



RESULTAATSTURING WMO BEGELEIDING

CIJFERMATIGE RAPPORTAGE 2017

Auteur: Renee Schuit

Medeauteurs: Pascale Klaassen en Matthijs Schultz

Netwerkorganisatie regio Alkmaar

29 maart 2018

Aanleiding

Op 1 januari 2017 zijn de gemeenten Alkmaar, Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo overgegaan op resultaatsturing voor het onderdeel Wmo begeleiding. Aan de hand van het model *Resultatenoverzicht* wordt de complexiteit van het cliëntbeeld vastgesteld en de intensiteit van de benodigde ondersteuning. De indicatie resulteert in een weekbedrag waarmee de aanbieder ondersteuning financiert. Uitgangspunt daarbij is dat de aanbieder de geïndiceerde waarde mag declareren, mits er geen redenen zijn om de ondersteuning eerder te stoppen. De ondersteuning is op maat en gericht op het behalen van doelen en resultaten. De gemeenten Heerhugowaard en Langedijk zijn met ingang van 1 januari 2018 gestart met resultaatsturing voor de Wmo begeleiding.

Verfijning en aanscherping is gewenst

Uit eerste signalen eind 2017 bleek dat doorontwikkeling van de werkwijze gewenst is. Deze signalen kwamen vanuit zowel gemeenten als aanbieders. De signalen hebben betrekking op inhoudelijke aspecten van de nieuwe werkwijze zoals de communicatie tussen aanbieders en gemeenten, het indicatieproces, gebruik van werkinstructies, et cetera. Daarnaast bleek uit eerste financiële inzichten dat de uitgaven voor Wmo-begeleiding met ongeveer 20% gestegen zijn ten opzichte van 2016. Aanbieders en gemeenten vinden de doorontwikkeling een positieve stap. Bij dergelijke veranderingstrajecten zoals de invoering van resultaatsturing is het goed om met elkaar stil te staan bij de impact van de veranderingen en te bepalen op welke onderdelen doorontwikkeling kan plaatsvinden.

Aanpak

De zeven gemeenten werken nauw samen met een afvaardiging van aanbieders aan de doorontwikkeling van de resultaatsturing. Belangrijk hierin is dat de uitgangspunten van resultaatsturing niet ter discussie staan. Daarmee wordt de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het slagen van de nieuwe werkwijze zichtbaar.

Op 22 februari is in het Bestuurlijk Overleg Wmo een plan van aanpak gepresenteerd (tevens verzonden aan de leden van het Pora sociaal). De eerste stap in de aanpak is het analyseren van cijfers. Om helder te krijgen waar eventuele aanscherping van het model zich op moet richten, moet inzicht komen in de financiële resultaten van het jaar 2017 en de vergelijking met 2016 in Alkmaar en BUCH. Tevens is het interessant om de P*Q cijfers van Heerhugowaard en Langedijk mee te nemen in de analyse. Doel van de analyse is bepaalde trends te ontdekken in de cijfers per aanbieder, per gemeente, maar ook over de regiogemeenten samen.

Onderzoeksvragen

Om te kunnen adviseren over een eventuele aanscherping van het model, wordt ingegaan op onderstaande drie onderzoeksvragen.

1. Zijn uitgaven toegenomen als gevolg van de invoering van resultaatsturing?
2. Is er een toename in cliëntenaantallen en/of in zorgzwaarte?
3. Wat is de gemiddelde ondersteuningsinzet van aanbieders binnen de arrangementen?

Methode van onderzoek

Gemeenten hebben de cijfers en aantallen over 2016 en 2017 beschikbaar. Voor de analyse vergelijken we per gemeente de indicatiewaarde (dat wat consultants indiceren) en de toe te kennen waarde (het bedrag dat aanbieders ontvangen na het indienen van declaraties). Daarnaast wordt informatie verzameld over aantallen cliënten en het verloop van de zorgzwaarte.

