

Tarieven Essentiële Functies, Jeugdzorg G7

verslag van de second opinion

Op verzoek van de zeven samenwerkende jeugdzorgregio's in Gelderland, heeft bureau HHM een toets uitgevoerd op de opbouw van de tarieven die vanaf 2025 worden gebruikt in het intensiteitenmodel van de 'Essentiële Functies' in de bovenregionale jeugdzorg. In deze notitie beschrijven we de gevolgde aanpak, we reflecteren op de gemaakte keuzes en parameterwaarden, en we komen tot een conclusie ten aanzien van het 'reële gehalte' van de tarieven die worden geadviseerd.

1. Essentiële functies en het intensiteitenmodel

De zeven samenwerkende jeugdzorgregio's in Gelderland (G7) zijn bezig met de inkoop van de zogenoemde 'essentiële functies' in de jeugdzorg. Dit betreft de weinig voorkomende en hoogspecialistische behandelvormen, waarbij verblijf (wonen) onlosmakelijk mee verbonden is. Het gaat bijvoorbeeld om de zorgvormen die elders bekend zijn als 'JeugdzorgPlus' en de 'Driemilieuvorzieningen'. Daarnaast wordt een 'mobiele brigade' gezien als nieuw onderdeel van deze essentiële functies.

Voor deze essentiële functies is gekozen voor een combinatie van verschillende vormen van bekostiging, waarvoor 'reële tarieven' noodzakelijk zijn. In een intensief traject met de aanbieders van de essentiële functies, heeft Bijleveld Advies op basis van een uitgebreide uitvraag tarieven uitgewerkt. Daarbij is uitgegaan van het 'intensiteitenmodel', waarbij voor de verschillende mogelijke intensiteiten van daadwerkelijke ondersteuning tarieven zijn uitgewerkt.

Second Opinion

Op verzoek van G7 heeft HHM een second opinion uitgevoerd als het gaat om de opbouw van de tarieven voor de essentiële functies. Vanwege het specifieke karakter van de betreffende zorg en het risico dat ontstaat wanneer de tarieven niet juist zijn vastgesteld, willen de G7 antwoord hebben op twee centrale vragen:

- 1) Voldoet de opbouw van de tarieven en de onderbouwing van de gekozen parameterwaarden, inclusief het proces dat hiervoor is doorlopen, aan de eisen die de wetgever daar aan stelt in de vorm van de AMvB Reële Tarieven?
- 2) Zijn de tarieven reëel te noemen in vergelijking met wat elders voor vergelijkbare diensten wordt betaald (benchmarking uitkomsten)?

2. Onze aanpak

In de periode half januari – half februari 2024 is de second opinion uitgevoerd. Onze aanpak bestond uit de volgende activiteiten:

- Analyse van documentatie van de G7. Dit betrof de volgende documenten:
 - beschrijving van de essentiële functies (in de vorm van het 'inhoudelijk fundament')

- verslagen van de marktconsultatiebijeenkomsten (overlegtafels) (oktober 2023 t/m begin februari 2024)
- de uitvraag die is verspreid onder de aanbieders
- de rekenbladen waarmee de uitkomsten van de uitvraag naar tarieven zijn bewerkt
- diverse bijlagen in de voorbereiding op de nieuwe inkoopdocumenten
- Reconstructie van de uiteindelijke opbouw van de tarieven. We hebben de gevolgde werkwijze vanuit de aangeleverde data tot en met de adviestarieven stap voor stap geanalyseerd en gereconstrueerd. Doel hiervan was de gemaakte keuzes te begrijpen om er iets van te kunnen vinden.
- Vergelijking van de in de G7 gemaakte keuzes met ons bekende voorbeelden elders.
- Afstemming met de G7, in de vorm van de inkoopadviseur in diens rol als lid van het projectteam.
- Opstellen van dit verslag (een concept hiervan is besproken met de G7).

