



Rapportage kostprijsonderzoek Hoog Specialistisch Kleinschalig Wonen - Drenthe

Definitief
03-05-2023

Auteurs

Dr. ir. Niels Uenk

1. Aanleiding en doel

De gemeenten van de jeugdhulpregio's in Drenthe kopen voor 2024 twee nieuwe voorzieningen in: een kleinschalige Hoog Specialistische Woonvoorziening (HSW) voor de meest complexe doelgroep van jongeren, en het Reizend Specialistisch Team (RST)¹.

De voorziening HSW betreft een kleinschalige woonvoorziening met als uitgangspunt een groep van vier jeugdigen met ernstige en complexe problematiek. Zij hebben een kleinschalige setting nodig, met ondersteuning vanuit meerdere achtergronden en specialismen. Er is momenteel geen goed aanbod voor deze jongeren. De doelgroep waarop HSW zich richt bevindt zich nu vaak in een 'carrousel' van aanbieders en/of verblijfsplekken, wat een zeer onwenselijke situatie is. Ook voorziet HSW in een behoefte die ontstaat door de afbouw van JeugdzorgPlus.

In 2022 heeft PPRC in overleg met de jeugdhulpregio's en een aantal betrokken jeugdhulpaanbieders kostprijsonderzoek gedaan naar de eerstgenoemde voorziening: HSW.

Deze rapportage geeft de resulterende kostenopbouw van dit onderzoek weer.

Nadrukkelijk is hierbij van belang dat de uitgangspunten deels samenhangen met beleidskeuzes en inschattingen met een zekere speelruimte, die weer een grote invloed op de totale kosten kunnen hebben. Neem het aantal jongeren op een groep: in andere regio's gaan gemeenten en jeugdhulpaanbieders uit van een groepsgrootte van vijf jongeren, waarmee een substantieel deel van de kosten door één extra plek gedragen worden – en de kosten per plek daarmee lager uitkomen.

2. Aanpak

Het onderzoek naar de kosten / tariefstelling voor HSW is geen 'recht-toe-recht-aan' kostprijsonderzoek. Het betreft een nog te ontwikkelen nieuwe (opzet van de) voorziening, waarin de keuzes voor belangrijke kostprijsfactoren (groepsgrootte en de mate van inzet van hulpverleners die daarbij nodig is) zich in de praktijk nog moeten bewijzen.

Het kostprijsonderzoek is van start gegaan met een opgave van specialistische jeugdhulpaanbieders voor aanpak en opzet van de HSW voorziening. Op basis van een kritische reflectie – mede op basis van inzichten uit eerdere kostprijsonderzoeken en andere bekende bronnen – op de voorgestelde voorziening en gerelateerde kostenopbouw heeft PPRC in diverse gesprekken met de deelnemende jeugdhulpaanbieders deze uitgangspunten getoetst en is een gezamenlijk gedragen tariefopbouw ontwikkeld.

¹ RST betreft ambulante ondersteuning aan dezelfde complexe jongeren en hun opvoeders / hulpverleners als deze in hun huidige verblijfsvoorziening (bijvoorbeeld een gezinshuis of pleeggezin) extra specialistische hulp nodig hebben om verplaatsing naar een instelling te voorkomen.

3. Opbouw voorziening HSW en kostenstructuur

3.1. Uitgangspunten opzet voorziening en resulterende kostenopbouw

De beoogde kleinschalige hoogspecialistische woonvoorziening gaat nu uit van de volgende keuzes en opzet:

- Een groepsgrootte van 4 jongeren
- Ombouw van een huidige verblijfsvoorziening voor 8 jongeren, waarbij vaste huisvestingskosten (exclusief ombouw / verbouwkosten) dus over vier plekken verdeeld worden in plaats van over 8 plekken
- Een gemiddelde bezettingsgraad van 95%
- Inzet van pedagogisch hulpverleners voor 'pedagogisch klimaat' op MBO-4(+) - HBO niveau, inschaling betreft een combinatie van FWG 40 / schaal 7 en FWG 45 / schaal 8. Het gemiddelde maandsalarisniveau betreft € 3.417 (prijspeil 2021)
- De voorziening vraagt een inzet van pedagogisch hulpverleners van ongeveer 10,2 FTE op jaarbasis. Zie hieronder een nadere onderbouwing. De opgave van de aanbieders voor de productiviteit is 78,6%.
- Voor pedagogisch hulpverleners wordt uitgegaan van gemiddelde ORT opslag van 10,1% (op basis van uitgewerkt rooster met diensten conform voornoemde inzet).
- Er is rekening gehouden met de inzet van ongeveer 0,5 FTE gedragswetenschappers / overige therapeuten, schaal 65.
- Vakantiegeld bedraagt 8%, opslag eindejaarsuitkering en eenmalige uitkeringen 9,83%, sociale lasten 16,5% en werkgeversdeel pensioenpremies 8,5%.
- Er is rekening gehouden met realisatie van de HSW-voorziening in de nabijheid van andere woonvoorzieningen. Daarmee is rekening gehouden met anderhalve slaapwacht. Dat wil zeggen één slaapwacht specifiek voor HSW, en één slaapwacht die wordt gedeeld met een andere voorziening. Voor deze doelgroep is één persoon 's nachts onvoldoende, deze moet kunnen terugvallen op een tweede persoon als inzet nodig is.
- Kosten voor voeding betreffen € 10,96 per etmaal per plek (prijspeil 2021).
- Huisvestingskosten betreffen € 76,06 per etmaal per plek (prijspeil 2021), zie onderbouwing hieronder.
- De opslag voor overhead (inclusief overige personeelskosten, inzet schoonmaker / huishoudelijk werker, algemene kosten en meerkosten externe inhuur) komt uit op een opslag van 33,7% t.o.v. de totale loonkosten direct hulpverlenend personeel.
- Er is rekening gehouden met een opslag voor risico en marge van 2,64%.
- Diverse kosten zijn op prijspeil 2021 afgestemd. Er is rekening gehouden met een indexering van de totale kosten naar 2022 van 2,52%.