Middels een gegevens uitvraag zijn de cijfers van 8 grote aanbieders in beeld gebracht. Deze aanbieders zijn goed voor ongeveer 80% van de indicaties Wmo-begeleiding. Tijdens een interviewronde zijn per aanbieder de cijfers en aantallen die bekend zijn bij de gemeenten besproken. Ook zijn de uitgevraagde gegevens van de aanbieders doorgenomen en besproken. De volgende zaken zijn cijfermatig uitgevraagd:

- De gemiddelde ondersteuningsinzet (in uren/dagdelen) binnen de verschillende arrangementen.
- Aantal cliënten.
- Indicatiewaarde en toegekende declaratiewaarde.

Tarieven en arrangementsprijzen

Van belang om vooraf te vermelden is dat de *uurtarieven en dagdeeltarieven*, zoals vastgesteld eind 2016, niet ter discussie staan in de cijfermatige analyse (tabel 1). Deze tarieven zijn zorgvuldig tot stand gekomen en worden reëel bevonden voor de inkoop van de Wmo-begeleiding.

De *arrangementsprijzen* (tabel 2) zijn vervolgens tot stand gekomen door de uur- en dagdeeltarieven te vermenigvuldigen met een rekenfactor (gewogen gemiddelde). Deze rekenfactor is eind 2016 vastgesteld op basis van de indicatiewaarde van gemeenten en de ingediende gegevens over ondersteuningsinzet door een aantal aanbieders. De rekenfactor wordt geanalyseerd als onderdeel van de doorontwikkeling.

Zelfstandig en veilig wonen	Uurtarief
Wonen licht	€ 42,69
Wonen midden	€ 54,57
Wonen zwaar	€ 66,47
Zinvolle daginvulling	Dagdeeltarief
Dagbesteding licht	€ 31,30
Dagbesteding middel	€ 44,14
Dagbesteding Zwaar	€ 58,27
Eigen bijdrage Alkmaar	€ 14,20
Eigen bijdrage overige	€ 20,00
Vervoer	Tarief retour
Vervoer zonder rolstoel	€ 5,56
Vervoer met rolstoel	€ 14,94

Tabel 1. Tarieven Wmo-begeleiding

Zelfstandig en veilig wonen				
Intensiteit	Intensiteit I	Intensiteit II	Intensiteit III	Intensiteit IV
Bandbreedte	0 - 1,5 uur	1,51 – 3,5 uur	3,51 – 6,5 uur	6,51 – 10,5 uur
Gewogen gemiddelde	1,0	2,1	4,0	7,1
Complexiteit Licht	€ 42,69	€ 89,65	€ 170,76	€ 303,10
Complexiteit Middel	€ 54,57	€ 114,60	€ 218,28	€ 387,45
Complexiteit Zwaar	€ 66,47	€ 139,58	€ 265,86	€ 471,90
Eigen bijdrage Alkmaar	€ 7,10	€ 21,30	€ 49,70	€ 92,30
Eigen bijdrage overige gemeenten	€ 10,00	€ 30,00	€ 70,00	€ 130,00
Zinvolle daginvulling				
Intensiteit	Intensiteit I	Intensiteit II	Intensiteit III	
Bandbreedte	1 keer/ week (0 - 2,99)	Halve week (3 - 6,99)	Hele week (7 - 10,99)	
Gewogen gemiddelde	1,5	4,2	7,4	
Complexiteit Licht	€ 46,95	€ 131,47	€ 231,63	
Complexiteit Middel	€ 66,22	€ 185,41	€ 326,67	
Complexiteit Zwaar	€ 87,41	€ 244,74	€ 431,21	
Vervoer zonder rolstoel	€ 5,56	€ 11,68	€ 20,57	
Vervoer met rolstoel	€ 14,94	€ 31,23	€ 55,07	
Eigen bijdrage Alkmaar	€ 14,20	€ 42,60	€ 99,40	
Eigen bijdrage overige gemeenten	€ 20,00	€ 60,00	€ 140,00	

Tabel 2. Arrangementsprijzen

6-weken termijn

Afspraak bij de invoering van het model resultaatsturing was onder andere dat aanbieders de indicatiewaarde mogen declareren. Aanbieders declareren iedere vier weken de betreffende arrangementsprijs. Het kan voorkomen dat een cliënt in een week geen ondersteuning krijgt omdat de cliënt bijvoorbeeld ziek is of niet komt opdagen bij de dagbesteding. De afspraak is dat bij afwezigheid van een cliënt toch gedeclareerd mag worden tot een maximum van 6 weken afwezigheid.