3. Het door de G7 gevolgde proces om tot tarieven te komen

Vanuit HHM hebben wij in de afgelopen jaren ervaring opgedaan in een brede reeks van kostprijsonderzoek en tariefstrajecten voor verschillende varianten van de ondersteuning in het gemeentelijk sociaal domein (maatschappelijke ondersteuning, beschermd wonen, jeugdzorg). Daarom volgen we ook de jurisprudentie rond (reële) tarieven, waarbij we enkele malen actief hebben geparticipeerd in juridische procedures bij geschillen rond de uitkomsten van tarieven. Mede op basis daarvan hanteren wij de volgende omschrijving van 'reële tarieven'. Een tarief is 'reëel' in de zin van de wetgeving als dit tarief:

- Herleidbaar, herkenbaar en onderbouwd is gebaseerd op de parameters zoals beschreven in de AMvB Reële Tarieven (specifiek Wmo, maar breed toegepast bij de Jeugdwet waarvoor een vergelijkbare AMvB in de maak is);
- tot stand is gekomen in een open en transparant proces met de betreffende aanbieders;
- aansluit op wat de gemeenten vragen van de aanbieders;
- is gebaseerd op de interne kostprijs van een gemiddeld efficiënte aanbieder;
- tot stand is gekomen met input vanuit de regionale uitvoeringspraktijk.

Op basis van de aangeleverde documentatie herkennen we alle elementen uit deze omschrijving van reële tarieven. De G7 is begonnen met het uitwerken van de essentiële functies. In 2021 is gestart met een visie om de regionale samenwerking te bevorderen, dat werd in de zomer van 2022 omgezet in een traject om, samen met de aanbieders, een nieuwe inkoop voor te bereiden, gericht op 2025. Onderdeel van dit traject is het uitwerken van het intensiteitenmodel voor de bekostiging door Sybe Bijleveld Advies. Vervolgens hebben de G7 en aanbieders gezamenlijk de kostprijsselementen uit dit model geduid.

Tijdens verschillende marktconsultatiebijeenkomsten (overlegtafels en hoteldagen) met alle betrokken aanbieders is in de periode tussen oktober 2023 en februari 2024 intensief over de uitwerkingen van de tarieven gesproken. Belangrijk onderdeel daarvan is een uitvraag onder aanbieders, om inzicht te verkrijgen in de actuele kostprijsselementen bij de aanbieders in verschillende groepen.

Voorlopige conclusie

Op grond van bovenstaande concluderen we dat het proces voldoet aan alle kenmerken van de totstandkoming van een reëel tarief. Wel maken we hierbij enkele kanttekeningen:

- De parameterwaarden in het uiteindelijke tarief lijken op basis van de beschikbare documentatie vooral te zijn gebaseerd op de analyse van de gegevens afkomstig uit de uitvraag onder de huidige aanbieders. Daarmee hebben de aanbieders vanuit de huidige praktijk veel invloed gekregen op de nieuwe tarieven. Uit de documenten wordt niet duidelijk in welke mate eventuele wensen vanuit de gemeenten om bepaalde elementen van de dienstverlening te transformeren (bijvoorbeeld de kwaliteit van in te zetten medewerkers of bepaalde uitgangspunten rond efficiëntie of productiviteit) invloed hebben gehad op de normering van parameterwaarden en daarmee op de uiteindelijke tarieven. We kunnen hierdoor niet beoordelen of de beleidsvrijheid van gemeenten in voldoende mate tot zijn recht gekomen is.
- Onderdeel van het proces was de intensieve dialoog met de aanbieders (consultatie, waarbij overigens de externe adviseur tarieven niet aanwezig was). Tijdens de verschillende bijeenkomsten zijn afspraken gemaakt over de gezamenlijke aanpak om te komen tot normering van parameters en de opbouw van de tarieven. Dit had bijvoorbeeld betrekking op de respons op de uitvraag of op het aanleveren van contextinformatie. Uit de verslagen is niet te vast te stellen dat al deze afspraken daadwerkelijk zijn nagekomen. Twee voorbeelden:
 - Twee van de vier aanbieders van de 3M-voorzieningen hebben gegevens aangeleverd, terwijl de afspraak was dat ze dit alle vier zouden doen¹.
 - Aanbieders JZ+ spraken af een onderbouwing te geven van de 1.400 roosteruren en uitkomsten op salarissen en ORT te checken; onduidelijk is of dit is gebeurd en wat dat mogelijk heeft opgeleverd².

