

# IMPACTANALYSE

## AMVB REËLE PRIJZEN JEUGDWET

**KLANT**  
**AUTEUR(S)**  
**DATUM**  
**VERSIE**

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
Coby Peeters, Maarten Batterink, Wouter Oosterom  
25 juli 2022  
Definitief

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Achtergrond en aanleiding	3
1.2	De AMvB in het kort	4
1.3	Vraagstelling en doel impactanalyse	5
1.4	Aanpak en methoden	5
1.5	Leeswijzer	6
<b>2</b>	<b>Impact van AMvB op proces om tot prijzen te komen</b>	<b>7</b>
2.1	<b>Inspanningsgerichte uitvoeringsvariant</b>	<b>7</b>
2.1.1	<i>Huidige uitvoeringspraktijk</i>	7
2.1.2	<i>Toepassing van de nieuwe AMvB in de praktijk</i>	8
2.1.3	<i>Aandachtspunten</i>	8
2.1.4	<i>AMvB en het model prestatiecodes Jeugd</i>	8
2.2	<b>Outputgerichte uitvoeringsvariant</b>	<b>9</b>
2.2.1	<i>Huidige uitvoeringspraktijk</i>	9
2.2.2	<i>Toepassing van de nieuwe AMvB in de praktijk</i>	9
2.2.3	<i>Aandachtspunten</i>	10
2.3	<b>Taakgerichte uitvoeringsvariant</b>	<b>10</b>
2.3.1	<i>Huidige uitvoeringspraktijk</i>	10
2.3.2	<i>Toepassing van de nieuwe AMvB in de praktijk</i>	11
2.4	<b>Bevindingen over het proces om tot reële prijzen te komen</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>Impact van AMvB reële prijzen</b>	<b>13</b>
3.1	<b>Inspanningsgerichte uitvoeringsvariant</b>	<b>13</b>
3.2	<b>Outputgerichte uitvoeringsvariant</b>	<b>13</b>
3.3	<b>Taakgerichte uitvoeringsvariant</b>	<b>15</b>
3.4	<b>Bevindingen over de impact van de AMvB reële prijzen</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>Randvoorwaarden, aandachtspunten voor implementatie</b>	<b>17</b>
4.1	<b>Inspanningsgerichte uitvoeringsvariant</b>	<b>17</b>
4.2	<b>Outputgerichte uitvoeringsvariant</b>	<b>18</b>
4.3	<b>Taakgerichte uitvoeringsvariant</b>	<b>19</b>
4.4	<b>Bevindingen over aandachtspunten implementatie</b>	<b>19</b>
<b>5</b>	<b>Conclusies</b>	<b>20</b>
5.1	<b>Beantwoording onderzoeksvragen</b>	<b>20</b>
5.2	<b>Beschouwing van de onderzoekers</b>	<b>25</b>

---

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

De jeugdwet schrijft voor dat gemeenten moeten zorgdragen voor een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van jeugdhulp of de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit daarvan. Daarbij moet rekening worden gehouden met de deskundigheid van de beroepskrachten en de toepasselijke arbeidsvoorwaarden (artikel 2.11 Jeugdwet<sup>1</sup>). Desondanks is in de sector veel discussie over de hoogte en onderbouwing van prijzen. Zo zijn er verschillende rechtszaken geweest tussen aanbieders en gemeenten over de gehanteerde prijzen. De afgelopen jaren zijn verschillende grote (soms systeem)aanbieders omgevallen of met financiële ondersteuning van gemeenten en het Rijk overeind gehouden. Aan de andere kant zijn er signalen dat er aanbieders zijn die grote winstpercentages hebben.<sup>2</sup> Het is aan gemeenten om een reële prijs te betalen voor de jeugdzorg, dus niet te veel en niet te weinig (aldus het wetsartikel). Financiële tekorten bij gemeenten hebben de afgelopen tijd bijgedragen aan soms moeizame discussies over prijzen tussen aanbieders en gemeenten.

Er is de afgelopen jaren op landelijk niveau gewerkt aan de norm voor opdrachtgeverschap en in 2021 is er een convenant ondertekend door de verschillende brancheorganisaties, de Jeugdautoriteit en het Rijk.<sup>3</sup> Een handreiking, dat als hulpmiddel fungeert in het gesprek over de opbouw en totstandkoming van reële prijzen, is onderdeel van dit convenant.<sup>4</sup> Op verschillende plekken in Nederland zijn en waren gemeenten en zorgaanbieders al met elkaar in gesprek over de (opbouw van) prijzen, maar op andere plekken is dit om verschillende redenen nog niet gebeurd.

De minister van VWS is voornemens een AMvB reële prijzen jeugdhulp (hierna AMvB) in te voeren, als nadere uitwerking van het wetsartikel 2.12 van de Jeugdwet. Deze AMvB is bedoeld om een kader te geven voor gemeenten enerzijds en jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen anderzijds om voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure zorgvuldiger tot een reële prijs te komen. Een prijs die voldoende ruimte biedt voor een verantwoorde loonontwikkeling, maar ook kostenopdrrijving voorkomt. Randvoorwaarde hierbij is dat de jeugdaanbieders en gecertificeerde instellingen transparantie bieden in de opbouw van de eigen kostprijzen. In principe hebben gemeenten deze verplichting al op basis van het eerder genoemde artikel in de Jeugdwet. En door het convenant hebben de betrokken partijen zich al gecommitteerd aan het beoogde doel en invulling van de AMvB. Het convenant en de handreiking zijn volgens betrokken van het ministerie het vertrekpunt geweest voor de uitwerking van de AMvB.

De (op dit moment nog concept) AMvB beoogt verschillende effecten (zie de tekstbox hieronder). De AMvB gaat expliciet niet om het bepalen van de hoogte van de prijzen zelf, dat blijft de verantwoordelijkheid van de gemeente(raad). Een reële prijs zal bovendien geografisch kunnen verschillen, vanwege uiteenlopende prijzen voor grond, panden waar behandeling kan plaatsvinden en de (schaarste aan) professionals, verschillende visies op behandeling, innovatie en ook verschillen in complexiteit en zorgzwaarte in lokale populaties.

---

<sup>1</sup> Met het oog op gevallen waarin ten aanzien van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering [artikel 2.11, eerste lid](#), wordt toegepast, worden bij verordening regels gesteld ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van jeugdhulp of de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit daarvan. Daarbij wordt rekening gehouden met de deskundigheid van de beroepskrachten en de toepasselijke arbeidsvoorwaarden. [Wetsartikel 2.11 Jeugdwet]

<sup>2</sup> Zie o.a. berichten van Follow the money over dit dossier.

<sup>3</sup> Bevorderen continuïteit jeugdhulp, Convenant 2021.

<sup>4</sup> Handreiking 'Inzicht in Tarieven', 2021.

---

*Het beoogde effect van deze AMvB is dat aanbieders en gecertificeerde instellingen alle relevante kosten in beeld hebben, een gezonde bedrijfsvoering kunnen voeren en een aantrekkelijke werkgever blijven. Voor gemeenten is het effect dat helder wordt met welke kosten rekening gehouden moet worden bij prijsafspraken. Dat is ook van belang bij de verantwoording hierover aan de gemeenteraad. Daarnaast wordt er via deze weg bijgedragen aan de continuïteit van de dienstverlening. Dat is relevant voor zowel cliënten en gemeenten, als voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. (Concept Memorie van toelichting bij de concept AMvB reële prijzen Jeugdwet).*

In 2017 is de AMvB reële prijs Wmo 2015 in werking getreden. Deze AMvB geeft handvatten bij het bepalen wat reële prijzen zijn voor maatwerkvoorzieningen in de zin van de Wmo 2015. Gemeenten hebben dus al ervaring met het werken met een vergelijkbare AMvB, voor zover ze dat niet ook al hebben binnen de Jeugdwet. Deze AMvB reële prijs Wmo 2015 is in 2020 voor de eerste keer geëvalueerd.<sup>5</sup> De Jeugdwet is op sommige punten echter anders van aard dan de Wmo en heeft bepaalde bijzonderheden, die maken dat het komen tot reële prijzen voor een deel andere uitdagingen heeft.

In het kader van de ontwikkeling van de AMvB reële prijzen Jeugdwet, bestaat er behoefte bij de wetgever om ex ante inzicht te krijgen in de impact van de voorgenomen AMvB in de praktijk. Daarbij is het van belang om zicht te hebben hoe deze impact bij verschillende partijen zich verhoudt tot de beoogde effecten. Op basis van dit inzicht kunnen, indien nodig, aanpassingen aan de AMvB worden overwogen.

## 1.2 De AMvB in het kort

Uitgangspunt van de AMvB is dat een reële prijs<sup>6</sup> ten minste gebaseerd dient te zijn op de volgende kostprijscomponenten:

- a. Kosten van beroepskrachten (cliëntgebonden en niet-cliëntgebonden);
- b. Cliëntgebonden kosten, anders dan van beroepskrachten;
- c. Overheadkosten;
- d. Kosten voor indexatie.

Naast bovengenoemde kostprijscomponenten gaat de AMvB expliciet in op de verplichting van door gemeenten gecontracteerde of gesubsidieerde aanbieders van preventie, jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen dat zij het verlenen van preventie, jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen of jeugdreclassering alleen aan derden uitbesteden indien zij die derden daarvoor een reële prijs betalen, die tot stand is gekomen met gebruikmaking van de eerder genoemde kostprijscomponenten. Oftewel, zij moeten onderaannemers ook een reële prijs betalen en moeten dit op dezelfde manier kunnen onderbouwen als dat gemeenten dit doen.