Pilot ggz-dagbesteding

In 2017 is de pilot ggz-dagbesteding met GGZ-NHN en Parnassia gestart. De pilot loopt door in 2018. De financiering van deze voorziening verloopt niet zoals bij de overige maatwerkvoorzieningen Wmo-begeleiding. In de financiële analyse zijn deze cliënten dan ook niet meegenomen, zodat een zuiver beeld wordt weergegeven. Eind 2018 volgt een advies over het al dan niet structureel maken van de pilot.

Uitkomsten cijfermatige analyse

Middels een cijfermatige analyse wordt antwoord gegeven op de geformuleerde onderzoeksvragen. Natuurlijk staan deze cijfers en uitkomsten niet op zichzelf, maar bevinden zich in een context waarbij veel mensen zich bezighouden met de nog redelijk nieuwe werkwijze. In de volgende stap van het plan van aanpak doorontwikkeling resultaatsturing worden de kwalitatieve aspecten belicht.

Analyse vraag 1. Zijn uitgaven toegenomen als gevolg van de invoering van resultaatsturing?

Om antwoord te krijgen op deze onderzoeksvraag analyseren we de cijfers over 2016 en 2017 van gemeenten. We willen weten of er verschillen zijn tussen uitgaven in 2016 en 2017? Ook vergelijken we de indicatiewaarde en de toegekende declaraties over 2016 en 2017 met elkaar. Daarnaast analyseren we de uitnutting van indicaties op het niveau van de 8 grotere aanbieders waarbij we gegevens hebben uitgevraagd.

Alkmaar - resultaatsturing	2016	2017	%
Indicatie waarde	9,8	8,9	91%
Toegekende declaraties	6,7	8,5	127%
Declaratiewaarde/indicatiewaarde	68%	95%	

BUCH - resultaatsturing	2016	2017	%
Indicatie waarde	5,4	5,0	93%
Toegekende declaraties	3,7	4,3	116%
Declaratiewaarde/indicatiewaarde	69%	86%	

Heerhugowaard – P*Q	2016	2017	%
Indicatie waarde	3,6	3,4	94%
Toegekende declaraties	2,7	2,7	100%
Declaratiewaarde/indicatiewaarde	75%	79%	

Langedijk – P*Q	2016	2017	%
Indicatie waarde	1,5	1,6	99%
Toegekende declaraties	1,0	1,0	100%
Declaratiewaarde/indicatiewaarde	63%	66%	

