudelijke hulp als Wmo-voorziening bleef bestaan. In mei 2016 kwam de Centrale Raad van Beroep tot het oordeel dat huishoudelijke hulp een prestatie is die onder de Wmo 2015 valt en indien nodig als maatwerkvoorziening moet worden aangeboden. Zie ook: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/hogste-rechter-poetshulp-valt-onder-wmo-2015.9536377.lynkx>

Verschillen tussen huishoudelijke hulp enerzijds en begeleiding en ambulante jeugdhulp anderzijds zijn er natuurlijk ook. De inhoud van laatstgenoemde taken is complexer en er zijn minder gebruikers per gemeente, waardoor schaalvoordelen bij de levering een grotere rol spelen. Dit betekent dat voor bestaande aanbieders het risico op toetreding van nieuwkomers kleiner is. Het effect van marktaandeel op prijs dat we voor huishoudelijke hulp gevonden hebben, kan dus gezien worden als ondergrens voor het verwachte effect voor begeleiding en ambulante jeugdhulp. Voor andere gemeentelijke voorzieningen waarbij complexiteit en schaaffecten een nog prominentere rol spelen – denk aan specialistische jeugdhulp – geldt deze conclusie *a fortiori*.

Referenties

van Eijkel, R., Van der Torre, A., Kattenberg, M.A.C. and Eggink, E. (2017). De markt voor huishoudelijke hulp, The Hague: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.

Forder, J., & Allan, S. (2014). The impact of competition on quality and prices in the English care homes market. *Journal of Health Economics*, 34, 73-83.

Mosca, I., Pomp, M., & Shestalova, V. (2010). Market share and price in Dutch home care: Market power or quality?. *De Economist*, 158(1), 61-79.

Non, M.C. (2017). Eigen bijdragen in de langdurige zorg – beïnvloeden ze het gebruik van zorg? CPB Discussion Paper, Den Haag: Centraal Planbureau.