De memorie van toelichting (hierna: Mvt) op de (concept) AMvB geeft een verdere uitwerking van de verschillende kostprijscomponenten. Daarnaast geeft de Mvt als randvoorwaarde voor het kunnen vaststellen van reële prijzen, dat is dat de jeugdaanbieders en gecertificeerde instellingen transparantie bieden in de opbouw van kostprijzen. Daarmee ligt er niet alleen een verplichting bij de gemeente(n), maar ook bij de aanbieders van jeugdhulp en bij gecertificeerde instellingen.

---

<sup>5</sup> [Evaluatie AMvB reële prijs Wmo 2015](#), Berenschot 2020.

<sup>6</sup> In dit rapport worden de synoniemen 'prijs', 'tarief' en 'budget' toegepast. De AMvB spreekt van prijs als overeengekomen reëel bedrag voor het uitvoeren van de dienstverlening. Tarief is gangbaar voor de inspanningsgerichte en outputgerichte uitvoeringsvariant en budget is gangbaar voor de taakgerichte uitvoeringsvariant.

---

### 1.3 Vraagstelling en doel impactanalyse

De volgende vragen hebben richting gegeven aan deze impactanalyse:

- a. Hoe gaan gemeenten de AMvB in de praktijk toepassen? Wat betekent de AMvB reële prijs voor een gemeente?
- b. Wat levert het op in de ogen van gemeenten en aanbieders?
- c. Op welke punten kan weerstand ontstaan bij gemeenten en aanbieders?
- d. Wat acht iedere groep haalbaar wat betreft de invoering van de verandering?
- e. Binnen welke tijd lijkt de invoering van deze verandering haalbaar?
- f. Wat is de impact van de AMvB reële prijzen op het convenant reële prijzen Jeugdwet?
- g. Welke kostprijselementen leveren de minste en meeste problemen op en hoe erg is dit?
- h. Zijn deze kostprijselementen te integreren in het model prestatiecodes jeugd voor de inspanningsgerichte variant?
- i. Welke impact heeft de AMvB op de uitvoeringslasten in de huidige situatie (administratieve lasten, inkoopproces, juridische procedures) van gemeenten en aanbieders per uitvoeringsvariant (inspanningsgericht, outputgericht, taakgericht)?
- j. Wat zijn de te verwachten effecten van de AMvB op de hoogte van tarieven? En hoe verhoudt dit zich tot de situatie van hoofd- en onderaannemerschap?

### 1.4 Aanpak en methoden

Voor deze impactanalyse hebben we de volgende aanpak gehanteerd. In de voorbereidingsfase hebben wij relevante documenten bestudeerd en hebben we met verschillende experts gesproken:

- a. Betrokkenen binnen het ministerie van VWS bij het opstellen van het Convenant Bevorderen Continuïteit Jeugdhulp;
- b. Experts van de Jeugdautoriteit, die onder andere bemiddelen in tariefdiscussies tussen gemeenten en zorgaanbieders;
- c. Een betrokkene van het ketenbureau I-sociaaldomein, die gemeenten en zorgaanbieders helpen bij de uitvoering van de Jeugdwet.

De kern van dit onderzoek waren casestudies bij vijf jeugdzorgregio's. Omdat de toepassing van de AMvB anders is voor de drie bekostigingsvarianten, hebben we binnen twee inspanningsgerichte jeugdzorgregio's, twee outputgerichte jeugdzorgregio's en een taakgerichte jeugdzorgregio onderzocht wat de impact van de AMvB zal zijn. De uiteindelijke selectie van de jeugdzorgregio's is in samenspraak met de begeleidingscommissie tot stand gekomen.

In de vijf regio's hebben we vervolgens groepsinterviews gehouden met zowel medewerkers van de gemeenten en/of jeugdzorgregio, als met medewerkers van zorgaanbieders. De deelnemende zorgaanbieders waren divers van aard, van klein tot groot en leveren verschillende vormen van jeugdhulp. Ter voorbereiding op de groepsinterviews hebben we een documentenstudie uitgevoerd op documenten die inzicht gaven in de wijze waarop de regio heeft ingekocht en de prijzen heeft onderbouwd. Na afloop van de groepsinterviews hebben we de belangrijkste bevindingen in een integraal overzicht samengevat.

Tot slot hebben we aan de hand van vier focusgroepen onderzocht of de bevindingen uit de vijf regio's herkenbaar zijn voor aanbieders en gemeenten in andere regio's en enkele experts. In deze focusgroepen namen vertegenwoordigers van verschillende gemeenten en van verschillende (typen) aanbieders deel. De meeste deelnemende aanbieders zijn in meerdere jeugdzorgregio's actief en verschillende deelnemers van de focusgroepen hebben ervaring met de verschillende uitvoeringsvarianten.

---

Voor deze impactanalyse is een begeleidingscommissie ingesteld.<sup>7</sup> De leden hebben ons geholpen met het uitvoeren van het onderzoek, bijvoorbeeld door ons te verbinden met relevante contacten en door de onderzoeksresultaten te duiden.

## 1.5 Leeswijzer

In de volgende drie hoofdstukken presenteren wij de bevindingen op basis van de casestudies in de regio's en de focusgroepen. In hoofdstuk 2 kijken we wat de mogelijke impact van de AMvB is op het proces dat gemeenten en zorgaanbieders doorlopen om tot reële prijzen te komen. In hoofdstuk 3 kijken we wat de bredere impact van de AMvB is. In hoofdstuk 4 lichten we aandachtspunten en randvoorwaarden toe die gemeenten en zorgaanbieders genoemd hebben. Elk van deze hoofdstukken eindigt met een korte samenvatting van de bevindingen. In hoofdstuk 5 beantwoorden wij de onderzoeksvragen, dit hoofdstuk kan worden gelezen als een samenvatting van deze impactanalyse. Het rapport eindigt met onze beschouwing als onderzoekers bij deze bevindingen.

---

<sup>7</sup> De begeleidingscommissie bestond uit vertegenwoordigers van: het ministerie van VWS, de VNG, de Nederlandse ggz, Nederlands Instituut van Psychologen, Jeugdzorg Nederland, en Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland.

---

## 2 Impact van AMvB op proces om tot prijzen te komen

In dit hoofdstuk geven we op basis van de casestudies en focusgroepen de bevindingen die betrekking hebben op de impact van de AMvB op het proces om tot prijzen te komen. We maken in dit hoofdstuk steeds onderscheid tussen de verschillende uitvoeringsvarianten. De bevindingen in dit hoofdstuk hebben betrekking op de volgende onderzoeksvragen:

- a. Hoe gaan gemeenten de AMvB in de praktijk toepassen? Wat betekent de AMvB reële prijs voor een gemeente? (vraag a, hoofdstuk 1)
- b. Welke impact heeft de AMvB op de uitvoeringslasten in de huidige situatie (administratieve lasten, inkoopproces, juridische procedures) van gemeenten en aanbieders per uitvoeringsvariant (inspanningsgericht, outputgericht, taakgericht)? (vraag i, hoofdstuk 1)
- c. Voor de inspanningsgerichte uitvoeringsvariant verkennen we ook of de kostprijselementen in de AMvB te integreren zijn met het model prestatiecodes jeugd. (vraag h, hoofdstuk 1)

We sluiten het hoofdstuk af met een samenvatting van onze bevindingen.

### 2.1 Inspanningsgerichte uitvoeringsvariant

#### 2.1.1 Huidige uitvoeringspraktijk

Gemeenten die nu werken met een inspanningsgerichte uitvoeringsvariant, geven aan al te werken conform de intentie van de nieuwe concept AMvB. Ze zeggen de inzichten uit het convenant en de handreiking toe te passen. Zeker bij de recentere inkoopprocedures wordt er aandacht besteed aan de onderbouwing van de prijzen op basis van kostprijscomponenten. Ze passen daarbij ervaringen toe uit de Wmo met het onderbouwen van hun prijzen. Het convenant en recente jurisprudentie over reële prijzen maken daarbij dat deze gemeenten zich nu al gebonden voelen aan het onderbouwen van prijzen aan de hand van kostprijscomponenten.

We hebben in twee jeugdhulpregio's gesproken met aanbieders en gemeenten die werken met de inspanningsgerichte uitvoeringsvariant. De wijze waarop in deze regio's de huidige prijzen zijn onderbouwd, kent grote overeenkomsten. Beide hebben na rechtelijke uitspraken onderzoek gedaan of laten uitvoeren naar de diverse kostencomponenten zoals bedoeld in de AMvB. In beide regio's geldt het convenant en de Handreiking Inzicht in Tarieven als toetsingskader.

De aanbieders in deze regio's lever(d)en op verschillende manieren input voor de onderbouwing van een reële prijs; ze leveren gegevens aan tijdens een kostenonderzoek, ze gaan in dialoog over keuzes die de gemeente maakt bij de onderbouwing. Ook geven ze tijdens de looptijd van het contract signalen wanneer gehanteerde tarieven te krap blijken te zijn. Meerdere aanbieders geven aan dat naar hun idee deze input te beperkt wordt meegenomen in besluitvorming over (aanpassing van) tarieven.