Wij concluderen dat er een intensief proces is doorlopen, waarbij het gemeentelijke perspectief en dat van de aanbieders is gecombineerd. In de opbouw van de tarieven is de invloed vanuit de aanbieders groot geweest. Op basis van de rapportages kunnen wij niet beoordelen in welke mate de uiteindelijke keuzes aansluiten bij de opvattingen van gemeenten over de essentiële functies onder het nieuwe contract. Op basis hiervan concluderen we wel dat het gevolgde proces goed past bij de uitgangspunten van 'reële tarieven' en de eisen die daaraan worden gesteld. We bevelen aan dat beter verslag wordt gelegd van dit proces en dat daarin duidelijk wordt gemaakt op welke wijze de beleidsopvattingen van de gemeenten zijn verwerkt in de uiteindelijke keuzes.

¹ Vanuit de G7 is mondeling toegelicht dat één aanbieder bij nader inzien geen 3M leverde; terwijl de andere aanbieder later alsnog wel heeft gerespondeerd, maar dat die gegevens niet zijn verwerkt, mede omdat de uitkomsten in lijn lagen met de gegevens van beide aanbieders die wel zijn verwerkt.

² Op dit punt is vanuit de G7 toegelicht dat dit later alsnog wel is gebeurd; dit is niet in de verslaglegging opgenomen.

4. Parameters en gekozen parameterwaarden

In deze paragraaf kijken we naar de verschillende parameters en naar de manier waarop de uiteindelijk gekozen (genormeerde) waarden tot stand zijn gekomen. Ook geven we een enkele kanttekening bij sommige parameterwaarden in de verschillende tarieven. Daarbij richten we de aandacht op de drie parameters waarvan wij hebben ervaren dat die essentieel zijn voor het tarief en die in de dialoog tussen aanbieders en gemeenten doorgaans de meeste discussie opleveren. En dat doen we bij de drie essentiële functies waar de second opinion primair was gericht: de 'Driemilieuvoorzieningen' (3M), 'Jeugdzorg Plus' (JZ+) en de 'Mobiele Brigade' (MB).

Hiervoor constateerden we al dat veel gekozen (genormeerde) parameterwaarden rechtstreeks uit de uitvraag lijken te zijn afgeleid. Vaak lijkt dat te zijn gebeurd op basis van uitmiddeling van aangeleverde waarden. In sommige situaties zijn daarbij aanvullende keuzes (normeringen) gemaakt, bijvoorbeeld door bepaalde aangeleverde waarden bij de berekening niet mee te nemen. Voor JZ+ is er gedurende een aantal bijeenkomsten gesproken over de wijze van normeren; bij 3M en MB lijkt hier veel minder tijd voor genomen. Hiervoor is als verklaring vanuit de G7 aangegeven dat 3M veel overeenkomsten met JZ+ heeft; en MB is nieuw, dat wordt in de komende periode intensief gemonitord en zo nodig op onderdelen bijgesteld.

Het is vanuit de aangeleverde documentatie niet altijd duidelijk waarom bepaalde normeringen zijn gekozen (op basis van welke overwegingen en onderbouwing). De onderbouwingen van de gekozen normering van parameterwaarden kan volledig en concreter worden uitgewerkt, met het oog op een solide onderbouwing van de tarieven als geheel. Dit kan bijvoorbeeld door toe te voegen op basis van welke overwegingen en onderbouwing een parameter is genormeerd. Dat vergroot de transparantie over de herleidbaarheid van de uitkomsten en versterkt de verbinding met beschrijvingen van de verschillende functies in het 'Inhoudelijk Fundament' (de beschrijving van de verschillende diensten). Daarbij kan worden toegelicht waarom sommige genormeerde waarden over diverse functies verschillend zijn toegepast en waarom sommige genormeerde waarden niet goed te vergelijken zijn met de waarden voor dezelfde parameters zoals die elders worden toegepast.