Onderbouwing inzet pedagogisch hulpverleners ('VOV-personeel')

Ten aanzien van de inzet van **verzorgend personeel / pedagogisch klimaat**: de aanbieders benoemen dat voor deze doelgroep een stevige ondersteuning nodig is. Jeugdigen gaan weliswaar in principe naar school of dagbesteding, maar in de regel houden zij het daar niet hele dagen (of dagdelen) uit. Aanbieders gaan uit van het inroosteren van twee begeleiders van 07:00 uur tot 23:00 uur (wat

neerkomt op zo'n 8 FTE op jaarbasis), verder aangevuld met extra bemensing op de helft van de dagen in de ochtend en avond.

Onderbouwing huisvestingskosten

De huisvestingskosten (rente, energie, onderhoud, afschrijving) zijn aanzienlijk hoger dan bij andere woonvoorzieningen / vormen van residentiele (jeugd)hulp. In de huidige opbouw van het tarief is rekening gehouden met ombouw van een woonvoorziening met 8 plekken naar een voorziening voor 4 plekken, waarbij er geen mogelijkheid bestaat om twee aparte groepen in hetzelfde vastgoed op te zetten. Daarom verdubbelen de vaste huisvestingskosten. Omdat er SPUK-gelden beschikbaar zijn voor de verbouw/ombouwkosten, zijn deze niet opgenomen in deze kostenopbouw.

Totale kostenopbouw op jaarbasis

In de tabel hieronder staan de jaarlijkse kosten op hoofdposten-niveau (en afgerond) voor de voorziening HSW op prijspeil 2022.

Ref.	Kostenfactoren	Kosten (per 2022)
(a)	Totale loonkosten VOV + gedragswetenschappers	€ 722.000
(b)	Huisvestingskosten	€ 108.000
(c)	Clïëntgebonden kosten (incl. voeding)	€ 15.600
(d)	Overhead incl. algemene kosten en overige personeelskosten = 33,7% van (a)	€ 243.350
(e)	Opslag voor risico en marge = 2,64% van (a+b+c+d)	€ 28.700
(f)	Totaal per jaar	€ 1.117.650
	Etmaaltarief per plek bij 4 plekken en 95% bezetting = (f) / (365*4*95%)	€ 805,80

Tabel 1 – opbouw kosten HSW op jaarbasis (2022)

4. Bevindingen en advies

Naar aanleiding van de analyse van de prijsopgave per etmaal, de begroting van jaarlijkse kosten en de gesprekken met de aanbieders komen wij tot de volgende bevindingen en advies.

Financier op basis van gerealiseerde kosten in plaats van met een etmaaltarief

Bij het omrekenen van de jaarlijks te verwachten kosten naar één standaard etmaaltarief moeten veel onzekerheden worden 'ingeprijsd'. Er zijn bij deze nieuwe voorziening veel onzekerheden: bijvoorbeeld hoeveel inzet van verzorgend personeel is werkelijk nodig, en is het rooster met huidig personeel in loondienst te vullen? Natuurlijk bestaan deze onzekerheden ook bij andere (verblijfs)voorzieningen. De kleinschaligheid heeft als gevolg dat veranderingen in de benodigde inzet en kosten tot grote fluctuaties in een etmaaltarief kunnen leiden. Als de kosten door acht cliënten worden gedeeld, dan stijgen of dalen de kosten per cliënt nu eenmaal veel minder dan bij een voorziening met vier cliënten.

Los van de hoogte van het tarief is ons advies daarom om deze voorziening HSW níet inspanningsgericht te bekostigen met een vast etmaaltarief. Bij een dergelijke nieuwe woonvoorziening past het beter om afspraken te maken over lump sum financiering. De gemeenten vergoeden dan de feitelijk gerealiseerde kosten, bijvoorbeeld met een verrekening achteraf.