Partijen ervaren een natuurlijke spanning rond het onderbouwen van tarieven. Discussie in de onderbouwing van inspanningsgerichte tarieven gaat met name over de gehanteerde functiemix (opleidingsniveau van professionals), de indirecte patiëntgebonden tijd en overhead. Aanbieders geven aan dat het voor complexere vormen van zorg lastig is om de niet-zorggebonden kosten goed te verwerken in het tarief. Daarbij kan gedacht worden aan de toepassing van de WvGGZ, het zijn van een kennisorganisatie, beschikbaarheid van zorg en het opleiden van personeel. Toerekening van deze kosten naar verschillende zorgvormen is lastig, ook naar meerdere regio's. Met name grote zorgorganisaties die zowel eenvoudige als complexe zorg leveren, lopen tegen dit probleem aan. Wanneer ze zich onvoldoende gehoord voelen in het gesprek met gemeenten, kunnen ze kiezen voor een stap naar de rechter. Dit ervaren ze als onwenselijk.

---

### 2.1.2 Toepassing van de nieuwe AMvB in de praktijk

Respondenten verwachten dat formele inwerkingtreding van een AMvB reële prijs voor Jeugdhulp voor de inspanningsgerichte variant slechts beperkte impact heeft op het proces of de uitvoeringslasten, juist omdat de prijzen al worden onderbouwd aan de hand van de kostprijselementen zoals die in de AMvB staan genoemd. Ook worden aanbieders in dit proces betrokken, bijvoorbeeld in de vorm van het leveren van kostprijsgegevens in een kostprijsonderzoek, ook al is die betrokkenheid volgens de aanbieders beperkt en wordt hun input volgens hen niet altijd goed meegenomen. Aanbieders geven aan dat hoe eerder zij in aanbestedingen worden betrokken, hoe meer dit de uiteindelijke uitkomst van reële prijzen ten goede komt.

Enkele gemeenten vrezen wel meer juridische procedures als AMvB voor Jeugdhulp wordt vastgesteld, omdat met deze AMvB aanbieders extra houvast zullen krijgen. Veel aanbieders zijn al gewend om mee te werken aan kostprijsonderzoeken en om deel te nemen aan verschillende overlegstructuren met de gemeenten/regio's.

Aanbieders verwachten wel dat er meer kostprijsonderzoeken zullen komen, van de gemeenten/regio's waar dit tot nog toe niet is gebeurd, waar zij aan mee zullen moeten werken. Zonder AMvB zouden deze kostprijsonderzoeken er ook komen, zo is de gedachte. Aanbieders ervaren nu bovendien dat zij in het proces van onderbouwing wel worden aangehoord, maar dat dit vaak niet tot passende tarieven leidt. Daarmee voelen deze administratieve lasten voor aanbieders soms aan als weinig helpend of zelfs overbodig. Aanbieders verwachten niet dat de AMvB hierin een verschil gaat maken, maar vrezen wel een toename van de administratieve lasten als alle gemeenten straks informatie over tarieven van ze gaan vragen.

### 2.1.3 Aandachtspunten

Om tot reële prijzen te komen is het noodzakelijk om een gedeeld beeld te hebben over de prestaties waarvoor prijzen worden onderbouwd, met aandacht voor inhoudelijke verwachtingen, de benodigde functiemix, de spelregels over indirecte tijd en reistijd, et cetera. Zorgaanbieders wijzen nadrukkelijk op differentiatie in type zorg (JO, LVB, GGZ) en type organisatie (systeem, vrijevestigd) omdat dit relevant is bij het gesprek over reële prijzen. Het ontbreekt gemeenten soms ook aan kennis om over zorginhoudelijke keuzes uitspraken te kunnen doen.

Het gesprek met aanbieders over de zorgprestaties moet afgerond zijn voordat een inhoudelijk gesprek over de kostprijs kan starten. Verwachtingen van de prestatie, vereisten en spelregels zijn bepalend voor de kosten. In de praktijk blijkt dit onvoldoende scherp te worden uitgewerkt en afgestemd. Deze onzekerheden veroorzaken momenteel een bandbreedte die niet bijdraagt aan de onderbouwing van passende tarieven. Om vooraf meer duidelijkheid te laten ontstaan over de te leveren prestaties zal hiervoor aandacht moeten zijn tijdens het inkoopproces. We verwijzen naar de Norm voor Opdrachtgeverschap Jeugd die het belang van goede afstemming tussen gemeenten en aanbieders benadrukt. Deze afstemming valt buiten de scope van de AMvB.

### 2.1.4 AMvB en het model prestatiecodes Jeugd

Het model prestatiecodes jeugd (hierna: MPJ) kan helpen bij het verminderen van de onzekerheden omdat de prestaties in het MPJ landelijk worden gestandaardiseerd. Enkele respondenten wijzen erop dat daarmee nog niet altijd gelijke definities worden gehanteerd. Ook betekent het MPJ dat de discussie over de keuze van een passende functiemix niet langer onderdeel is van de onderbouwing, een kostencomponent waarover in de huidige praktijk nog vaak discussies zijn. Er wordt binnen het MPJ immers een prijs per kwalificatieniveau van de zorgverlener onderbouwd. Centraal gekozen definities en spelregels in een MPJ zouden een grote verduidelijking in het proces van onderbouwing kunnen betekenen. Het MPJ voegt aan de andere kant ook complexiteit toe, met name omdat met dit model alleen directe patiëntgebonden tijd mag worden geschreven en gedeclareerd. Indirect cliëntgebonden tijd moet daarmee als opslag in het uurprijs van de professional worden verwerkt. Over indirecte cliëntgebonden tijd bestaat momenteel ook geregeld discussie en wordt gezien als een van de kostencomponenten die het moeilijkst zijn om goed te onderbouwen.



---

Zowel gemeenten als aanbieders vinden de indirect cliëntgebonden activiteiten (onder andere het gesprek van de omgeving van de jeugdige) erg belangrijk<sup>8</sup>. Het zal echter lastig zijn om te onderbouwen hoeveel extra tijd dit vraagt van de professional, dus naast de tijd die de professional besteedt met de cliënt. Deze extra tijd kan ook sterk verschillen per zorgvorm of per context waarin de jeugdhulp wordt verleend. De AMvB reële prijs Jeugd geeft geen houvast en de verwachting is dat hierover ingewikkelde discussies gaan ontstaan. Zonder de juiste opslag zijn prijzen niet reëel. Bij (de begeleiding van) de invoering van het MPJ dient hier aandacht aan te worden gegeven.

## 2.2 Outputgerichte uitvoeringsvariant

### 2.2.1 Huidige uitvoeringspraktijk

Gemeenten die outputgericht werken, passen bij het onderbouwen van tarieven de kostprijscomponenten zoals genoemd in de AMvB niet toe. Gemeenten hanteren het beoogde resultaat voor de cliënt daarbij als vertrekpunt en ze laten verantwoordelijkheid voor 'hoe' de jeugdhulp wordt geleverd bij de aanbieders. Wel spreken ze regelmatig met aanbieders over de vraag of tarieven op de tarieflijst passend zijn.

Kenmerkend van deze variant is dat het gesprek over 'een passend tarief' vooral plaatsvindt op het moment van de zorgtoewijzing, dus voor een individuele cliënt. Voor aanvang van de zorg wordt in gesprek tussen cliënt, zorgaanbieder en toegangsmedewerker een keuze gemaakt voor een prestatie (en bijbehorend tarief) die past bij de ondersteuning die deze cliënt nodig heeft. Wanneer toegangsmedewerker en aanbieder hier samen niet uitkomen, zijn de processen ingericht als second opinion en escalatie.

Gemeenten kiezen voor de outputgerichte uitvoeringsvariant om aan jeugdhulpaanbieders en professionals de ruimte te geven zodat zij op cliëntniveau kunnen doen wat nodig is. Daarbij past het volgens de gemeenten niet om per prestatie uit te werken welke professional hoeveel jeugdhulp biedt. Aanbieder kan maatwerk bieden aan de cliënt zoals bedoeld in de Jeugdwet. De gemeente wenst niet op de stoel van de jeugdhulpprofessional te gaan zitten. Daar komt bij dat de zorgvraag per jeugdige, in tegenstelling tot veel zorgvragen in de Wmo, vooraf vaak slecht voorspelbaar is.

Veel aanbieders vertalen de outputgerichte tarieven van gemeenten voor intern gebruik wel naar een (maximale) inzet die professionals voor een cliënt kunnen leveren. Dit is informatie voor professionals om te toetsen of ze (gemiddeld) binnen het budget per traject blijven en het geeft de organisatie intern grip op de financiën. Dat aanbieders deze registraties hebben, is relevant voor de AMvB omdat deze informatie nodig is om ook voor outputgerichte prestaties, eventueel met praktijkdata, een reële prijs te kunnen onderbouwen.

### 2.2.2 Toepassing van de nieuwe AMvB in de praktijk

(Samenwerkende) gemeenten die de outputgerichte uitvoeringsvariant toepassen vinden het onwenselijk om een norm op te stellen over hoe en in welke vorm de jeugdhulp geleverd moet worden (welke professionals leveren hoeveel uur zorg). Gemeenten die wij spraken zijn van mening dat de AMvB zoals die nu voorligt, van hen vraagt dat zij zo'n norm moeten opstellen en zij vinden dit in strijd met het principe achter deze uitvoeringsvariant en onwenselijk vanuit de bedoeling van de Jeugdwet. Deze gemeenten hopen daarom dat het niet nodig is om een onderbouwing te geven op basis van een  $p$  (uurprijs, onderbouwd met componenten van de AMvB)  $\times$   $q$  (verwacht en gemiddeld aantal uur per traject)<sup>9</sup>. De Mvt en de Handreiking Inzicht in Tarieven suggereren dat een dergelijke onderbouwing nodig is. Indien het

---

<sup>8</sup> VWS legt het MPJ in een internetconsultatie voor aan de sector. In de consultatie wordt voorgelegd om tijd besteed aan gesprekken met de omgeving van de jeugdige (zoals met bij de cliënt betrokken familieleden) te registreren en te factureren als 'direct' bestede tijd, gelijk aan direct bestede tijd aan de cliënt. Partijen kunnen in hun zienswijze kenbaar maken of deze werkwijze bijdraagt aan het komen tot reële prijzen.

