

Eerste oplevering fase 1

Financieel advies en ondersteuning

Innovatie inkoop gebiedsgerichte sturing Wmo en preventieve Jeugdhulp

Samenvatting:

In deze oplevering van het eerste deel van de opdracht is een beschrijving gemaakt van de 3 items uit de offerte. Het vaststellen van het inkoopbudget, vaststellen reel uurtarief en vaststellen bekostigingssystematiek. Daarnaast wordt er nog een advies gegeven over een te vormen innovatiebudget.

De bepaling van het inkoopbudget is op basis van de was-woordt lijst en overgang van budget vastgesteld op € 11,3 miljoen. Dit is exclusief autonome groei en indexering. Wel is hier al de taakstelling van € 600.000 uit maatregel 98 vanaf.

De vaststelling van een reel uurtarief conform de AMvB is uitgewerkt op basis van het onderzoek van HHM dat zij uitgevoerd hebben in opdracht van de gemeente Groningen. De tarieven die in Zoetermeer gehanteerd worden hoger dan de tarieven die HHM berekend heeft. De berekening is natuurlijk afhankelijk van aannames die gemaakt en getoetst zijn. Deze zijn bijgevoegd.

Het vaststellen van de bekostigingssystematiek is lastig omdat bekostiging altijd afhankelijk is van producten en tarieven of groepen en gemiddelde kosten.

Advies is om in een vroeg stadium met het samenwerkingsverband af te spreken wat er geregistreerd wordt en hoe er gerapporteerd wordt. Dit met de uitdrukkelijke wens om het vertrouwen te bewaren en tegelijkertijd de regeldruk te verminderen. Deze afspraken worden dan gecontroleerd door een te vormen “rekenkamer”, met daarin mensen van de inhoud en financiën vanuit zowel het samenwerkingsverband als de gemeente. In deze rekenkamer wordt de monitoring gedaan van het inkoopbudget en het hele vierkant. De basis van de controles van deze rekenkamer worden gevormd door de uitkomst van de indicatoren en resultaten vanuit de doelenboom zoals deze op dit moment vormgegeven wordt. Deze rekenkamer rapporteert dan bijvoorbeeld aan de opdrachtgever gemeente Zoetermeer.

Vaststellen Inkoopbudget:

Het eerste gedeelte van de opdracht bestaat uit de bepaling van het inkoopbudget. Hiervoor is er eerst gekeken naar het huidige budget, de extrapolatie naar komend jaar en op basis daarvan is er een prognose geschetst naar 2021.

De vorming van een Was-Wordt lijst geeft duidelijk over welke activiteiten en budgetten er precies overgaan naar het vierkant. Hier is uitvoerig over gesproken en ook de gelden die aan deze activiteiten zitten zijn in kaart gebracht. Zie hiervoor de Was-Wordt lijst in bijlage 1.

De uiteindelijke cijfers van 2019 moeten nog vastgesteld worden en op basis hiervan zal ook de begroting 2020 vastgesteld worden. Dit is op dit moment nog niet gedaan.

Van de genoemde activiteiten op de Was-Wordt lijst is er per activiteit ingeschat hoeveel waarde er na de aanbesteding overgenomen zou worden door het samenwerkingsverband.

Er is rekening gehouden met de raming voor 2020 en op basis daarvan zijn de volgende bedragen tot stand gekomen:

Wmo		Raming 2020 = Vierkant		Budget G.O.
Maatwerk/VIV	Individuele BG	5.662.110	70%	4.240.920
	Arbeidsmatige DB	560.122	70%	419.531
	Rereatieve DB	2.123.114	100%	2.271.732
	Vervoer	110.299	100%	118.020
	Waakvlam en KIB	353.010	100%	377.721
	Subtotaal	8.808.655		7.427.924
Algemeen Wmo	Gebiedsgericht	4.424.883	100%	4.424.883
	Totaal	13.233.538		11.852.807

Naast de benoeming van het vierkant en het budget is het van groot belang om zeker ook de aantallen klanten mee te nemen om, naast de financiële aspecten ook de volume-aspecten in te kunnen schatten. Manco is hierbij de registratie van de algemene activiteiten (subsidiën) die overgaan naar de nieuwe inkoop. De verslaglegging van deze activiteiten is op een andere manier vormgegeven en behoeft voor een vergelijking meer uniformiteit en standaardisatie. Al is het maar om duidelijk te krijgen hoeveel klanten er gebruik van maken.

