



ZORGZWAARTE
BEKOSTIGING

Handreiking interne budgettering



Enschede, augustus 2008
KB/08/1856/imzhand

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Context	3
1.2	Leeswijzer	4
2.	Interne budgettering	5
2.1	Verschillende budgetsystemen	5
3.	Mogelijkheden voor interne budgettering	7
3.1	Cliëntenpopulatie	7
3.2	In mindering brengen kosten	7
3.3	De verschillende opties	8
3.4	Budgetbepaling	11

1. Inleiding

De manier waarop het Ministerie van VWS zorginstellingen in Nederland financiert gaat vanaf 2009 veranderen. Dit is de zogenaamde zorgzwaartebekostiging. Ter voorbereiding op de definitieve invoering van de zorgzwaartebekostiging per 1 januari 2009, dient u als zorgaanbieder in de bedrijfsvoering verschillende aanpassingen door te voeren.

In het Stappenplan zorginstellingen (kenmerk HW/08/1138) zoals dat is te vinden op www.zorgzwaartebekostiging.nl, zijn gewenste en noodzakelijke aanpassingen beschreven. Deze 'Handreiking Interne budgettering' biedt ondersteuning bij de interne verdeling van het extern te verkrijgen budget op basis van de zorgzwaarte van cliënten in de instelling.

1.1 Context

De budgetsystematiek verandert door de inzet van de ZZP's. Zorgaanbieders worden niet meer betaald per bed, maar naar de zorgzwaarte van hun cliënten. Dit is een kentering in de financiering; voorheen konden instellingen rekenen op min of meer vaste budgetten.

Tot 2009 is circa de helft van het budget van een intramurale zorgaanbieder gebaseerd op de toegelaten capaciteit en de daarmee verband houdende lasten. De rest is gerelateerd aan de variabele loon- en materiële kosten van de productie. Door de ZZP's krijgen instellingen een budget dat is gebaseerd op de zorgzwaarte binnen de instelling. Iedere cliënt krijgt een zorgzwaartepakket (ZZP). Aan de ZZP's zijn tarieven gekoppeld voor de instelling. Dat houdt in dat cliënten die meer zorg nodig hebben straks meer geld meebrengen naar de instelling dan cliënten die minder zorg nodig hebben.

De introductie van de zorgzwaartepakketten biedt een goede mogelijkheid om interne budgettering te introduceren in de eigen organisatie. Als interne budgettering al wordt toegepast dan kunnen ZZP's worden gebruikt als nieuw instrument voor de verdeling van middelen.

Indien in deze handreiking wordt gesproken over 'divisie' of 'divisieniveau', kan dit ook worden gelezen als locatie(niveau) en afdeling(sniveau) of geclusterde woonvorm. Het is afhankelijk van de omvang van de locaties, afdelingen of woonvormen op welke laag in de organisatie het voor een instelling werkbaar is het budget toe te delen. Wanneer wordt gesproken over een 'divisiemanager' kan dit tevens worden gelezen als divisiehoofd of budgetverantwoordelijke op divisieniveau. Indien wordt gesproken over 'hij' en 'zijn' dan kan ook worden gelezen 'zij' en 'haar'.

Het externe budget van de instelling betreft het budget dat de instelling krijgt op basis van parameters zoals de hoeveelheid te produceren diensten vermenigvuldigd met het tarief voor die diensten. Dit budget is extern bepaald. Interne budgetten betreffen de budgetten van de divisies na afroaming en verdeling op centraal niveau.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt toegelicht wat het belang is van interne budgettering in de organisatie. Hoofdstuk 3 is als volgt opgebouwd: Eerst wordt schematisch weergegeven welke mogelijkheden er zijn voor interne budgettering en daarna wordt ingegaan op de verschillende opties die er zijn voor het management van een zorginstelling om interne budgettering naar de verschillende divisies in de organisatie aan te passen. De mate van vrijheid die daarbij aan de divisie managers wordt toegekend varieert tussen de verschillende opties.