Functiemix, inschaling en opslagen

- Bij 3M en JZ+ zijn gemiddelde salarisbedragen voor de onderscheiden functies afgeleid uit de data van aanbieders (3M: twee aanbieders; JZ+ dezelfde twee aanbieders plus een derde aanbieder) overgenomen. In de onderbouwing is geen link gelegd met salarisschalen, opleidingsniveaus en met de beschrijvingen in het inhoudelijke fundament. Uit de documentatie wordt niet duidelijk of in de dialoog met gemeenten en met de aanbieders is getoetst of hiermee de juiste inhoudelijke basis voor het tarief is gekozen³. Toevoeging van dergelijke toelichting versterkt de onderbouwing van de uiteindelijke tarieven.

³ Vanuit de G7 is aangegeven dat hieronder wel de 'norm verantwoorde werktoedeling' is aangehouden.

- Bij MB is wel uitgegaan van functieschalen. In totaal is sprake van 8,5 fte, verdeeld over vijf functies. De vertaling van de beschrijving in het inhoudelijk fundament naar deze 8,5 fte verdeeld over vijf functies ontbreekt; het valt op dat in de beschrijving vier⁴ functies zijn beschreven. De keuze voor de gehanteerde salarisschalen is niet gemotiveerd, maar ook niet vreemd op basis van de beschrijving in het inhoudelijke fundament.
- We missen een onderbouwing van de verschillende ORT percentages (3M en JZ+) waaruit blijkt dat dit passend is bij de verwachte inzet buiten reguliere (0% ORT) uren.
- Bij MB zijn de maximumsalarissen van gekozen schalen als uitgangspunt genomen. Het lijkt er bij een aantal schalen op dat het gemiddelde max over 2024 is gekozen; dat is echter niet bij alle schalen het geval. Wat is de bron voor de gekozen max. salarissen? Bovendien is bij MB per functie steeds gerekend met de cao en de schaal die het hoogste salaris geeft bij de betreffende functie. Zo is voor de SPV-er gerekend met FWG60 cao GGZ; terwijl SPV-ers elders ook in FWG55 zijn ingeschaald. En voor de GZ-er is met het salaris uit schaal 12 van de cao Jeugdzorg gerekend en niet met FWG65 uit de cao GGZ. De reden voor deze keuze vraagt om nadere motivatie die wij niet kunnen terugvinden in de bestudeerde documentatie.
- Bij de berekening van de normloonkosten van een medewerker zijn de opslagpercentages voor vakantiegeld, EJU en ORT niet altijd conform de cao toegepast; zo geldt bijvoorbeeld voor de GGZ dat de EJU over het salaris *exclusief* het vakantiegeld wordt berekend.

Overhead

De methodiek gaat uit van een vast bedrag aan overhead per fte.

- Wat verklaart het verschil tussen de overhead bij 3M (€ 33.128) en bij JZ+ (€ 34.799), terwijl deze is gebaseerd op de uitvraag bij dezelfde aanbieders en het om vergelijkbare diensten gaat? Daarbij gaat het niet alleen om de technische verklaring van het verschil, maar ook om de onderbouwing dat voor JZ+ een hogere overhead in het tarief gerechtvaardigd is.
- Er lijkt voor gekozen om de 'hoogste' overhead in de uitvraag niet mee te nemen in de normering. Waarom is dat gebeurd? Dit betekent de facto dat de overhead bij 3M op de opgave van één aanbieder is gebaseerd.
- Wat is de herkomst van de gekozen overhead per fte van € 45.000 bij MB? Waardoor kan worden onderbouwd dat de mobiele brigade bijna 30% meer overhead vraagt dan de intramurale essentiële functies?
- Als we voor de MB de overhead als vast bedrag vertalen naar de overhead als opslag op de kosten van de verschillende uitvoerende professionals, dan varieert de opslag voor overhead tussen de 39% en 58%. Het totaal aan overhead in het berekende tarief komt uit op een opslag 47%. Dat vinden wij in vergelijking met de opbouw van tarieven elders in het land wel erg hoog. De benchmark voor de GGZ komt momenteel uit op circa 33% (zie de benchmark care van Berenschot zoals opgenomen in de VNG rekentool). Voor Jeugdzorg bestaat een dergelijke benchmark niet, maar in vergelijkbare trajecten wordt doorgaans rekening gehouden met een opslag van onder de 40%. Welke onderbouwing geldt voor deze relatief hoge overhead?