Voor de huidige maatwerkproductie is het zeer goed in beeld te brengen hoeveel mensen gebruik maken van deze voorzieningen. Deze worden in onderstaande tabel weergegeven. Het betreft hier de gemiddeld aantal klanten per periode.

Totalen	Dagbesteding	Begeleiding
klanten 2016	317	634
klanten 2017	361	842
klanten 2018	381	967
klanten 2019	392	1.075

Met deze gegevens kan er tijdens de aanbesteding door de mogelijke samenwerkingsverbanden gerekend worden. Overigens zijn de getallen van 2019 nog niet definitief maar zijn de groeicijfers van afgelopen jaren wel redelijk te bepalen.

Er is een financiële taakstelling vanuit de gemeente die door het project meegenomen moet worden. Vanuit de maatregel 98 is er een taakstelling van € 1,55 miljoen in 2025. Deze zou de toegang, subsidies en dit project treffen.

Onderdelen ombuiging Maatregel 98	Bedrag
Toegang anders vormgeven	0,50 miljoen
Gebiedsgerichte sturing	0,60 miljoen
Overige subsidies opgavegericht	0,45 miljoen
Totaal	1,55 miljoen

Voor de ombuiging van maatregel 98 per jaar is het volgende verloop afgesproken:

Tabel 1					
2020	2021	2022	2023	2024	2025
0	900	1150	1400	1450	1550

Advies is om deze taakstelling voor het project ineens te nemen en in mindering te brengen op het budget binnen het vierkant. Overigens is de verwachting dat ook de toegang en de subsidies deze taakstelling ineens zullen willen nemen waardoor er in het eerste jaar al een mogelijk budget “overblijft” waarmee aan een innovatiebudget op deze 3 gebieden vormgegeven kan worden. Hierin zit een risico omdat de daling bij de toegang voor een deel zal zorgen voor een autonome groei van de zorglevering door het samenwerkingsverband binnen het project. Over de mogelijke vorming van een innovatie budget verderop meer.

Voor de definitieve bepaling van het vierkant in 2021 geldt dus:

Realisatie 2020	Obv jaarrekening
Indexatie 2020	1,7% (obv gewogen cao-stijging VVT,GHZ en GGZ 2020-2021)

Daarna kan vanuit het vierkant het budget voor het samenwerkingsverband vastgesteld worden:

Gehele Vierkant 2021 (incl autonome groei en index, zie hierboven)

-/- Resterend specifiek maatwerk gemeente

-/- Taakstelling Maatregel 98 (€ 600.000,-)

Inkoopbudget

Dit bedrag is dan het 100% inkoopbudget voor het samenwerkingsverband.

Verwachting is dat aan het einde van 2021 ca. 80% van het budget naar het samenwerkingsverband overgegaan is en dat de overige 20% in 2022 volgt. Dit natuurlijk nog nader te bepalen en vast te stellen om zo een 100% benutting van het budget vast te kunnen stellen.

Vaststellen AMvB reël uurtarief:

Door verschillende gemeenten en onderzoekbureaus is een gedegen kostprijsonderbouwing gemaakt ten behoeve van de vaststelling van reële kostprijzen zoals de AMvB voorschrijft. Onderdelen van deze onderzoeken zijn altijd een beschrijving van de aannames van de onderdelen waarop de AMvB zijn reële kostprijs bouwt. In deze opdracht baseer ik mij op het onderzoek dat HHM gedaan heeft voor een opdracht in Groningen. De parameters van dit onderzoek zijn in bijlage 2 verder weergegeven.

Resultaat van het onderzoek is naast de huidige tarieven van Zoetermeer gelegd. Hierbij moet wel gezegd worden dat de tarieven in Zoetermeer over het algemeen hoger liggen. Dit is echter wel het tarief waar de aanbieders op dit moment aan gewend zijn.

Natuurlijk is het zo dat de personele inzet voor de verschillende producten variëren in de ingezette functiemix. Dit is in het onderzoek meegenomen.