2. Interne budgettering

Interne budgettering houdt in dat er deelbudgetten aan verschillende divisies in de organisatie worden toegewezen, waarbij de verantwoordelijke functionaris zich eraan verbindt de taken uit te voeren binnen de toegewezen middelen. Met interne budgettering kunnen verschillende bedrijfsmatige doelen worden nagestreefd, zoals:

- het beschikbaar hebben van voldoende middelen voor ieder bedrijfs-onderdeel;
- het beheersen van de totale kosten van de organisatie;
- het stimuleren van doelmatigheid en transparantie;
- het mogelijk maken van prestatiebeoordeling/benchmarks tussen afdelingen;
- het bijdragen aan een voor alle partijen aanvaardbare middelenverdeling.

De managers van de verschillende divisies krijgen de verantwoordelijkheid om de zorg en begeleiding zo optimaal mogelijk te organiseren binnen de aanwezige grenzen (indicatie; uren; budget; gelden). Managers dienen, ondersteund door met name de financiële afdeling, daarbij zorg te dragen voor:

- informatievoorziening;
- inzicht in kostprijzen;
- kwantificering van doelstellingen/takenpakketten;
- budgetbewaking;
- correctieve actie.

De verantwoordelijke functionaris dient een begroting op te stellen voor de betreffende afdeling en heeft de verantwoordelijkheid voor uitvoering en beheersing van de activiteiten binnen vooraf vastgestelde kaders. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden verschuiven van de Raad van Bestuur naar de verantwoordelijke functionarissen op afdelingsniveau.

Op dit moment is veelal nog niet op basis van heldere parameters zichtbaar welke divisie van de instelling welk budget nodig heeft. Gevolg: een divisie krijgt een historisch bepaald budget of er wordt in overleg tot een budget gekomen. Na de invoering van de ZZP's wordt duidelijk welk budget de verschillende afdelingen nodig hebben.

2.1 Verschillende budgetsystemen

Er kunnen in hoofdlijnen drie verschillende budgetsystemen worden onderscheiden, te weten inputfinanciering, throughputfinanciering en outputfinanciering. Door de invoering van zorgzwaartebekostiging wijzigt het budgetstelsel voor instellingen van inputfinanciering naar outputfinanciering.

Inputfinanciering houdt in: "de toekenning van het bedrag dat conform begroting vereist is om een instelling/organisatie te exploiteren, of het exploitatietekort te dekken." (Zuideramstel, 2005: 12)

Met andere woorden, het voor de instellingen beschikbare budget staat op basis van een aantal parameters (als kapitaallasten, capaciteitsgebonden elementen

en productiegebonden elementen) vast (Ministerie van Financiën). Hierbij is de vraag welke activiteiten of resultaten worden gegenereerd, ondergeschikt aan de financiële realisatie.

In het geval van throughputfinanciering wordt een budget toegekend aan het productieproces. De uitvoerende organisatie heeft een inspanningsverplichting betreffende het bereiken van de gevraagde producten. Worden de producten niet geleverd, maar is het productieproces/de inzet daar wel op gericht geweest, dan heeft dit geen gevolgen voor het budget.

Bij outputfinanciering ligt de nadruk op 'producten' die geleverd worden, er is een resultaatverplichting. Per product of dienst wordt dan een vergoeding afgesproken. Er wordt daarmee een budget toegekend op basis van tevoren overeengekomen prestaties en zonder een rechtstreekse relatie met de exploitatiekosten van de instelling. Bij outputfinanciering kunnen afspraken worden gemaakt over de volgende aspecten: inhoud (welk product en kwaliteitsniveau); volume; prijs per product.

In het volgende hoofdstuk wordt omschreven hoe deze outputfinanciering voor de intramurale zorg kan worden vertaald naar interne budgettering binnen de instelling.