<sup>9</sup> Hierna wordt met 'detail-onderbouwing' bedoeld een uitwerking met specificatie: welke professionals leveren hoeveel uur zorg, waarbij kosten voor professionals wordt onderbouwd met componenten genoemd in de AMvB.

---

nodig is om traject- of arrangementprijzen te onderbouwen op basis van een uurprijs en verwachte en gemiddelde aantal uren per traject, verwachten gemeenten hun bekostigingsvorm te (moeten) heroverwegen, omdat deze bekostigingsvariant onvoldoende werkzaam zal zijn en je 'net zo goed' een inspanningsgerichte bekostiging kunt gaan hanteren.

Voor veel aanbieders zal het eenvoudig zijn om kostprijsgegevens aan te leveren, ook wanneer dit om een onderbouwde prijs per uur gaat. Zij maken intern al een vertaling van een bedrag per traject naar een beschikbaar aantal uren of interne producten die zij gegeven het trajectbedrag kunnen inzetten.

### 2.2.3 *Aandachtspunten*

Aanbieders ervaren de ruimte om te kunnen doen wat nodig is (iets wat de outputgerichte uitvoeringsvariant ook beoogt) ook als belangrijk, ook al ervaren ze regelmatig dat de mix van cliënten, die zij binnen een type arrangement of traject moeten helpen, erg divers is en in de praktijk zwaarder lijkt te worden. Ze geven aan dat het tarief knelt als het gemiddeld niet passend is voor mix van cliënten die zij helpen.

Aanbieders ervaren ook dat de spelregels die de gemeente hanteert erg bepalend zijn of een tarief passend is, denk aan of je wel/niet een verlenging mag aanvragen of dat de toegewezen prestatie eenvoudig kan worden aangepast als de zorgvraag toch zwaarder blijkt. Deze spelregels vallen buiten de scope van de AMvB, maar zijn bij de outputgerichte uitvoeringsvariant wel sterk bepalend of prijzen (uiteindelijk) reëel zijn.

## 2.3 **Taakgerichte uitvoeringsvariant**

### 2.3.1 *Huidige uitvoeringspraktijk*

Gemeenten en aanbieders die betrokken zijn bij taakgerichte contracten, zien veel voordelen van deze werkwijze. Essentie van deze uitvoeringvariant is dat de inschrijvende partij een brede opdracht heeft en letterlijk kan doen wat nodig is, met veel regelruimte. Opdrachtnemer heeft veel vrijheid om doelen en resultaten voor een grote groep cliënten te realiseren. Het taakgericht werken biedt aanbieders de mogelijkheid om voor de doelgroep als geheel een passende mix toe te passen van preventie, voorliggend veld, lichte en zwaardere vormen van Jeugdhulp. Partnerschap en samen leren en vertrouwen zijn sleutelwoorden in het succesvol maken van deze variant.

Onderbouwing van een reëel budget voor dit contract kan in beginsel door de gemeente of door de aanbieder of in samenspraak gebeuren. In de praktijk vragen gemeenten vaak in de aanbesteding een kostenraming van de inschrijvende partijen. De aanbestedende dienst kan daarbij ook vragen om een opdeling naar personele kosten en overheadkosten. De inschrijvende partij schrijft in met een inschrijfbedrag voor de integrale opdracht. De inschrijver bepaalt daarmee (als hij wint) zelf het bedrag waarmee de zorg, zoals afgebakend en beschreven in de opdracht, kan worden geleverd. Dit doet de inschrijvende partij op basis van informatie aangereikt in de aanbesteding: de inhoudelijke opdracht, historische cijfers (over meerdere jaren), verwachte ontwikkelingen, kansen en risico's. Hij houdt daarbij ook rekening met kosten van bedrijfsvoering, waaronder het contractmanagement met onderaannemers en de tarieven die aan onderaannemers betaald moeten worden. In één voorbeeld heeft het gesprek tussen gemeente en aanbieder over het budget plaatsgevonden na de gunning.

De aanbestedende dienst vermeldt in de aanbestedingsdocumenten veelal een richtinggevend bedrag of grenzen waarbinnen de inschrijving kan worden gedaan (maximum of bandbreedte). Bij het opstellen van deze bedragen houdt de aanbestedende dienst rekening met mogelijke ontwikkelingen (risico's en trends in de vraag naar Jeugdhulp) én vraagt inschrijvende partij om mee te denken over mogelijke besparingen. Wanneer aanbestedende dienst inderdieneffecten benoemt, dienen deze als inspiratie of voorzet waarbij de inschrijvende partij kan bepalen hoe en of deze te realiseren zijn. Partijen hebben beide belang bij reële inschattingen van de positieve en negatieve ontwikkelingen. Ze ervaren beiden ook spanning om binnen de regels en dynamiek van een aanbesteding tot faire

---

afspraken te komen. Gemeenten en aanbieders in meerdere jeugdhulpregio's hebben met deze uitvoeringsvariant ervaren dat bij een te optimistische inschatting van inverteffecten, of een te lage inschrijving onder druk van de markt, geen faire afspraken ontstaan. Gevolg hiervan is dat gedurende de looptijd van het contract veel discussies over budgetuitbreiding plaatsvinden.

De uitdaging voor gemeenten en aanbieders die taakgericht werken, is vooral dat ze in de onderbouwing van een (reëel) budget meerdere positieve én negatieve effecten moeten combineren: (autonome) ontwikkeling van de zorgvraag en de inverteffecten van bijvoorbeeld preventie, de inzet van lichter aanbod of groepsaanbod waar mogelijk. Ook zullen investeringen nodig zijn om deze ombuigingen te realiseren. Kenmerkend voor taakgericht werken is dat naast kosten voor professionals, ook sprake is van significante coördinatiekosten.

### 2.3.2 Toepassing van de nieuwe AMvB in de praktijk

Gemeenten kiezen voor deze variant omdat het principe van taakgericht werken volgens hen goed aansluit bij de bedoeling van de Jeugdwet. Partijen hebben beide belang bij het doel van de AMvB: een transparant proces om tot een reële prijs (in dit geval een reëel budget) te komen. Maar deze uitvoeringsvariant staat op gespannen voet met de concretisering die de AMvB nu vraagt omdat zij los willen komen van het denken in p\*q. Gemeenten en inschrijvende partijen maken bij de taakgerichte variant geen detail-onderbouwing met de componenten die de AMvB voorschrijft. De opdracht die in de markt wordt gezet is immers veelal breder dan de inzet van professionals die jeugdhulp verlenen.

Hoewel de AMvB zelf dit niet expliciet voorschrijft, suggereren de MvT en de Handreiking Inzicht in Tarieven dat een detail-onderbouwing gemaakt kan worden: een gemiddeld aantal uur qua inzet van de professionele hulp en de kostprijs per uur.<sup>10</sup> Gemeenten en aanbieders die de taakgerichte uitvoeringsvariant toepassen, doen dit niet. Bij een eerste calculatie van een budget wordt veelal wel gewerkt met gemiddelde kosten per cliënt op basis van historische data. Bij het bijstellen van het budget worden scenario's gehanteerd, bijvoorbeeld rond het aantal cliënten, maar zonder uitsplitsing naar kostensoorten. Gemeenten vinden de handreiking daarom niet helpend om tot een budgetonderbouwing te komen voor het taakgerichte werken.

Ook op andere onderdelen sluit de AMvB niet aan bij het taakgericht werken. Kenmerkend onderdeel van de (taakgerichte) opdracht is het realiseren van transformatie, afstemming met diverse stakeholders in het jeugddomein (denk aan gemeentelijke toegang, onderwijs, GGD, huisartsen, voorliggend veld), het monitoren en sturen op resultaten. Naast deze coördinatiekosten wordt van opdrachtnemer ook verwacht dat ze onderaannemers contracteren om een voldoende passend aanbod voor inwoners te realiseren. De concept-AMvB kent, in tegenstelling tot de AMvB voor de Wmo, geen expliciet kostencomponent gerelateerd aan uitvoeringskosten die voortvloeien uit de opdracht.

Een ander belangrijk principe van taakgericht werken is dat opdrachtgever en -nemer een contract sluiten voor langere tijd, veelal vier of vijf jaar met meerdere verlengingsopties. Dit betekent dat het vraagstuk van een reëel budget niet alleen relevant is op het moment van inschrijving maar gedurende de hele contractperiode. Partijen moeten dus naast een initieel reëel budget, vooral ook afspraken maken over risicobeheersing en risicodeling. In beginsel is een taakgericht budget vast, maar het moet ook mogelijk zijn om het budget zowel omhoog als naar beneden bij te stellen. Dit principe is niet uitgewerkt in de AMvB, maar is wel nodig om het budget reëel te houden. Indexatie is daarin ook één van de thema's. Van de opdrachtnemer wordt immers verwacht dat hij ombuigingen kan realiseren door anders te gaan werken, maar hij moet medewerkers wel kunnen blijven betalen, ook als salarissen en andere kosten stijgen.