Dienst	Functiemix	Onderzoek HHM 2018	Zoetermeer 2019
Dagbesteding Basis	FWG 35/40	€ 34,36	€ 33,76
Dagbesteding Specialistisch	FWG 45	€ 45,07	€ 49,58
Individuele Begeleiding Basis	FWG 30/35 (VVT); 35/45	€ 44,46	€ 47,46
Individuele Begeleiding Specialistisch	FWG 45/50	€ 53,24	€ 65,18

Met name bij de dagbesteding Basis lijkt de situatie Zoetermeer af te wijken in negatieve zin voor de aanbieders. Dit kan komen door het aantal mensen dat op de basis dagbesteding in een groep zitten. HHM heeft met een groepsgrootte van 6 gerekend. Dit product zal echter voor het overgrote gedeelte overgaan in de nieuwe dienstverlening die het samenwerkingsverband gaat leveren. De overige tarieven die Zoetermeer hanteert liggen beduidend hoger. Overigens liggen deze tarieven ten opzichte van landelijke tarieven weer niet al te hoog. Dat is ook het signaal dat Zoetermeer eerder gekregen heeft. Advies is daarom om de huidige tarieven te blijven indexeren en te werken aan nieuwe tarieven voor de gewenste nieuwe dienstverlening van het samenwerkingsverband.

Daar waar er geen cao genoemd wordt gelden de 3 grootste cao's in het sociaal domein. Dit zijn de cao's van de VVT, GHZ en GGZ.

Voor de bepaling van de reële tarieven voor 2021 moeten deze bedragen geïndexeerd worden. Voor 2020 is de indexatie van de cao's GHZ en VVT stijgen 3,4 - 3,5 % vanaf 1-6-2020. De cao GGZ stijgt 3,3% over het hele jaar. Gemiddelde is dit een stijging van 2,6% op de tarieven 2019. Voor 2021 geldt dan een stijging van 1,7% over het nieuwe tarief.

Vaststellen bekostigingssystematiek:

Voor het vaststellen van de bekostigingssystematiek is het noodzakelijk om te bepalen op welke indicatoren er afgerekend gaat worden. Met andere woorden: waar wordt op gestuurd en hoe wordt dat gewaardeerd. Omdat dit voor een groot deel afhankelijk is van de visie en bedrijfsvoering van het samenwerkingsverband is het op dit moment nog niet vast te stellen wat de eenheden of tarieven daarvoor zijn.

Dit proces van het benoemen van de indicatoren en de resultaten, voortkomend uit onder andere de doelenboom, is erg belangrijk voor de discussie met de aanbieders. De definitie van de indicatoren en op te leveren rapportages vormt de basis waarop, samen met het samenwerkingsverband, straks afgerekend moet worden en de huidige situatie met de nieuwe situatie vergeleken kan worden. De uiteindelijke afrekening met het samenwerkingsverband zal hierdoor altijd achteraf zijn en een omrekening en definitieve vaststelling inhouden. Dit feit op zich is geen wezenlijke verandering ten opzichte van de huidige situatie, maar er moet wel vooraf afgesproken worden hoe hiermee om te gaan.

Op dit moment is het vierkant op 2 manieren bekostigd. Enerzijds is er een subsidiedeel waarbij er vast aanbod gecreëerd is en anderzijds is er een maatwerkgedeelte dat op productie afgerekend wordt.

Maatwerk wordt afgerekend in dagdelen en uren en bevat eigenlijk 2 tarieven per eenheid, waarbij de dagdelen ook nog eens recreatief of arbeid gerelateerd kunnen zijn. Op deze manier zijn er 6 producten. De betrokken subsidies van het vierkant zijn bepaald op basis van de aanvrager en kennen meer specifieke indicatoren per aanvraag.