3. Mogelijkheden voor interne budgettering

Het budget dat bij de organisatie binnenkomt kan vanaf 1 januari 2009 op verschillende manieren worden verdeeld. Achterliggende gedachte is wel steeds dat de zorgzwaarte leidend is voor de verdeling van de middelen.

In dit hoofdstuk worden de verschillende mogelijkheden gepresenteerd voor een verdeling van het budget. Er worden in paragraaf 3.3 in hoofdlijnen negen opties om het interne budget te verdelen beschreven, waarvan drie meer gedetailleerd. Er zijn ook andere opties voor het verdelen van budgetten denkbaar. Een mogelijkheid - dat geen voorbeeld is van interne budgettering maar in de praktijk wel vaak bij kleinere instellingen wordt toegepast - is dat alles centraal wordt verdeeld binnen de instelling. Personeel wordt toegewezen aan de afdeling(en). Wanneer de organisatie groter wordt, kan het interessant zijn meer verantwoordelijkheid te geven aan de dan ontstane managementlaag. Daarover gaat dit hoofdstuk.

3.1 Cliëntenpopulatie

Om het budget van de instelling vast te stellen, is een eerste stap het inzichtelijk maken van de cliëntenpopulatie: welke ZZP's hebben de aanwezige cliënten binnen de instelling. Aan de ZZP's is een budget gekoppeld. Het optellen van de verschillende budgetten resulteert in het totaalbudget voor de instelling, het externe budget (vooralsnog exclusief kapitaallasten).

3.2 In mindering brengen kosten

Er zijn diverse kostenplaatsen die niet direct bij de cliënt betrokken zijn, maar wel nodig zijn om de organisatie in stand te houden en de zorg en begeleiding aan de cliënt te optimaliseren. Denk hierbij aan de kosten voor overhead medewerkers, leidinggevenden, projecten en innovatie, registratiesysteem en opbouw reserve. Een deel van het binnenkomende budget wordt voor deze kostenposten gereserveerd. In de handreiking kostprijsmodellen is te lezen met welke percentages rekening kan worden gehouden. De percentages zijn weergegeven door bijvoorbeeld de loonkosten voor overhead uit te drukken als percentage van de totale kosten.

Afhankelijk van de keuze van de instelling kan op voorhand een reservering worden gemaakt voor de cliëntgebonden middelen, zoals bedden, voeding, verbandmateriaal. Het is een optie om hiervoor niet vooraf een reservering te maken, maar het aan de managers van de divisie over te laten om dit in te kopen.

KOSTEN DIE GERESERVEERD KUNNEN WORDEN OP INSTELLINGSNIVEAU

Op centraal niveau kunnen kosten worden gereserveerd. Hierbij kan gedacht worden aan (rubriek 4 van het Prismant rekeningschema):

- kosten van voeding;
- andere hotelmatige kosten;
- algemene kosten;
- cliënt cq. bewonersgebonden kosten;
- terrein- en gebouwgebonden kosten;
- afschrijvingskosten, interest en huur vaste activa;
- hulpbedrijven.