Tabel 3. Gegevens Wmo-begeleiding 2016 en 2017 op gemeenteniveau

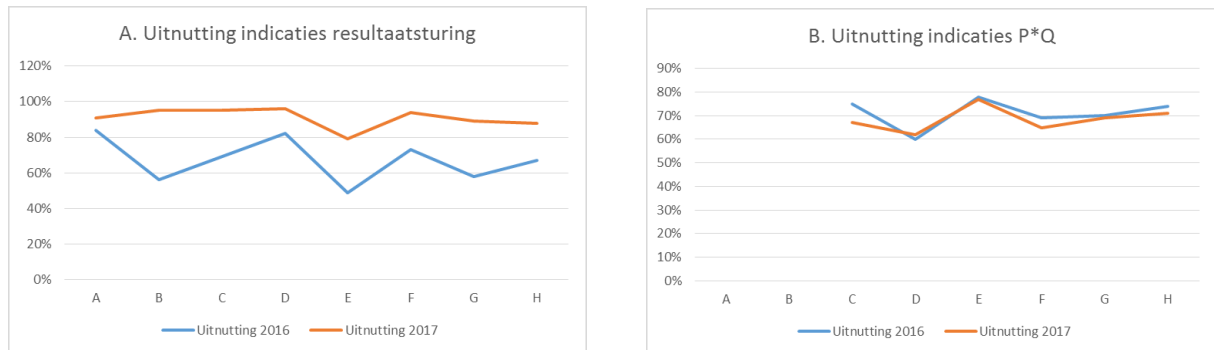
Bevindingen

- In 2016 is de indicatiewaarde voor 25% - 37% niet verzilverd.
- De indicatiewaarde is in 2017 in alle gemeenten licht gedaald ten opzicht van 2016, met uitzondering van Langedijk waar de indicatiewaarde licht gestegen is.
- In 2017 ligt de indicatiewaarde in alle gemeenten ruim boven de toegekende declaraties in 2016.
- Het bedrag van de toegekende declaraties is in 2017 bij Alkmaar en BUCH flink gestegen in vergelijking met 2016. Bij Heerhugowaard en Langedijk is het toegekende bedrag over deze twee jaren gelijk gebleven.
- In Alkmaar en BUCH komt het bedrag van de toegekende declaraties ongeveer overeen met de indicatiewaarde. Dat is ook conform de overeengekomen werkwijze van resultaatsturing: wat geïndiceerd is, mag door de aanbieder gedeclareerd worden.
- In Heerhugowaard is de indicatiewaarde in 2017 voor ongeveer 20% niet verzilverd. Met andere woorden: er is ongeveer 20% minder ondersteuning gedeclareerd dan er geïndiceerd is. In Langedijk ligt dat percentage nog hoger.
- BUCH en Alkmaar krijgen in 2017 te maken met een kostenstijging van rond de 20% ten opzichte van 2016.

Uitnutting/verzilpering van indicaties

In grafiek A is te zien dat de uitnutting van de indicaties met de invoering van resultaatsturing is toegenomen. In 2016 werd 45% tot 80% van de indicaties daadwerkelijk gedeclareerd. In 2017 ligt de uitnutting van de indicaties tussen de 80% en 95%.

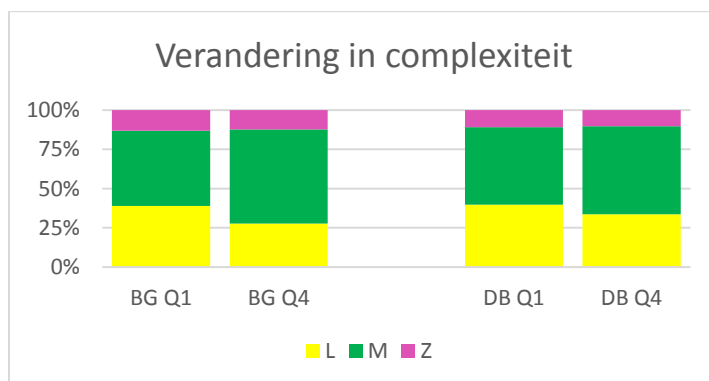
Voor Heerhugowaard en Langedijk is de uitnutting van de indicaties over 2016 en 2017 ongeveer gelijk gebleven. De toegekende declaratiewaarde ligt daar tussen de 60% en 80%, zo is af te lezen in grafiek B.



Tabel 4. Uitnutting indicaties resultaatsturing en P*Q 2016-2017

Analyse vraag 2. Is er een toename in cliënt aantallen en/of zorgzwaarte?

Er is een lichte toename van cliëntenaantallen in Alkmaar en BUCH. In tabel 5 is af te lezen dat de meeste cliënten zich bevinden in complexiteit midden (M). Er lijkt geen significante verschuiving te zijn naar de lichtere (L) of zwaardere (Z) complexiteit. Het aantal zwaar complexe cliënten lijkt minder te worden in de loop van 2017. Deze trend is zichtbaar bij zowel zelfstandig en veilig wonen (BG) als bij zinvolle daginvulling (DB).



Tabel 5. Verloop zorgzwaarte (complexiteit) 2017.

Analyse vraag 3 Wat is de gemiddelde inzet binnen de arrangementen?