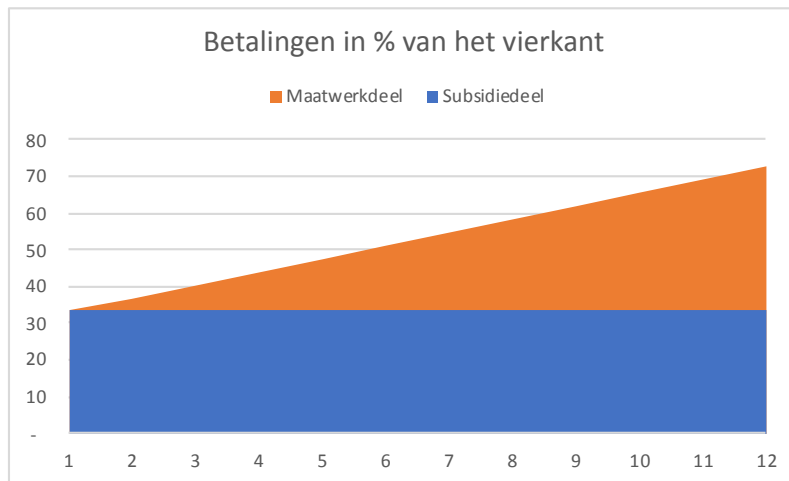
Deze gegevens samen vormen houvast voor de gemeente Zoetermeer om 2021 te starten en de volgende gegevens te monitoren:

1. Het aantal mensen via het consortium "maatwerk" (uren, dagdelen, arbeid of recreatie?)
2. Het aantal mensen via de algemene voorziening (verder inzicht in de huidige subsidies)
3. Innovatie (nieuwe groepen mensen met alternatieve producten)

Uitgangspunt bij de monitoring moet zijn dat het vierkant bepalend is voor de financiële ruimte van de gemeente voor dit project. Ondanks dat het niet het uitgangspunt van het project is, is het wel de verwachting dat de huidige manier van werken efficiënter en meer klantgericht kan worden. Het is afhankelijk van de verschillende indicatoren binnen de monitoring om hierover het gesprek te hebben en aan het roer te blijven. Te denken valt hierbij aan gemiddelde klantprofielen (uren en dagdelen) ter vergelijking. Hierbij kan de huidige situatie vergeleken worden met een vorige situatie en er zelfs een stapje richting populatie of klantgroep financiering gemaakt worden.

Omdat het samenwerkingsverband op 1-1-2021 gaat starten zal er ook een financiering voor de activiteiten gedaan moeten worden. Op dit moment worden de subsidiaire activiteiten vooruitbetaald om de activiteiten te laten plaatsvinden. Voorstel is om dit ook bij het samenwerkingsverband te laten plaatsvinden.

Voor het maatwerk zou er de mogelijkheid kunnen zijn om per klant de eenheden dagdelen en uren wel te blijven registreren om op basis daarvan vast te stellen wat de daadwerkelijke overstap van de klanten naar het consortium is. Als dit via nieuw aan te maken producten, die vrij inzetbaar en via het berichtenverkeer Vecozo gedaan zou worden, blijft zelfs de informatie vanuit het samenwerkingsverband op die manier enigszins vergelijkbaar met de huidige situatie terwijl de regeldruk afneemt.



Hierdoor zouden ook met een voldoende onderbouwing de daarbij behorende geldstromen van het maatwerk overgedaan kunnen worden naar het consortium. Per periode moet er bepaald worden hoeveel budget er van de gemeente naar het samenwerkingsverband overgeheveld moet worden. Door deze werkwijze (dicht op de bal) is ook het risico van financieringsproblemen voor het samenwerkingsverband te voorkomen. De betaling voor geleverde diensten blijft dan voor zowel het consortium als gemeente grotendeels ongewijzigd.

Frictie en innovatiebudget

Bij het aangaan van veranderingen zijn er altijd opstartkosten en eventuele investeringen te doen. Binnen het samenwerkingsverband en de gemeente zal er aanspraak gedaan kunnen worden op mogelijke (frictie)kosten en/of een bedrag dat aangesproken kan worden voor innovatie.

De bepaling van frictiekosten voor het samenwerkingsverband is, vanwege de onbekendheid van de samenstelling van het samenwerkingsverband, niet te maken. Er zijn nog teveel verschillende onbekende grootheden. Bijvoorbeeld de vorm van het samenwerkingsverband: Is het een aparte rechtspersoon, worden de mensen gedetacheerd of zijn zij loondienst, wat is de vorm en omvang van de overhead. Hierdoor is een berekening voor eventuele frictiekosten niet te maken. Neemt niet weg dat er in samenspraak wel andere opstartkosten benoemd kunnen worden.