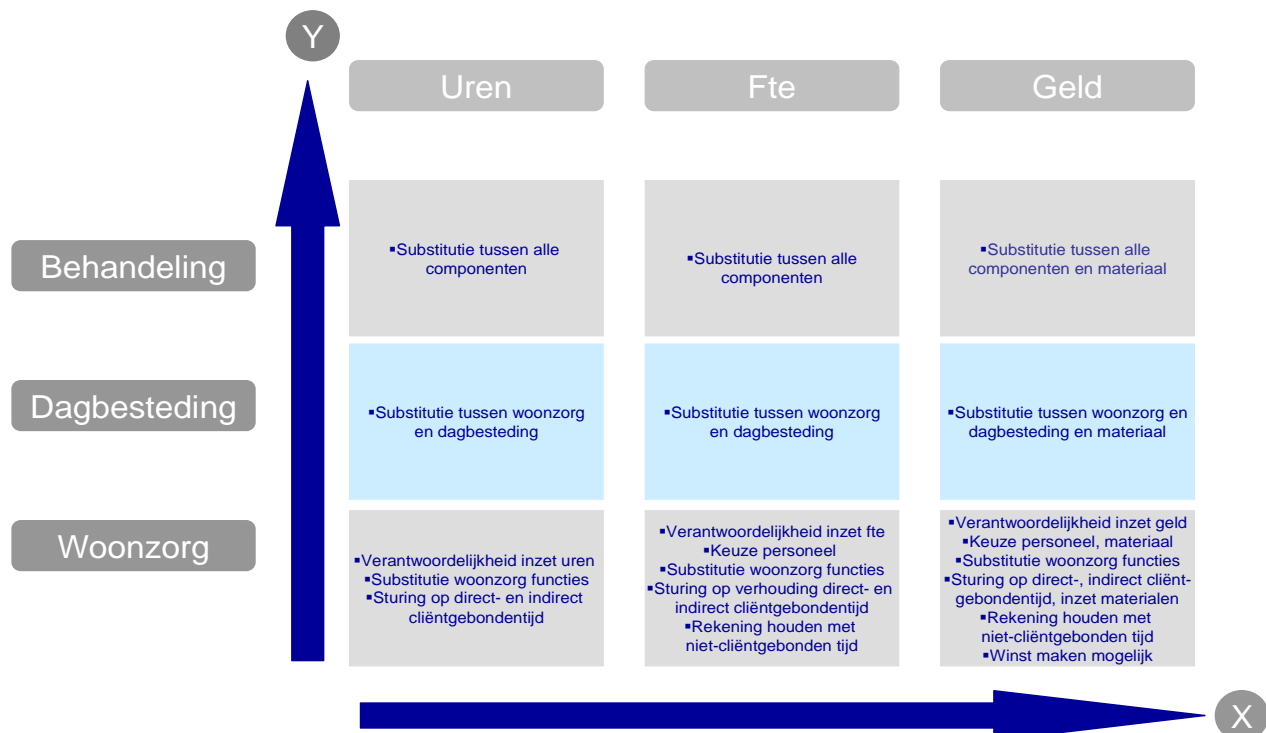
Overigens is in de tarieven voor de ZZP's geen rekening gehouden met kapitaalslasten. Daarvoor bestaat een separate vergoeding.

VEREVENINGSFONDS OP INSTELLINGSNIVEAU

Daarnaast kan de organisatie er voor kiezen om op instellingsniveau een klein percentage van het totale budget af te romen voor de historische opbouw van het personeel. De leeftijdsopbouw van het personeel tussen de verschillende divisies kan scheef zijn. Het is op dat moment solidair om de divisie met relatief duur personeel een wat groter budget toe te kennen. Wanneer een dergelijk scheve opbouw van het personeel over de verschillende divisies aan de orde is, is een vereveningsfonds op instellingsniveau wenselijk.

3.3 De verschillende opties

In figuur 1 worden negen mogelijke verdelingen beschreven waarbij wordt ingegaan op het centrale onderwerp: de zorgzwaarte. NB: Indien gesproken wordt over component of componenten, dan worden daarmee de componenten uit de ZZP's bedoeld, te weten: woonzorg, dagbesteding, behandeling en verblijf. Onder de componenten vallen één of meer AWBZ-functies.



Figuur 1. De negen opties van interne budgettering schematisch weergegeven

De opties die worden beschreven lopen op (vanaf links onder) in de mate waarin de budgetverantwoordelijke voor de divisie verantwoordelijkheid draagt voor zijn/haar divisie. De verantwoordelijkheid loopt op langs twee assen: de X-as en de Y-as. De afbeelding dient als volgt te worden gelezen: in de onderste drie grijze vierkantjes staan verantwoordelijkheden en randvoorwaarden benoemd. In de lichtblauwe en grijze vierkantjes boven de onderste, staan alleen de bijkomende verantwoordelijkheden en voorwaarden genoemd.