⁴ In het inhoudelijk document ontbreekt de SPV-er.

Productiviteit

- In het intensiteitenmodel is de begeleidingsintensiteit gedefinieerd als het aantal roosteruren van de groepsbegeleiders per etmaal per plaats. Bij JZ+ en 3M hanteert het model als norm 1.400 inroosterbare uren per fte. Tijdens de overlegtafel van 18-10-2023 is toegelicht dat het om werkbare uren gaat. Er is niet toegelicht hoe er vanuit de aanstellingsuren tot deze norm van 1.400 werkbare/inroosterbare uren is gekomen. HHM hanteert globaal de volgende berekening van werkbare uren:

	Uren per jaar
Bruto beschikbare uren per jaar	1.878
AF: Feestdagen	50
AF: Verlof, incl. bovenwettelijk	218
AF: Ziekteverzuim	130
Werkbare uren per jaar	1.480
AF: Opleiding, intervisie	50
AF: Algemeen overleg en administratie	100
AF: Overig (verzorging, pauze, etc.)	100
Cliëntgebonden (declarabele) uren	1.230

In de norm van 1.400 inroosterbare uren lijkt er wel rekening gehouden te zijn met een correctie voor opleiding en intervisie. Onduidelijk is echter of er tijdens die inroosterbare uren ook tijd besteed wordt aan algemeen overleg e.d. waarbij de groepsgebeleider dus niet op de groep aanwezig is. Zonder nadere toelichting op de bepaling van het aantal inroosterbare uren, lijkt de norm voor het aantal inroosterbare uren ons aan de hoge kant.

- Bij de MB wordt uitgegaan van een norm van 1.250 productieve uren. Productieve uren worden gedefinieerd als “alle uren die worden besteed aan het uitvoeren van de MB. Dat zijn de uren waarop ze het kind zien en spreken, maar ook de uren die nodig zijn voor het ondersteunen van de reguliere hulpverlener van het kind, de uren die nodig zijn voor afstemming met het netwerk en voor verslaglegging etc.”⁵ Deze omschrijving sluit aan bij wat HHM verstaat onder cliëntgebonden uren; 1.250 uur per fte lijkt ons een reële waarde.

Voorlopige conclusie

Op basis van de aangeleverde documentatie en doorrekeningen concluderen wij dat de gekozen en genormeerde parameterwaarden vooral zijn gebaseerd op de uitvoeringspraktijk; daarmee lijken de gekozen waarden goed aan te sluiten bij die praktijk. We missen echter de analyse en onderbouwing die duidelijk maakt dat de gekozen waarden (ook) passen bij de gevraagde dienstverlening voor de G7. We denken dat dit vraagt om een nadere onderbouwing van de gemaakte keuzes (waarom zijn bepaalde waarden wel/niet

⁵ Verslag hoteldag 1 februari 2024.

meegenomen) en om een bredere analyse vanuit de gevraagde dienstverlening (waarom passen de gekozen waarden bij de beoogde essentiële functies). De toelichting in de spreadsheets met de opbouw van de tarieven en in de separate kopie daarvan in de normeringsnotitie, is naar onze opvatting daarvoor te summier. De onderbouwing van de tarieven wordt steviger en meer solide als gemeenten ook uitwerken op welke wijze de inhoudelijke keuzes van gemeenten met betrekking tot de gevraagde diensten (de essentiële functies) zijn verwerkt en waarom bepaalde waarden wel of niet zijn meegenomen in het vaststellen van de parameterwaarden.