## 2.4 Bevindingen over het proces om tot reële prijzen te komen

Gemeenten en aanbieders hebben elk vanuit de eigen rol en belangen een ander beeld over wat 'een reël prijs is'. Deze inhoudelijke discussie kan een AMvB niet oplossen. De AMvB beoogt vooral meer transparantie (met behulp van een

---

<sup>10</sup> Handreiking Inzicht in Tarieven, pagina 14.

---

onderbouwing op basis van kostprijscomponenten) en een beter en eenduidiger proces om reële prijzen tot stand te brengen.

Aanbieders en gemeenten in de vijf casestudies hebben andere beelden over de kwaliteit van het huidige proces van onderbouwing. Gemeenten die met een inspanningsgerichte uitvoeringsvariant werken, zijn van mening dat ze de AMvB reeds naar de bedoeling goed toepassen. Ze zien het maken van keuzes bij onderbouwing van reële prijzen als hun verantwoordelijkheid. Aanbieders ervaren dat de AMvB vooral focus legt op componenten die gemeenten moeten hanteren voor de tariefonderbouwing. De AMvB geeft naar hun ervaring beperkt richtlijnen over hoe gemeenten het gesprek met aanbieders over de prijzen behoren te voeren en over de keuzes die zij vervolgens maken.

De impact van de AMvB op het proces om tot reële prijzen te komen is wel sterk verschillend per uitvoeringsvariant:

- a. Voor **de inspanningsgerichte variant** sluit de AMvB sterk aan bij het nu al toegepaste proces van tariefonderbouwing. Gemeenten zijn van mening dat ze de AMvB feitelijk al toepassen omdat dit van hen wordt gevraagd op basis van de Jeugdwet, het convenant en omdat ze deze werkwijze al kennen vanuit Wmo. Sommige gemeenten verwachten wel dat met de formele vaststelling van de AMvB het aantal rechtszaken over reële prijzen kan toenemen.
- b. De AMvB sluit niet goed aan bij de principes achter **de outputgerichte uitvoeringsvariant**. De handreiking bij het convenant gaat ervanuit dat ook voor outputgericht een onderbouwing wordt gemaakt op basis van een p\*q-grondslag, in combinatie met een risico-opslag voor aanbieders. Omdat de nieuwe AMvB voortbouwt op deze handreiking, interpreteren gemeenten dat zij door de nieuwe AMvB deze grondslag in hun tariefonderbouwing moeten gaan hanteren. Gemeenten geven aan dat ze zich dan gaan beraden op toepassing van deze uitvoeringsvariant. Veel aanbieders kunnen wel een onderbouwing geven op basis van een p\*q-grondslag, omdat zij nu ook al intern een vertaling maken van een bedrag per traject naar een beschikbaar aantal uren. Zij hanteren intern een p\*q-benadering om te bepalen hoeveel hulp binnen het trajectbedrag ingezet kan worden.
- c. De bedoeling van AMvB sluit goed aan bij de principes achter **de taakgerichte uitvoeringsvariant**. De onderbouwing van het budget komt echter anders tot stand, zowel initieel als bij tussentijdse bijstellingen. De AMvB zoals die nu is opgesteld kan behulpzaam zijn, mits deze geen detailonderbouwing vraagt. Verder kent deze variant specifieke componenten (zoals coördinatiekosten), aandachtspunten, risico's, toekomstscenario's en inderdieneffecten die in beschouwing moeten worden genomen om te borgen dat het budget passend is en blijft. Het is wenselijk dat de AMvB ruimte biedt voor de specifieke kenmerken van deze variant.

---

## 3 Impact van AMvB reële prijzen

In dit hoofdstuk geven we op basis van de casestudies en focusgroepen de bevindingen die betrekking hebben op de impact van de AMvB reële prijzen zelf. We maken in dit hoofdstuk steeds onderscheid tussen de verschillende uitvoeringsvarianten. De bevindingen in dit hoofdstuk hebben betrekking op de volgende onderzoeksvragen:

- a. Wat levert het op in de ogen van gemeenten en aanbieders? (vraag b, hoofdstuk 1)
- b. Welke kostprijselementen leveren de minste en meeste problemen op en hoe erg is dit? (vraag g, hoofdstuk 1)
- c. Wat zijn de te verwachten effecten van de AMvB op de hoogte van tarieven? (vraag j, hoofdstuk 1)

We sluiten het hoofdstuk af met een samenvatting van onze bevindingen.

### 3.1 Inspanningsgerichte uitvoeringsvariant

Omdat de werkwijze bedoeld in de AMvB al grotendeels praktijk is, zien respondenten de invoering van de AMvB niet als een grote verandering. Gemeenten en aanbieders geven daarom beide aan dat de AMvB naar hun inschatting weinig gaat opleveren. Daar waar de tarieven al op basis van (een kostprijsonderzoek en) kostprijsc componenten zijn onderbouwd, zal naar verwachting van de respondenten de AMvB weinig effect hebben op de hoogte van de tarieven. Daar waar sprake is van langer lopende contracten en waarbij de tarieven nog niet eerder zijn onderbouwd aan de hand van de kostprijsc componenten, kunnen de tarieven naar verwachting wel veranderen. Zeker als er op de tarieven tot nog toe geen onderbouwde indexatie is toegepast, kan een verhoging worden verwacht. Gemeenten hebben echter ook de ervaring gehad dat bij een eerste echte onderbouwing van de tarieven op basis van door aanbieders aangeleverde kostprijsg gegevens, tarieven niet alleen omhoog maar soms ook omlaag (kunnen) gaan.

Aanbieders zijn met de AMvB wel blij dat indexering de standaard wordt. In het verleden ervaren aanbieders dat er soms helemaal niet geïndexeerd werd, of slechts in beperkte mate. Dit was soms mede ingegeven door de taakstelling van gemeenten op het jeugdzorgbudget. Met ondertekening van het convenant is indexering wel meer de praktijk geworden, maar passen gemeenten indexatie nog wel op veel verschillende wijzen toe. Aanbieders verwachten dat met de AMvB, indexatie niet meer genegeerd kan worden en zien dat als een voordeel.

Enkele gemeenten verwachten dat de AMvB tot meer juridisering leidt. Meer juridisering leidt tot een hogere administratieve last (bij gemeenten en aanbieders) omdat er opnieuw en uitgebreider moet worden gekeken naar de tariefonderbouwing. Het onderbouwen van tarieven is echter geen exacte wetenschap en rechters zullen geen uitspraak doen over de hoogte van een tarief. Ook met de AMvB blijft er altijd discussie over tarieven en de tariefonderbouwing. Verwachting van respondenten is dus niet dat partijen door de AMvB eerder tot overeenstemming zullen komen.

De meeste aanbieders zijn gewend om aan kostprijsonderzoek deel te nemen. Ze doen dit zowel voor de regio's die betrokken waren in dit onderzoek, als voor andere regio's. Gemeenten en aanbieders zien in deze onderzoeken discussie over specifieke kostprijsc componenten, met name de indirecte tijd, de overhead en de in te zetten functiemix. Het gesprek gaat ook vaak over verschillen in (zorg)organisaties, zowel naar omvang, aard als doelgroep. Wat een reëel of passend tarief is, kan voor elke organisatie anders zijn. Gemeenten en aanbieders hebben veelal verschil in inzicht in of, en zo ja, hoe rekening moet worden gehouden met verschillen in kostenstructuur tussen kleine en grote zorgaanbieders. De verwachting van de respondenten is niet dat de AMvB gaat helpen bij deze discussies.

### 3.2 Outputgerichte uitvoeringsvariant

De beide jeugdhulpregio's die wij hebben gesproken zijn bijzonder kritisch over de AMvB. Ze geven aan dat ze volgens de bedoeling van de AMvB handelen, maar niet willen gaan werken met de kostprijselementen die in AMvB staan vermeld, in combinatie met een onderbouwing van het (gemiddeld) aantal benodigde uren. Een dergelijke tariefonderbouwing druist namelijk in tegen filosofie achter resultaatbekostiging, waarin aanbieder 'het hoe' bepaalt. De

---

AMvB in zijn huidige opzet, dwingt jeugdhulpregio's om weer op 'p\*q-basis' te gaan uitrekenen wat trajecten kosten. Om dit te kunnen doen, moeten ze normen ontwikkelen over hoe zorg wordt geleverd.

Indexering vindt sinds ondertekening van het convenant vaker plaats, zie toelichting in paragraaf 3.1 voor de inspanningsgerichte variant.

Eén van de jeugdhulpregio's geeft aan zo'n p\*q-onderbouwing alleen te kunnen doen voor de 'voorspelbare en planbare zorg'. Een tariefonderbouwing voor deze vormen van zorg zal zes tot acht maanden vragen. Voor de andere vormen van jeugdhulp zal deze regio het outputgericht werken moeten heroverwegen als deze AMvB wordt vastgesteld. Verandering van uitvoeringsvariant vraagt een lange implementatietijd. In gesprekken over wijziging van de systematiek van bekostiging zullen de consequenties voor gemeenten, aanbieders, bestuurders, zorgprofessionals, beleidsmedewerkers, juristen, inkopers, contractmanagers en controllers in kaart moeten worden gebracht. De verwachting is dat het wisselen van systematiek veel onrust en administratieve last gaat opleveren.