DE X-AS

Bij een verschuiving langs de X-as is zichtbaar dat een divisiemanager verantwoordelijkheid kan hebben voor de in te zetten uren. De Raad van Bestuur van de instelling geeft aan wat het aantal in te zetten uren voor zorg en begeleiding bedraagt. Indien de divisiemanager alleen de verantwoordelijkheid heeft voor de woonzorg component¹ (Y-as) kan de manager substitueren tussen de AWBZ-functies onder dat component. Verder kan de divisiemanager sturen op de verhouding direct- en indirect cliëntgebonden tijd en streven zoveel mogelijk uren in te zetten voor bijvoorbeeld direct cliëntgebonden tijd. Indien verder langs de X-as wordt geschoven, wordt zichtbaar dat de divisiemanager ook de verantwoordelijkheid kan krijgen over de in te zetten fte's. De divisie-manager heeft daardoor niet alleen de mogelijkheid te substitueren tussen de functies onder de woonzorgcomponent, maar kan ook zijn eigen personeel kiezen. Verder kan worden gestuurd op de verhouding directe - indirecte tijd en tot slot dient de divisiemanager rekening te houden met niet-clientgebonden tijd. Het is dan bijvoorbeeld van belang dat in de divisie een laag ziekteverzuim is, zodat zoveel mogelijk tijd wordt aangewend voor de zorg aan cliënten. De laatste optie langs de X-as is de verantwoordelijkheid voor de inzet van geld dat de divisiemanager van de Raad van Bestuur krijgt voor zijn/haar divisie. Naast de verantwoordelijkheden en randvoorwaarden die gelden bij de fte-variant, geldt hier dat de manager ook verantwoordelijk is voor de salariering en de inzet en bekostiging van materialen en dat het mogelijk wordt winst te maken. Indien personeel en materiaal efficiënt wordt ingezet en efficiënt wordt gewerkt (bijvoorbeeld door een laag ziekteverzuim) bestaat voor de divisiemanager de mogelijkheid winst te maken.

DE Y-AS

Een verschuiving langs de Y-as geeft een toenemende verantwoordelijkheid weer in de diepte van de zorgverlening. In de bovenste optie heeft de divisiemanager enkel de verantwoordelijkheid om de zorgverlening onder de woonzorgcomponent efficiënt in te richten. In de middelste optie heeft de divisiemanager ook de verantwoordelijkheid over de dagbestedingscomponent. Deze verschuiving brengt met zich mee dat de divisiemanager kan gaan substitueren tussen woonzorg en dagbesteding. Als ook de behandelcomponent wordt toegevoegd kan tussen drie componenten worden gesubstitueerd. Wanneer er ook verantwoordelijkheid is voor de inzet van materiaal, kan de divisie-manager substitutie tussen zorg en materiaal tot stand brengen. Door het verdelen van geld wordt een extra dimensie toegevoegd. Een divisiemanager

¹ Woonzorg bestaat uit de AWBZ-functies Ondersteunende Begeleiding algemeen (OB-alg), Persoonlijke Verzorging (PV), Verpleging (VP) en Activerende Begeleiding algemeen (AB-alg).

kan bijvoorbeeld ook een afweging maken over de inzet van minder personeel en meer domotica.