De onderbouwing van de gekozen en genormeerde parameterwaarden kan uitgebreider en concreter, om duidelijk te maken dat de uiteindelijke tarieven zowel passend zijn op de regionale uitvoeringspraktijk, als voor de gevraagde dienstverlening in de essentiële functies door de G7 vanaf 2025.

5. Vergelijking met uitkomsten elders

We kunnen de Mobiele Brigade niet met elders vergelijken, aangezien we die variant van ondersteuning niet eerder zijn tegengekomen. Als het gaat om de Driemilieuvoorziening en de JeugdzorgPlus kan dat wel. Vanwege het intensiteitenmodel kunnen we de uitkomsten van het tariefsonderzoek voor de G7 vergelijken op basis van dezelfde intensiteit die elders wordt gehanteerd. Uit de vergelijking blijkt dat de tarieven voor dezelfde intensiteit in de zelfde orde van grootte liggen. Verschillen in uitkomsten zijn er vrijwel altijd, vanwege afwijkende keuzes als het gaat om onderliggende kostprijselementen. Echter, de geconstateerde verschillen zijn van beperkte omvang, zodat wij daarin een bevestiging zien van de uitkomsten voor de G7.

Op basis van een vergelijking met tarieven die elders voor driemilieuvoorziening en voor JeugdzorgPlus worden gehanteerd bij vergelijkbare intensiteit, concluderen wij dat de uitkomsten voor G7 prima passen binnen de bandbreedte van normale verschillen.

6. Conclusie

Onze second opinion was gericht op twee vragen van de zeven samenwerkende Gelders jeugdzorgregio's. Die kunnen we nu beantwoorden:

1) Voldoet het doorlopen proces aan de eisen die aan een reëel tarief worden gesteld?

Als we de vijf kenmerken van onze omschrijving van een reëel tarief langslopen, zien we dat de regio een intensief proces heeft doorlopen, op basis van een inhoudelijk fundament en intensieve dialoog met de aanbieders. Bij de invulling van de parameterwaarden lijkt dat veel ruimte is gegeven aan de input vanuit de huidige uitvoeringspraktijk. Op grond van de documentatie kunnen we echter niet beoordelen in welke mate de tarieven ook aansluiten bij de geëxpliciteerde beleidswensen en keuzes van de gemeenten in het 'inhoudelijke fundament'. De beschikbaar gestelde documentatie bevat slechts een summiere onderbouwing van een aantal gekozen/genormeerde parameterwaarden.

2) Zijn de tarieven reëel te noemen in vergelijking met elders?

In de beantwoording van deze vraag zien we op sommige parameters waarden die leiden tot een hoger tarief (bijvoorbeeld de opslag voor overhead) en op andere parameters waarden die leiden tot een lager tarief (bijvoorbeeld de productiviteit) dan wanneer gewerkt zou worden met de waarden die HHM gebruikelijk voor soortgelijke essentiële functies adviseert. Per saldo liggen de tarieven in lijn met wat we elders tegenkomen.

We concluderen dat de G7 zorgvuldig en intensief werk hebben verricht om te komen tot reële tarieven. Hier en daar zijn vraagtekens te plaatsen bij de gekozen en genormeerde waarden in de opbouw van de tarieven. We zijn van mening dat de onderbouwing van de gekozen/genormeerde parameterwaarden sterk verbeterd kan worden, onder andere door de gemaakte overwegingen en de relatie met de onderliggende inhoudelijke uitgangspunten bij de essentiële functies transparant te maken. We zien herkenbare uitkomsten.

Aanbeveling

We adviseren de G7 om een betere onderbouwing uit te (laten) werken, zodat bij kritische vragen (nu en in de toekomst) duidelijk is hoe tot de tarieven is gekomen. Een dergelijke onderbouwing bevat een beschrijving van het doorlopen proces en een onderbouwing van elk van de parameterwaarden, vanuit de balans tussen het inhoudelijk fundament (wat vragen de gemeenten) en de uitvoeringspraktijk (hoe hebben de aanbieders de betreffende ondersteuning bedrijfsmatig ingericht).