Aanbieders zijn in meerderheid kritisch over het huidige proces van tariefonderbouwing, zowel bij de inspanningsgerichte als outputgerichte variant. Kritische aanbieders ervaren dat jeugdhulpregio's, niet alleen de regio's die we hebben gesproken, alle aanbieders over één kam scheren zonder rekening te houden met verschillen in doelgroep, de omvang van de organisatie en verdere organisatie-specifieke kenmerken en rollen. Ze ervaren dat gemeenten in kostprijsberekeningen te eenvoudig op het gemiddelde gaan zitten of zelfs zo laag mogelijk gaan zitten. Over de AMvB zelf zijn de aanbieders veelal onverschillig. Veel aanbieders weten niet direct wat de AMvB hen in deze context kan opleveren. Eén aanbieder is wel positief over de AMvB en denkt dat daarmee transparanter gaat worden hoe tarieven tot stand komen, maar noemt vertrouwen daarbij als randvoorwaarde.

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 wensen gemeenten die voor deze variant kiezen, zich niet te bemoeien met hoe de zorg wordt geleverd. Aanbieders zijn bang dat geld en inhoud door elkaar gaan lopen als de gemeente zich, gedwongen door de AMvB, meer met inhoud van zorg gaat bemoeien. Daarnaast zijn er veel verschillende cao's en is er een grote diversiteit aan aanbieders. Als een gemeente bij toepassing van de AMvB straks één cao als uitgangspunt gaat nemen is dat niet meer passend voor aanbieders met andere (duurdere) cao. Aanbieders zijn verder bang dat gemeenten bij het gedetailleerd onderbouwen van tarieven gaan sturen op inzet van lager gekwalificeerd personeel.

De problemen die aanbieders verder noemen, gaan veelal over de samenwerking met de regio en de mate waarin naar hen wordt geluisterd als het over tarieven gaat. Het is sterk de vraag of de AMvB dit gaat oplossen. Aanbieders ervaren dat met signalen over te lage tarieven weinig wordt gedaan. Specifiek voor de outputgerichte variant geldt het uitgangspunt dat met gemiddelde kosten wordt gewerkt. Het achterliggende principe is dan: "you win some, you lose some". Een enkele aanbieder (J&O) geeft aan dat dit voor hem inderdaad neutraal uitpakt en dat hij met de tarieven uitkomt. Grotere aanbieders (veelal GGZ) met hogere kosten of zwaardere cliënten geven aan dat zij niet uitkomen met tarieven gebaseerd op gemiddelden. Dit wordt versterkt door een specifieke spelregel (in één van de regio's) waarbij voor een cliënt die sneller klaar is minder wordt betaald, maar dat het risico bij de aanbieder ligt als een cliënt langer zorg nodig heeft (en niet extra wordt betaald). Dit wordt niet opgelost met de AMvB, maar het laat goed zien dat spelregels mede bepalen of een tarief passend is.

Gemeenten hebben geen idee van het effect van de AMvB op de hoogte van tarieven bij de outputgerichte uitvoeringsvariant. De AMvB geeft immers vooral een kapstok voor het gesprek maar geen antwoorden. De uitkomst zal dus altijd onderwerp van discussie blijven. Ook aanbieders hebben geen verwachting van het tarieffeffect. Ze hopen vooral dat tarieven passend worden.

---

### 3.3 Taakgerichte uitvoeringsvariant

Ook voor taakgericht werken hebben alle partijen veel belang bij het transparant onderbouwen van een reële budget. De bedoeling van de AMvB is dus heel relevant. Gemeenten en aanbieders zouden graag zien dat de AMvB voor deze variant beter passend wordt op thema's genoemd in paragraaf 2.3.

Met toepassing van deze variant koopt de opdrachtnemer op haar beurt zorg in bij andere jeugdhulpaanbieders. In deze contractafspraken tussen hoofd- en onderaannemer vindt ook een tariefdiscussie plaats. De AMvB maakt de verplichting op het toepassen van reële prijzen ook van toepassing op deze relatie. Dit zal mogelijk tot spanning leiden omdat hoofdaannemer ook coördinatiekosten heeft. Deze kosten behoren onderdeel te zijn van het taakgerichte budget.

Naast het passend maken van de AMvB op bovenstaande punten geven meerdere partijen aan dat een concrete handreiking gewenst is. Voorgestelde inhoud van deze handreiking is een combinatie van praktische ervaring en richting gevende adviezen over het onderbouwen initiële passend budget in de context van een aanbesteding, met concrete contractafspraken en een leidraad voor het gesprek over het budget gedurende het contract. Deze handreiking is belangrijk, juist nu, omdat deze variant door meerdere gemeenten wordt overwogen.

### 3.4 Bevindingen over de impact van de AMvB reële prijzen

Alle gemeenten en aanbieders realiseren zich dat er geen sprake is van een gelijkwaardige relatie. Daar verandert de AMvB niets aan. Gemeenten en aanbieders hebben verschillende belangen en tegelijkertijd zijn ze van elkaar afhankelijk. De AMvB zal vooral bijdragen aan transparantie van de tariefonderbouwing, maar geen inhoudelijke antwoorden geven op wat een reël tarief is.

Net als in hoofdstuk 2 zijn de effecten die partijen verwachten van de AMvB afhankelijk van de gekozen uitvoeringsvariant.

- a. Bij **de inspanningsgerichte variant** is de verwachting dat de impact beperkt is. De AMvB sluit aan bij de bestaande praktijk. De verwachting is dat de invoering van de AMvB niet zal leiden tot andere (hogere of lagere) tarieven dan zonder de AMvB het geval zou zijn;
- b. Zoals in hoofdstuk 2 uitgelegd, sluit de AMvB niet goed aan bij de principes achter **de outputgerichte uitvoeringsvariant**. Gemeenten beraden zich als gevolg van de AMvB op verdere toepassing van deze uitvoeringsvariant. Ze voorzien dat het wisselen van systematiek een lange implementatie vraagt en veel onrust en administratieve lasten met zich gaat meebrengen. De impact van de AMvB op tarieven is in dat geval moeilijk te voorspellen;
- c. Als de AMvB passend wordt gemaakt voor de **taakgerichte uitvoeringsvariant** kan dit eraan bijdragen dat partijen in een aanbesteding samen tot faire afspraken kunnen komen over een budget. Als de AMvB vraagt om een onderbouwing te maken op basis van uurtarieven en aantallen uren heeft de AMvB niet het gewenste effect.

De AMvB is ook van toepassing in situaties waarin gewerkt wordt met hoofd- en onderaannemers. De hoofdaannemer moet ook een reële prijs betalen aan zijn onderaannemer. In de huidige praktijk wordt hier bij het vaststellen van prijzen geen of weinig rekening mee gehouden. Gemeenten zien dit niet (altijd) als hun probleem, maar als een keuze van de aanbieder. Reële prijzen betekent echter dat zowel de hoofdaannemer als de onderaannemer reël wordt betaald voor de te leveren prestaties, inclusief voor de coördinatiekosten. Hier zullen gemeenten bij toepassing van de AMvB dus rekening mee moeten houden. Betrokkenen hebben nog geen goed idee hoe ze hiermee rekening kunnen houden, de AMvB en de handreiking geven op dit punt te weinig houvast.

Alle gemeenten en aanbieders verwachten dat het indexeren van prijzen in belangrijke mate zal bijdragen aan reële prijzen. De afspraak om te indexeren was overigens al opgenomen in het convenant. Een verplichting tot indexering in de AMvB zal een versterking van deze praktijk kunnen betekenen. Doordat de AMvB niet voorschrijft hoe er geïndexeerd moet worden, zullen gemeenten het indexeren naar verwachting verschillend (blijven) toepassen.

---

Meerdere respondenten geven aan behoefte te hebben aan een gestandaardiseerde wijze van indexering, dus passend bij kenmerken van de Jeugdhulp: welke index, op welk moment, welke rekenregels, et cetera. Het afwegen van voor- en nadelen van het voorschrijven van de wijze van indexeren valt buiten de scope van deze impactanalyse.

Aanbieders vragen ook aandacht voor de actuele ontwikkelingen op de krappe arbeidsmarkt en de stijgende kosten. Personeelskosten stijgen door hogere inschalingen en ZZP-ers. Indexering volgt helaas vertraagd het stijgende kostenniveau van aanbieders.



---

## 4 Randvoorwaarden, aandachtspunten voor implementatie

In dit hoofdstuk geven we op basis van de casestudies en focusgroepen de bevindingen die betrekking hebben op de randvoorwaarden die, indien ingevuld, kunnen bijdragen aan de gewenste impact van de AMvB. Daarnaast staan we stil bij aandachtspunten voor implementatie van de AMvB. We maken in dit hoofdstuk op verschillende punten onderscheid tussen de verschillende uitvoeringsvarianten. De bevindingen in dit hoofdstuk hebben betrekking op de volgende onderzoeksvragen:

- a. Wat acht iedere groep haalbaar wat betreft de invoering van de verandering? (vraag d, hoofdstuk 1)
- b. Binnen welke tijd lijkt de invoering van deze verandering haalbaar? (vraag e, hoofdstuk 1)
- c. Wat is de impact van de AMvB reële prijzen op het convenant reële prijzen Jeugdwet? (vraag f, hoofdstuk 1)

We sluiten het hoofdstuk af met een samenvatting van onze bevindingen.