VOORBEELDEN SUBSTITUTIEMOGELIJKHEDEN

- Voorbeeld 1.* **OB – PV:** De divisiemanager heeft alleen de verantwoordelijkheid over de in te zetten uren voor woonzorg. De divisiemanager kan toestaan dat met een cliënt wordt afgesproken dat er meer PV wordt geleverd en wat minder OB. Bijvoorbeeld vaker hulp bij het douchen/baden en minder begeleidende gesprekken per week.
- Voorbeeld 2.* **DB – OB:** De divisiemanager heeft de verantwoordelijkheid over de in te zetten uren voor woonzorg en dagbesteding. Binnen de divisie kan met cliënten worden afgesproken dat zij een dagdeel minder dagbesteding krijgen en in ruil daarvoor extra individuele zintuigactivering (snoezelen) ontvangen.
- Voorbeeld 3.* **BH – OB:** De divisiemanager heeft de verantwoordelijk over de in te zetten uren voor woonzorg en behandeling. Binnen de divisie kan met cliënten worden afgesproken dat zij een consult minder fysiotherapie in de week ontvangen en dat zij in ruil daarvoor extra begeleiding bij een sportieve bezigheid ontvangen.
- Voorbeeld 4.* **DB – BH:** De divisiemanager heeft de verantwoordelijkheid over de in te zetten uren voor zowel woonzorg als dagbesteding en behandeling. Binnen de divisie kan met cliënten worden afgesproken dat zij een dagdeel minder dagbesteding in de week ontvangen en dat zij in ruil daarvoor een extra consult bij de creatief therapeut krijgen.

VERDELEN UREN OF FORMATIE EN EURO'S

Belangrijkste onderscheid, wanneer door de Raad van Bestuur uren of formatie wordt verdeeld, ten opzichte van budget in euro's, is dat de Raad van Bestuur bij het verdelen van formatie zelf de verantwoordelijkheid behoudt over het budget. De divisie-manager krijgt een plafond aangereikt voor het aantal in te zetten uren of fte's. De divisiemanager oordeelt zelf of hij tot aan het plafond uren/mensen inzet. Hij kan ruimte overlaten indien dit kan en pas meer inzetten als dat nodig blijkt. Indien hij op dat moment extra uren/formatie wil inzetten is geen aanvraag bij de Raad van Bestuur nodig omdat hij nog niet aan het plafond zit.

VERANTWOORDELIJKHEID IN EURO'S TEN OPZICHTE VAN UREN OF FTE'S

De drie opties van interne budgettering waarbij de divisiemanager te maken krijgt met een budget in euro's betekent ten opzichte van de andere zes opties dat op een aantal aspecten specifieke aandacht nodig is.

De divisiemanager moet de disciplinemix van de divisie goed kennen en de daarbij horende loonkosten. Dit om tot een optimale inzet te komen in de divisie. Ook is zijn verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat het geld meegaat met de cliënt, als de cliënt elders bijvoorbeeld dagbesteding of behandeling afneemt. Indien een divisiemanager merkt dat hij geld overhoudt van het budget dat hem is toegekend door de Raad van Bestuur, kan bijvoorbeeld meer

personeel worden ingezet en/of kan een deel van het geld worden aangewend voor materiële zaken binnen de divisie.

3.4 Budgetbepaling

Voor de Raad van Bestuur is het van belang dat budgetten worden verdeeld die tegemoet komen aan de zorgzwaarte in de divisies. Dit is immers het doel dat de zorgzwaartebekostiging nastreeft. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de budgetten kunnen worden vastgesteld.

BUDGET IN UREN

De uren kunnen worden berekend door de uren per ZZP te vermenigvuldigen met het aantal ZZP's dat er is, maal het aantal weken per periode dat het budget wordt toegekend. Uit de 'Tabel onderbouwing uren' van de NZa is op te maken hoeveel uren het per functie, per component en totaal betreft². Hieronder volgt een overzicht van de uren in ZZP VG 3 per week:

<i>Woonzorg</i>	Uren OB	11,68
	Uren PV	1,02
	Uren VP	0
	Uren AB	0
	Totaal uren Woonzorg	12,70
<i>Dagbesteding</i>	Uren indien Dagbesteding	5,22 ³
<i>Behandeling</i>	Uren Behandeling	1,30
<i>Totaal</i>	Totaaltijd per week excl. DB, excl. BH	12,70
	Totaaltijd per week incl. DB, excl. BH	17,92
	Totaaltijd per week excl. DB, incl. BH	14,00
	Totaaltijd per week incl. DB, incl. BH	19,22

Tabel 1. Overzicht uren in ZZP VG 3 per week.