Begin met één specifieke locatie

Een verrekening van feitelijke kosten kan bij aanvang worden afgesproken voor één voorziening. Aanbieders kunnen op voorhand de kostenbegroting nog verder toespitsen op deze voorziening. Dit kan naar verwachting met relatief weinig inspanningen. Belangrijk is echter dat gemeenten en aanbieders dan heldere afspraken maken over de vergoeding, verantwoording en verrekening. Welke kosten moeten de aanbieders inzichtelijk maken, hoe verrekenen gemeenten achteraf? Op enkele punten staan hieronder nadere adviezen voor concretisering.

Hanteer een etmaal-tarief als maximum om de voorspelbaarheid voor gemeenten te vergroten

Gemeenten hebben een gerechtvaardigde behoefte aan voorspelbaarheid en zekerheid over de maximale hoogte van de kosten. Om het financiële risico voor gemeenten te beperken, kunnen gemeenten een maximum etmaal-tarief overeenkomen met de aanbieders. De kostenopgave die PPRC in het kader van dit onderzoek geeft getoetst, is hiervoor een prima uitgangspunt.

Maak afspraken over de omgang met risico's en onvoorziene omstandigheden

Zoals benoemd zijn er meerdere onzekerheden rondom de voorziening, met impact voor de uiteindelijke kosten. Voorbeelden zijn de bezetting (wordt het uitgangspunt van 95% bezetting gerealiseerd of is er een hogere of lagere bezetting?), arbeidsmarktontwikkelingen in relatie tot roosterinvulling en de inzet van PNIL, en realisatie van de huisvestingskosten in relatie tot SPUK-middelen. Ook kan de daadwerkelijk benodigde inzet van hulpverleners mee of juist tegenvallen.

De onzekerheden kunnen kostenverlagend óf kostenverhogend uitpakken. Zoals in het vorige punt benoemd, biedt het vasthouden aan het etmaaltarief als maximum een zekere mate van risico-beperking voor gemeenten. Dan nog kunnen zich onvoorziene omstandigheden voordoen, waarbij ook dit uitgangspunt niet meer houdbaar is. Maak afspraken hoe gemeenten en aanbieders samen met dergelijke risico's én kansen – en hogere of lagere kosten als gevolg - zullen omgaan. Welke gebeurtenissen worden besproken in reguliere monitoringsgesprekken en wanneer moeten aanbieders direct aan de bel trekken? Hierbij ligt voor de hand om bepaalde bandbreedtes te hanteren: hoe groter de afwijkingen van de vooraf verwachte kosten zijn die uit realisatie- en prognosecijfers naar voren komen, hoe sneller en breder dit met gemeenten als opdrachtgever gedeeld moet worden. Bespreek ook welke risico's mede – of beter – door gemeenten beheerst kunnen worden. Het bespreken van mogelijke risico's en vastleggen van afspraken rondom het optreden van risico's en kansen is van belang om verrassingen en interpretatieverschillen – die bij een samenwerking van zoveel aanbieders en gemeenten logischerwijs kunnen ontstaan – voldoende te beperken.

Hanteer een beperkte mate van onderlinge solidariteit tussen gemeenten onderling

Kleinschalig Hoog Specialistisch Wonen is een dure voorziening. Eén jeugdige in HSW kost – gemiddeld – ruim € 250.000 op jaarbasis. Als er op basis van gerealiseerde kosten zal worden gefinancierd, kan de verleiding ontstaan om aanbieders de inzet per cliënt in een hoge mate van detail te laten verantwoorden: hoeveel begeleidende-inzet had cliënt A uit gemeente X nodig, en hoeveel cliënt B uit gemeente Y? Hiermee zou een enorm zware administratieve last ontstaan. Het advies aan de gemeenten is om af te spreken:

1. dat de gemeente waar cliënten vandaan komen voor haar eigen cliënten betaalt (geen solidariteit op voorzieningsniveau), maar
2. daarbij de totale kosten te delen door het totale aantal cliënten (uitgangspunt is een eenvoudig rekenkundig gemiddelde voor de kosten per cliënt), waarbij gemeenten dus solidair zijn ten aanzien van eventuele verschillen in de kosten per individuele cliënten in HSW.

Maak afspraken over de besteding van SPUK-middelen in relatie tot HSW en huisvestingskosten

De SPUK-middelen zijn bedoeld voor de ombouwkosten naar kleinschalige verblijfsvoorzieningen. De verbouwingen die op een bepaalde locatie nodig zijn in het kader van HSW passen precies in de doelstelling van de SPUK. Maak als onderdeel van de afspraken over HSW specifieke afspraken over de besteding van SPUK-middelen in relatie tot de huisvestingskosten. Als de investering van SPUK-middelen in verbouwing van een specifieke voorziening een deel van de afschrijvingskosten wegneemt ('afkoopt') zullen de gerealiseerde huisvestingskosten afnemen.