Voor de bepaling van een innovatiebudget is er in de literatuur wel grondslag te vinden. Hiervoor zijn in verschillende branches goede handvatten te vinden. Een stelregel is dat innovatie zichzelf moet terugverdienen in kwaliteit en/of kosten. Omdat het een groot budget is dat naar het samenwerkingsverband overgaat en er een behoorlijke innovatie gevraagd wordt is een innovatiebudget van ca. € 500.000,- goed te verdedigen. Advies is om een drempel in te bouwen en het budget pas beschikbaar te stellen als er een goed innovatieplan aan ten grondslag ligt. Dit ter beoordeling aan dezelfde groep die de monitoring en samenwerking tussen gemeente en samenwerkingsverband verzorgt.

Resultaat van het samenwerkingsverband

Via de monitoring samen met het samenwerkingsverband kan er vastgesteld worden dat het samenwerkingsverband een efficiencyslag weet te behalen. In principe is dit de verdienste van het samenwerkingsverband.

Indien de efficiëncystijging erg groot is zou zelfs de situatie kunnen ontstaan waarbij er geld “overgehouden” zou worden door het consortium. Ook hierbij kan er voorgesteld worden dat dit resultaat geormerkt wordt en (deels) terug moet vloeien naar de inwoners van Zoetermeer. Ook hiervoor zal een definitie gemaakt moeten worden met betrekking tot de waardering in geld en kwaliteit.

Door de te behalen doelen, indicatoren en de besteding van behaalde resultaten vooraf en integraal af te spreken met het samenwerkingsverband voorkomt men discussie achteraf. Dit is een belangrijke stap en het verdient aanbeveling om naast een operationele en tactische overlegstructuur over de doelen en indicatoren ook een overlegstructuur en escalatiemogelijkheid op hoger niveau in te bouwen.

BIJLAGE 1: Was-Wordt tabel Vierkant en budget
(Bedragen op basis van de raming 2020; medio dec 2019)

Algemene voorzieningen:

Taak / Werksoort	Omschrijving	Gebiedsgerichte ondersteuning G. O.
1. Cliëntondersteuning	Palet/ZoSamen ouderenadvies / cliëntondersteuning	343.000
	MEE/ZoSamen	634.718
2. Mantelzorgondersteuning	Palet/ZoSamen voor mantelzorg ondersteuning	207.000
3. Ontmoeten en meedoen	Piëzo activiteiten en huur (incl. bezoekvrouwen- en mannen)	508.290
	Piëzo Ambachtenwerkplaats Vrouwenhuiswaard (bijdrage WZI 2019 € 23.000)	78.138
	Palet Seniorenwerk, programmaliin Meedoen en verbinden	727.000
	Palet Seniorenwerk, programmaliin Achter de voordeur, Administratieve ondersteuning en Telefooncircuit	90.000
	REAKT (Parnassia)	90.000
4. Maatschappelijke hulpverlening	Kwadraad AMW, sociaal raadsleden, deel VVT	1.200.172
5. Jeugd	UNIVERSELE PREVENTIE JEUGD Scheidingspunt (Kwadraad)	4.729
	SELECTIEVE PREVENTIE JEUGD Opvoedbureau (Kwadraad)	137.918
	SELECTIEVE PREVENTIE JEUGD Scheidingspunt (Kwadraad)	12.800
	SELECTIEVE PREVENTIE JEUGD Opvoeden Samen Aanpakken (Piezo)	12.704
	MAATWERK JEUGD Reset (Kwadraad)	102.352
	MAATWERK JEUGD Gezinscoaching (Kwadraad)	152.550
	MAATWERK JEUGD Scheidingspunt (Kwadraad)	38.012
	MAATWERK JEUGD Maatjesproject (Jong Perspectief)	85.500
	Totaal gebiedsgericht algemeen	4.424.883

Maatwerk:

Product	Kenmerk	Gebiedsgerichte ondersteuning (G.O.)
Ambulante begeleiding (BG)	Basis	1.313.061
	Specialistisch	4.349.049
Arbeidsmatige dagbesteding (DB)	Basis	478.962
	Specialistisch	81.160
Recreatieve dagbesteding (DB)	Basis	523.908
	Specialistisch	1.599.206
Vervoer		110.299
Waakvlam		29.758
KIB		323.252
Totaal gebiedsgericht maatwerk		8.808.655

Verschil Vierkant en budget gebiedsgerichte ondersteuning:

Gebiedsgerichte ondersteuning G.O.	Vierkant	Budget
Algemene diensten G.O.	4.424.883	4.424.883
Ambulante BG	5.662.110	3.963.477
Dagbesteding	2.683.236	2.515.199
Vervoer/waakvlam en KIB	463.309	463.309
Totaal	13.233.538	11.366.868

Van de ambulante begeleiding en de arbeidsmatige dagbesteding (beiden nu nog alleen met indicatie vanuit de gemeente) is de verwachting dat er 70% na transitie overgestapt is naar gebiedsgerichte ondersteuning. Hierdoor is het budget lager dan het totaalbedrag van het vierkant.

Bijlage 2: AMvB Reële tarieven

Hieronder is een uitwerking van de parameters zoals deze in het onderzoek van HHM gehanteerd wordt en toegepast in dit project.

Parameter kostprijs	Waarde	Toelichting
Bruto salaris	93% van het schaalmaximum voor het 'directe' personeel	Dit percentage is afgeleid van het onderzoek uit 2014 van KPMG en is gebaseerd op de inschaling in periodieken.
Onregelmatigheidstoeslag (ORT)	0%	Bij ambulante functies wordt niet of nauwelijks buiten de reguliere tijden gewerkt.
Vakantietoeslag	8%	Conform cao's
Eindejaarsuitkering	8,2%	Gemiddelde van verschillende cao's
Werkgeverslasten	27%	De werkgeversbijdrage voor de wettelijke sociale lasten (Awf Aof, ZVW, Whk en sectorpremie) en de werkgeversbijdrage aan het pensioen. Basis is 25% opgehoogd met een opslag van 2% voor overige personele kosten als studiekosten of reiskostenvergoeding woon-werk (WKR)
Personele overhead	18% berekend over de loonkosten en werkgeverslasten	Dit betreft opslag op de kosten van 'direct' personeel tbv de personeelskosten van leidinggevenden, staf, beleid, management, ondersteunende diensten e.a. Benchmarks laten zien dat verschillende sectoren en verschillende organisaties hier erg in verschillen. Op basis van een landelijk beeld is voor een percentage van 18% gekozen.
Overige overhead	13,5% berekend over de loonkosten en werkgeverslasten	Dit betreft de cliëntgebonden materiële kosten (kapitaallasten als huur, rente en afschrijving; kosten voor onderhoud, energie en automatisering en algemene kosten als kantoorkosten, telefonie, belastingen en verzekeringen) Bron voor deze kosten is een combinatie van het eerder genoemde KPMG onderzoek uit 2014 en verschillende benchmarks. Specifieke kapitaallasten voor de dagbesteding zijn verrekend in de berekening van het dagdeeltarief.

Dit is de basis voor de bepaling van de reële kostprijs van 1 fte in een bepaalde functieschaal, per jaar. Door de productiviteit te bepalen per fte kan er berekend worden wat de kostprijs per uur voor deze fte zou zijn. Hierbij wordt uitgegaan van het aantal cliëntgebonden, en dus declarabele uren per fte.

Productiviteit	Uren per jaar	Toelichting
Bruto uren per fte	1.878	Uitgaande van 52,14 weken per jaar (incl schrikkeljaren)
Feestdagen	50	Meerjarig gemiddelde
Vakantie/verlof	220	Uitgaande van het gemiddelde van de verschillende cao's
Ziekteverzuim (4,8%)	75	Dit is een gemiddelde keuze. Brancherapporten laten een variatie zien tussen de 4,5% en 5%
Algemeen/opleiding	215	Dit is een algemeen geldend beeld
Netto 'productieve' uren	1.315	Dit is 70% van de bruto uren

Deze parameters, samen met de gemiddelde verhogingen van de gebruikte cao's (VVT, GHZ en GGZ) leiden tot de vaststelling een indexeringen van de reële kostprijzen.