BUDGET IN FTE'S

Het aantal fte's voor verschillende divisies kan worden bepaald door voor iedere divisie de formatieberekening uit te voeren die wordt beschreven in de handreiking formatieberekening. Hier kan de formatie voor woonzorg worden berekend, voor dagbesteding en voor behandeling.

Onderstaand is een voorbeeldberekening te zien voor een situatie waarin de divisie manager een budget in fte's toegekend krijgt. Bovendien krijgt hij/zij een budget voor alle componenten.

² http://www.nza.nl/9156/12750/Tabel_onderbouwing_uren_ZZP1.xls. Hierin staan de uren per ZZP weergegeven per week.

³ Wanneer een cliënt met ZZP 3 VG een indicatie heeft voor dagbesteding, dan geldt voor dagbesteding gemiddeld 9 dagdelen en een gemiddelde groeps grootte van 6,9. 9 (dagdelen) x 4 uur : 6,9 = 5,22 uur per ZZP.

Voor divisie X geldt onderstaande ZZP-verdeling:

ZZP	Aantal	Verblijfsdagen
VV 1	1	365
VV 2	3	1.095
VV 3	3	1.095
VV 4	2	730
VV 5	3	1.095

Het benodigd aantal fte voor de verschillende componenten op basis van de handreiking formatieberekening (www.zorgzwaartebekostiging.nl) is:

Woonzorg: 5,11			Behandeling: 0,69	Dagbesteding: 0,35	Totaal
fte OB	fte PV	fte VP	fte BH	fte DB	Totaal
2,5	2,25	0,36	0,69	0,35	6,15

Wanneer een instelling aan een divisiemanager aangeeft hoeveel personeel voor zijn divisie mag worden ingezet dan is het maximum 6,15 fte (indien het voor de componenten woonzorg, dagbesteding en behandeling geldt).

BUDGET IN EURO'S

Voor het bepalen van het budget in euro's geldt dat voor de zwaardere zorgzwaartepakketten een hoger tarief aan de divisie dient te worden toegekend. Voor een divisie kan het aantal keren dat een bepaald ZZP daar voorkomt worden vermenigvuldigd met het tarief dat voor dat ZZP is afgesproken ($q \times p$). Het gaat dan om het tarief nadat op instellingsniveau is afgeroomd (zie paragraaf 3.2). Uitgangspunt is dat de divisiemanager verantwoordelijk is voor alle componenten. Indien niet alle componenten onder de verantwoordelijkheid vallen van de divisiemanager, dan dient daar bij de verdeling van het budget rekening mee te worden gehouden. Het ZZP-tarief kan voor alle componenten uitgerafeld worden op basis van de procentuele prijsverhouding van de componenten in het ZZP-tarief, zodat inzichtelijk wordt welk deel van het tarief staat voor woonzorg, welk deel voor dagbesteding et cetera. Hieronder staan als voorbeelden de procentuele verhoudingen van de tarieven van de componenten van ZZP 3 VG.

3 VG	€*	%
Verblijf	24,26	17,1
Woonzorg	69,06	48,5
Dagbesteding	28,51	20,0
Behandeling	20,43	14,4

* *Tarieven juli 2008^d*

^d http://www.nza.nl/7113/10118/44855/ZZP_prijzenoverzicht.pdf

BRONNEN

Zuideramstel. *Budgetsubsiëring en aanbesteding welzijnsproducten Zuideramstel – Traject 2005-2006* Amsterdam: Zuideramstel, 2005.

Ministerie van Financiën. *Benchmarking in de AWBZ – Interdepartementaal beleidsonderzoek benchmarking in de AWBZ IBO-ronde 1997* Den Haag: Ministerie van Financiën, 1998.