Aan de 8 grotere aanbieders is gevraagd wat de gemiddelde inzet is geweest binnen de verschillende arrangementen. Hiervoor is het noodzakelijk dat de aanbieders de ingezette uren of dagdelen over 2017 hebben bijgehouden. Gelukkig registreert het grootste deel van de aanbieders nog steeds uren en/of dagdelen. Twee aanbieders hebben aangegeven geen gegevens te kunnen leveren omdat zij geen uren en/of dagdelen bijhouden sinds de invoering van resultaatsturing. Er wordt gekeken of er zaken opvallen bij specifieke arrangementen. Uiteindelijk willen we weten of de rekenfactor juist is vastgesteld of dat deze te veel afwijkt van werkelijkheid. Als dat het geval is dan liggen de huidige arrangementsprijzen te hoog ten opzichte van werkelijk ondersteuningsinzet.

De gemiddelde inzet

In tabel 6 is de rekenfactor die toegepast is in 2017 per intensiteit weergegeven (rekenfactor 2017). Deze rekenfactor ligt ergens binnen de bandbreedte van de betreffende intensiteit. Op basis van de gegevens-uitvraag bij de aanbieders wordt de realisatie van de gemiddelde inzet per intensiteit zichtbaar (Realisatie o.b.v. uitvraag).

Bevindingen

- De rekenfactor blijkt bij alle arrangementen, met uitzondering van de laagste intensiteiten, op grond van de gemiddelde gerealiseerde ondersteuningsinzet door aanbieders lager te zijn.
- De grootste afwijking wordt gevonden bij intensiteit IV onder zelfstandig en veilig wonen.
- De ondersteuningsinzet wordt met name geleverd aan de onderkant van de bandbreedte.

Zelfstandig en veilig wonen				
Intensiteit	Intensiteit I	Intensiteit II	Intensiteit III	Intensiteit IV
Bandbreedte	0 - 1,5 uur	1,51 – 3,5 uur	3,51 – 6,5 uur	6,51 – 10,5 uur
Rekenfactor 2017	1,0	2,1	4,0	7,1
Realisatie obv uitvraag	1,0	1,8	3,6	6,5
Zinnvolle daginvulling				
Intensiteit	Intensiteit I	Intensiteit II	Intensiteit III	
Bandbreedte	1 keer/ week (0 - 2,99)	Halve week (3 - 6,99)	Hele week (7 - 10,99)	
Rekenfactor 2017	1,5	4,2	7,4	
Realisatie obv uitvraag	1,5	3,8	7,1	

Tabel 6. Uitvraag rekenfactor

Conclusie

Op basis van bovenstaande analyse kan geconcludeerd worden dat gemeenten duurder uit zijn als gevolg van de invoering van resultaatsturing, dat de gebruikte rekenfactor ruimer ligt dan de gemiddelde inzet door aanbieders en dat er geen significante toename is in cliëntenaantallen en/of zorgzwaarte.

1) Gemeenten met resultaatsturing zijn duurder uit

De gemeenten die in 2017 zijn overgegaan op resultaatsturing voor de Wmo-begeleiding zijn duurder uit ten opzichte van 2016. Voor de gemeenten die zijn voortgegaan op het P*Q systeem is deze kostenstijging niet zichtbaar.

De verklaring voor deze kostenstijging in Alkmaar en BUCH wordt gezocht in de technische omzetting die is gedaan bij de overgang naar het nieuwe model in 2017. Cliënten zijn omgezet op basis van de indicaties in 2016. Duidelijk is dat de indicaties ruimer liggen dan er in de werkelijkheid aan ondersteuning wordt ingezet door aanbieders. De indicaties werden niet volledig uitgenut. Dit blijkt uit cijfers van alle regiogemeenten over 2016 en bij Heerhugowaard en Langedijk is deze trend in 2017 ook nog zichtbaar.

2) Indicatie = facturatie

De afspraak bij resultaatsturing is dat aanbieders gedurende de indicatie per periode de betreffende arrangementsprijs mogen declareren. Dit wordt door de meeste aanbieders ook zo uitgevoerd. De gedachte daarbij is dat aanbieders de ondersteuning binnen de betreffende ondersteuning flexibel inzetten: de ene week wat minder, de andere week wat meer, aansluitend bij de behoefte van de cliënt. Bij P*Q declareren aanbieders de daadwerkelijk ingezette uren of dagdelen. Uit de analyse blijkt dat deze flexibel inzet minimaal is. Aanbieders hebben aangegeven dat de meeste cliënten toch gewoon behoefte hebben aan een vast aantal uren of dagdelen per week.