### 4.1 Inspanningsgerichte uitvoeringsvariant

Omdat de werkwijze, bedoeld in de AMvB, al grotendeels praktijk is (bij recente en op dit moment lopende inkoopprocedures) zien respondenten de invoering van de AMvB niet als een grote verandering. Gemeenten en aanbieders die wij hebben gesproken, verwachten met de AMvB geen aanpassing van de wijze waarop tarieven worden onderbouwd. Er zal mogelijk nog meer nadruk komen te liggen op het uitvoeren van zorgvuldig kostprijsonderzoek. Dit zal meer werk vragen van gemeenten en aanbieders. Tegelijkertijd hebben de meeste aanbieders hier inmiddels ervaringen mee opgedaan en zijn ze in staat om kostprijsgegevens in het kader van kostprijsonderzoeken aan te leveren. Aanbieders hoeven hier niet iets nieuws voor te ontwikkelen, maar ze moeten wel bij elk kostprijsonderzoek uitzoeken welke (product)definities, spelregels en welke kostprijsmodellen zijn gekozen en hier hun kostprijsgegevens op aanpassen. De AMvB laat namelijk ruimte voor dergelijke verschillende kostprijsmodellen en gaat niet in op de spelregels en productdefinities.

Implementatie is voor deze variant in principe op korte termijn realiseerbaar. Gemeenten die nu met een inkoopprocedure bezig zijn (in voorbereiding), kunnen dit nog meenemen voor zover ze dat niet al doen. Inkoopprocedures die nog niet conform deze AMvB werken en waarvan de nieuwe contracten ingaan binnen zes maanden na aankondiging van de AMvB, kunnen hier niet op worden aangepast zonder dat dit tot vertragingen leidt. Uitgangspunt is wel dat lopende contracten niet aan de AMvB hoeven te voldoen, wat overigens ook het voorstel is bij deze AMvB. Gemeenten hebben hier ook op geanticipeerd, wat terug te zien is in de meer recentere inkoopprocedures van gemeenten en jeugdzorgregio's. Het convenant en de bestaande handreiking sluiten aan bij de deze uitvoeringsvariant.

Gemeenten die voor de onderbouwing van hun tarieven gebruik maken van tarieven uit andere regio's zullen de inhoudelijke onderbouwing van deze referentietarieven moeten kennen en doorgronden, met uitsplitsing naar verschillende kostprijscomponenten. Dit is immers wat de AMvB vraagt. Gemeenten zijn zich ervan bewust dat tarieven tussen gemeenten of regio's vaak slecht vergelijkbaar zijn omdat regio's andere definities en spelregels hanteren, maar houden zij hier volgens aanbieders hier momenteel onvoldoende rekening mee. Zorgvuldig gebruik van referentietarieven zal extra uitzoekwerk vragen van gemeenten.

Eenduidigheid van taal is cruciaal bij het onderbouwen van tarieven in deze variant. Gemeenten en aanbieders merken op dat bij de landelijke codelijsten een inhoudelijke prestatiebeschrijving ontbreekt. De interpretatie van landelijke

---

productcodes, de gebruikte definities en de gehanteerde spelregels verschillen landelijk sterk. Standaardisatie hiervan zal het proces van tariefonderbouwing sterk kunnen vereenvoudigen en ook hergebruik van informatie uit kostenonderzoeken vereenvoudigen. Het nieuwe MPJ wordt gezien als een potentieel belangrijke stap naar standaardisatie, maar respondenten wijzen erop dat ook in het MPJ belangrijke gestandaardiseerde definities nog ontbreken en dat de keuze rond declarabele tijd van zorgprofessionals voor het onderbouwen van reële prijzen eerder complexiteit toevoegt dan dat het een oplossing biedt.

De regio's die wij hebben gesproken, ervaren bij de onderbouwing van inspanningsgerichte tarieven diverse dilemma's.

- a. Hoe kunnen gemeenten de aanbieders motiveren en faciliteren om gevraagde informatie aan te leveren? Gemeenten zien dat ze voor het uitvoeren van de AMvB veel gegevens nodig hebben. Zowel bij onderbouwing als herijking van tarieven, zijn ze voor benodigde informatie afhankelijk van de aanbieders. Het aanleveren van gevraagde informatie kan veel werk zijn voor aanbieders, er is geen verplichting om aan te leveren en aanbieders kunnen kiezen om strategisch niet aan te leveren. Voor aanbieders is het juist vooral lastig om aan te sluiten bij de juiste 'taal' en rekening te houden met de specifieke eisen en 'spelregels' van een gemeente. Het opstellen van een kostentoe rekening is lastig voor aanbieders die zorg leveren in verschillende wettelijke kaders. Het is voor gemeenten verder erg lastig om de juistheid van aangeleverde informatie vast te stellen. Gemeenten en aanbieders vragen zich af of AMvB hen daarbij zou kunnen helpen.
- b. Welke cao te hanteren? Het werken met veel verschillende cao's in de jeugdhulp bemoeilijkt de informatieverzameling, het analyseren en het onderbouwen van passende tarieven.
- c. Hoe ga je om met spreiding (bandbreedte) in de verzamelde informatie als je één tarief per prestatie wilt vaststellen? Geen aanbieder is hetzelfde en ze kennen allemaal een eigen kostenstructuur. Aanbieders vragen aandacht voor differentiatie in type zorg (JO, LVB, GGZ) en type organisatie (systeem, vrijgevestigd). Organisatiekenmerken als omvang, doelgroep en systeemfuncties zoals expertise en beschikbaarheid, zijn lastig mee te nemen in één uniform tarief. Een andere vorm van relevante spreiding kan ontstaan omdat de zorgvragen van jeugdigen die worden geholpen met één prestatie soms erg verschillend zijn, terwijl daar één (gemiddeld) tarief bij wordt gezocht.
- d. Is het wenselijk om cijfers van organisaties met hoge kosten of een ongezonde bedrijfsvoering mee te laten wegen in de tariefonderbouwing? Er kan sprake zijn van tijdelijke of structurele kosten, arbeidsmarkttoeslagen, inhuur van medewerkers, reorganisatiekosten, dure gebouwen et cetera. Veel van de redenen voor hoge kosten zijn buiten het zicht en de beïnvloeding van gemeenten. Alleen via gesprekken zijn redenen te achterhalen. Dit gesprek kost tijd én roept de vraag op voor welke situaties een hoger tarief te verdedigen is of dat een andere vorm van vergoeding voor deze kosten nodig is.
- e. Hoe komen gemeenten aan de juiste expertise over jeugdhulp en bedrijfsvoering? Deze zijn nodig om goed onderzoek te kunnen doen en het goede gesprek te kunnen voeren met aanbieders. Goed onderzoek vraagt van gemeenten en aanbieders capaciteit, doorlooptijd en geld.
- f. Hoe kunnen verblijfstarieven worden onderbouwd? Een raamwerk met referentiewaarden daarbij zou hiervoor behulpzaam zijn.

Gemeenten verwachten dat de concept AMvB hen niet gaat helpen om deze dilemma's op te lossen. Ze zouden wel gebaat zijn bij het meer uitwisselen van ervaringen tussen gemeenten.

## 4.2 Outputgerichte uitvoeringsvariant

Zoals beschreven in de eerdere hoofdstukken willen gemeenten die outputgericht werken geen onderbouwing maken met de kostprijs-elementen, genoemd in de AMvB in combinatie met een p\*q-grondslag. Een dergelijke tariefonderbouwing druist namelijk in tegen de filosofie achter resultaatbekostiging, namelijk dat de aanbieder 'het hoe' bepaalt. Voor deze groep gemeenten heeft de AMvB dus potentieel hele grote consequenties en zal het implementeren hiervan veel tijd kosten. Als de AMvB van toepassing wordt op regio's die nu de outputgerichte variant toepassen, hebben deze gemeenten een leidraad nodig hoe te handelen, waarbij de grote vraag zal zijn of een tariefonderbouwing zonder een p\*q-grondslag ook mogelijk en juridisch houdbaar is.

---

Indien een p\*q-grondslag in de onderbouwing noodzakelijk blijkt voor deze uitvoeringsvariant, zijn de aandachtspunten en randvoorwaarden die zijn genoemd bij de inspanningsgerichte uitvoeringsvariant ook van toepassing.

### 4.3 Taakgerichte uitvoeringsvariant

Gemeenten die taakgericht werken zeggen zich veelal niet te herkennen in de handreiking die bij het convenant is opgesteld. Ze kiezen er veelal voor om het onderbouwen van een reëel budget onderdeel te maken van de aanbestedingsprocedure, zie beschrijving in paragraaf 2.3. Als de AMvB van toepassing wordt op regio's die nu de taakgerichte variant toepassen, hebben deze gemeenten een leidraad nodig hoe te handelen. Ze wensen comfort dat een tariefonderbouwing zonder een p\*q-grondslag ook mogelijk en juridisch houdbaar is.

Gemeenten geven aan dat er veel behoefte bestaat om tussen gemeenten ervaringen en modellen uit te wisselen die bruikbaar zijn bij budgetonderbouwing, indexering, risicobeheersing en veiligheidsventielen in contracten. Het is niet de verwachting dat de AMvB hierin gaat voorzien.

### 4.4 Bevindingen over aandachtspunten implementatie

In veel gesprekken is het thema standaardisatie als belangrijke randvoorwaarde genoemd, met name bij de inspanningsgerichte variant. Onduidelijkheid en variantie in prestaties, definities en spelregels bemoeilijkt het transparant onderbouwen van reële prijzen. Met name bij de inspannings- en outputgerichte variant ervaren partijen teveel ruimte voor interpretatie. Dit maakt dat de AMvB als niet behulpzaam wordt gezien voor het gesprek over reële tarieven.

Veel aandacht wordt gevraagd voor het proces en het gesprek tussen gemeente en aanbieders. Aanbieders wensen een serieuze dialoog en geen monoloog. Hetzelfde ook geldt voor procedurele afspraken rond inkoop.