3) Gebruikte rekenfactor ruimer dan gemiddelde inzet

Opvallend is dat de ondersteuningsinzet voornamelijk aan de onderkant van de bandbreedte wordt geleverd. Geconcludeerd kan worden dat de rekenfactor die eind 2016 is vastgesteld niet goed aansluit bij de werkelijke ondersteuningsinzet binnen de arrangementen. Dit leidt tot een kostenstijging voor gemeenten.

4) Geen significante toename in cliëntenaantallen en/of zorgzwaarte

Een mogelijke verklaring voor de kostenstijging kan gezocht worden in toegenomen cliënt aantallen of toename in zorgzwaarte. Uit de analyse blijken hier geen duidelijke aanwijzingen voor te zijn. De cliënt aantallen zijn licht toegenomen, maar dekken lang niet de huidige kostenstijging. De complexiteit van de cliënten neemt niet toe en ook niet af; de meeste mensen bevinden zich in complexiteit midden en daar is geen verschuiving te zien naar licht of naar zwaar.

5) 6-wekentermijn

Met name voor de BUCH-gemeenten pakt deze afspraak nadelig uit. Alkmaar kent een declaratiewijze per 4 weken van 4 x 1 wk. Er kan dus per 4-weekse periode 1-2-3 of 4 stuks gedeclareerd worden. De BUCH-gemeenten kennen een declaratiewijze per 4 weken van 1 stuk. In dit laatste geval pakt de afspraak over de 6-wekentermijn altijd uit als een 8-wekentermijn. Als er in een periode 1 week iets geleverd is staat de hele periode op 1 stuk.

Vervolg en advies

Waarom worden indicaties niet volledig uitgenut door aanbieders en wordt er met name geleverd aan de onderkant van de bandbreedtes? Dat zijn relevante vragen. Aan aanbieders is gevraagd of het kan zijn dat zij niet kunnen voldoen aan de inzet op de ondersteuningsvraag? Bijvoorbeeld omdat er onvoldoende personeel voor handen is? Volgens aanbieders is dit niet het geval en een aantal geeft aan dat er in het afgelopen jaar juist meer ruimte is ontstaan voor het aannemen van voldoende en hoger opgeleid personeel. Kan het dan zijn dat consultants van de gemeenten te ruim indiceren? Een aantal aanbieders kan dit bevestigen. Wellicht kan de omschrijving/instructie bij het model aangepast worden, waardoor cliënten eerder een passende indicatie ontvangen. Aanbieders hebben ook een belangrijke taak om af te schalen in situaties waarbij cliënten te hoog geïndiceerd zijn. En in hoeverre is er sprake van een administratieve lastenverlichting door de invoering van resultaatsturing? Wordt innovatie gestimuleerd door het model? Deze vraagstukken worden verder opgepakt tijdens het onderzoek naar de kwalitatieve verbeteringen van het model. Resultaten van dit deel van het onderzoek worden naar verwachting in juni opgeleverd.

Dit advies naar aanleiding van de cijfermatige analyse betreft een snelle tussenstap. Onderstaande aanpassingen brengen de kostenstijging van 20% terug met ongeveer 10%. Verdere besparingen worden verwacht naar aanleiding van kwalitatieve verbeteringen. Hiervoor volgen een aantal voorstellen in juni van dit jaar.

Om resultaatsturing als model houdbaar te houden de komende jaren is het noodzakelijk spoedig bepaalde kwantitatieve aanpassingen te doen. Geadviseerd wordt om:

- De rekenfactor aan te passen.
- De aangepaste rekenfactor voor 2018 en 2019 door te voeren en terug te laten werken met ingang van 1 januari 2018.
- De 6 weken termijn aan te passen naar een 4 weken termijn.

Resultaatsturing blijft houdbaar gedurende de resterende contractperiode door bovenstaande aanpassingen van het model door te voeren samen met een aantal kwalitatieve verbeteringen.