Respondenten benoemen diverse vormen van ondersteuning, zowel inhoudelijk als procesmatig, die wenselijk zijn om de AMvB werkzaam te maken voor output en taakgericht. Voor de outputgerichte variant is vooral behoefte aan een methode of een proces om tot reële prijzen te komen zonder een onderbouwing op basis van een p\*q-grondslag. Voor de taakgerichte variant is het belangrijk dat de componenten in de AMvB aansluiten bij het proces van budgetonderbouwing voor een integrale opdracht, omdat deze opdracht van de uitvoerende partij breder is dan het verlenen van zorg. Specifiek voor de taakgerichte variant is het belangrijk dat de AMvB ook ingaat op de wijze waarop een budget ook passend kan blijven gedurende de contractperiode, dus kan meebewegen met ontwikkelingen.

---

# 5 Conclusies

In dit hoofdstuk trekken wij conclusies door de onderzoeksvragen te beantwoorden. In de voorgaande hoofdstukken hebben wij de meeste verschillende onderzoeksvragen al besproken en op basis van de bevindingen uit de casestudies en focusgroepen al impliciet beantwoord. In dit hoofdstuk geven we per onderzoeksvraag expliciet antwoord. Daarmee is dit hoofdstuk samenvattend van aard. We sluiten het hoofdstuk af met onze beschouwing bij deze bevindingen.

## 5.1 Beantwoording onderzoeksvragen

### a. Hoe gaan gemeenten de AMvB in de praktijk toepassen? Wat betekent de AMvB reële prijs voor een gemeente?

Hoe gemeenten de AMvB in de praktijk gaat toepassen hangt sterk af van welke uitvoeringsvariant de regio (hoofdzakelijk) hanteert. Veel gemeenten die werken met een **inspanningsgerichte uitvoeringsvariant** hebben voor een groot deel al een werkwijze die in lijn is met de AMvB. Vooral in de recentere inkoopprocedures en inkoopprocedures die nu lopen, worden de prijzen al op basis van kostprijsc componenten onderbouwd. Gemeenten betrekken aanbieders in dit proces, vooral in de vorm van kostprijsonderzoeken en/of in dialogsessies. Gemeenten en aanbieders verwachten dan ook niet dat de AMvB ertoe zal leiden dat de praktijk bij inspanningsgerichte uitvoeringsvarianten zal veranderen als de AMvB in werking zal treden. Het Convenant Bevorderen Continuïteit Jeugdhulp en recente jurisprudentie hebben gemeenten reeds aangezet om hun tarieven in lijn met de uitgangspunten van de AMvB te onderbouwen. Gemeenten die met een inspanningsgerichte uitvoeringsvariant werken waarbij de contracten al langer lopen en de tarieven al wat langer geleden zijn vastgesteld, zullen bij een nieuwe inkoopprocedure te maken krijgen met een andere werkwijze voor het onderbouwen en vaststellen van de tarieven. Zonder de AMvB is de kans echter groot dat deze gemeenten deze andere werkwijze voor het onderbouwen en vaststellen van de tarieven zullen hanteren.

Gemeenten die werken met een **outputgerichte uitvoeringsvariant** geven aan nog niet te weten hoe zij de AMvB zullen toepassen. Ze ervaren dat AMvB en de Handreiking Inzicht in Tarieven vooral toegespitst lijken op een onderbouwing van inspanningsgerichte tarieven. Maar bij de outputgerichte variant speelt ook de hoeveelheid en de aard van de zorg of ondersteuning een belangrijke rol. Dit bevestigt de Handreiking: gemeenten die outputgericht bekostigen, zullen niet alleen een prijs per uur moeten onderbouwen (aan de hand van de kostprijsc componenten) maar ook de hoeveelheid zorg (mogelijk van diverse aard en door meerdere soorten professionals), voor een cliëntengroep met een enigszins vergelijkbare zorgvraag. Momenteel onderbouwen gemeenten deze tarieven veelal niet op deze gedetailleerde wijze. De motivatie daarvoor is dat gemeenten wel gaan over 'het wat' (het gewenste resultaat) maar niet over 'het hoe' (welke zorg wordt ingezet). Bedoeling van outputgericht werken is immers dat een aanbieder voor elke cliënt maatwerk kan bieden, dus kan kiezen welke inzet van zorg passend is voor een cliënt. Essentie van deze uitvoeringsvariant is dus dat de gemeente dit niet voorschrijft. Gemeenten vinden het complex om tot een kostenopbouw conform de AMvB te komen omdat ze dan aannames moeten maken over hoe, door wie en hoeveel zorg wordt geleverd voor een cliënt. Dit is veel werk én ze verwachten dat er veel discussies over dit soort aannames gaan ontstaan bij de tariefonderbouwing. Enkele gemeenten die nu outputgerichte werken, geven deze variant te gaan heroverwegen. Wat zou mogelijk helpt is om in de Handreiking te benadrukken dat aannames in de onderbouwing van een reële prijs geen norm zijn voor de wijze van zorgverlening. Aanbieders hebben bij de zorgverlening professionele ruimte, uiteraard binnen de kwaliteitseisen in het contract.

Een deel van de gemeenten, dat werkt met een **taakgerichte uitvoeringsvariant**, weet nog niet hoe zij de AMvB zullen toepassen. Ze ervaren dat de AMvB (de Mvt) en de Handreiking Inzicht in Tarieven vooral toegespitst zijn op een onderbouwing van inspanningsgerichte tarieven. De Handreiking gaat er ook voor de taakgerichte uitvoeringsvariant van uit dat het mogelijk is een detailuitwerking te maken van de omvang en aard van de zorg die verleend wordt aan

---

een afgebakende populatie. Gemeenten en aanbieders zijn van mening dat deze veronderstelling niet past bij de praktijk en niet bij de transformatiegedachte die centraal staat in deze uitvoeringsvariant. Het is juist de opdracht van inschrijvende partij om via transformatie de doelen van het contract te realiseren, zonder dat opdrachtgever vooraf aangeeft wat hiervoor nodig is. Gemeenten die met een taakgerichte uitvoeringsvariant werken, hanteren andere mechanismen om tot een reëel budget te komen, vooral in interactie met aanbieders. Aanbieders weten immers wat er nodig is om de doelen te realiseren, niet de gemeente. Wat mogelijk helpt is de Handreiking meer aan te sluiten bij de manier waarop gemeenten en aanbieders in de praktijk komen tot overeenstemming over een reële prijs. Gemeenten én aanbieders wijzen er nadrukkelijk op dat er ook aandacht moet zijn voor het verdelen van risico's. Goede voorbeelden van spelregels en contractafspraken zouden kunnen worden opgenomen in de Handreiking omdat partijen met deze afspraken borgen dat het budget ook gedurende de looptijd passend blijft voor de te leveren prestaties.

**b. Wat levert het op in de ogen van gemeenten en aanbieders?**

Gemeenten hebben geen grote verwachtingen van wat de AMvB hen zal opleveren. Zeker gemeenten die nu inspanningsgericht werken en hun tarieven al hebben onderbouwd volgens een methodiek die in lijn is met de AMvB, verwachten niet dat AMvB hen veel zal opleveren. Wel verwachten sommige gemeenten dat door de AMvB de (juridische) positie van aanbieders wordt versterkt en dat er mogelijk meer rechtszaken zullen volgen.

Aanbieders hebben over het algemeen ook weinig verwachtingen van de AMvB. Dit gebrek aan verwachtingen wordt vooral gevoed door de ervaringen die aanbieders hebben met gemeenten die nu ook hun tarieven onderbouwen op basis van kostprijsonderzoeken. Aanbieders hebben ook een ander beeld van hoe zij momenteel betrokken worden in het proces om tot (reële) tarieven te komen, dan het beeld dat gemeenten hiervan hebben. Waar gemeenten vinden dat zij de aanbieders goed betrekken en goed naar ze luisteren, hebben aanbieders het beeld dat er wel naar ze geluisterd wordt maar dat er te weinig met hun punten of input gebeurt. Volgens aanbieders kunnen gemeenten, ondanks een kostprijsmodel en gegevens over kostprijzen van aanbieders, alsnog keuzes maken en onderbouwen die tot een voor hen niet reële prijs kunnen leiden.

Daarnaast geven aanbieders (en sommige gemeenten) aan dat andere punten in de contractering en afspraken tussen gemeenten en aanbieders ook sterk bepalend zijn of prijzen uiteindelijk reëel zijn. Denk aan afspraken over de manier van verlengen/uitbreiden van de zorg, welke tijd je wel en welke je niet mag declareren en welke cliëntenmix je uiteindelijk krijgt.

**c. Op welke punten kan weerstand ontstaan bij gemeenten en aanbieders?**

Aan de kant van gemeenten kan vooral weerstand ontstaan daar waar momenteel wordt gewerkt met de outputgerichte uitvoeringsvariant en mogelijk ook bij de taakgerichte uitvoeringsvarianten, omdat zij - zo is de vrees - door de AMvB gedwongen worden bepaalde principes van de gekozen uitvoeringsvariant te moeten loslaten. Zij wijzen erop dat indien met de AMvB een p\*q-onderbouwing noodzakelijk wordt, er als het ware belangrijke kaarten van een kaartenhuis worden weggetrokken, waardoor het hele kaartenhuis instort. De verwachting is dat er vooral bij gemeenten die heel bewust voor deze uitvoeringsvarianten hebben gekozen weerstand ontstaat. De weerstand zal waarschijnlijk lager zijn indien er specifiek voor deze varianten andere methoden worden benoemd in de AMvB en die kunnen bijdragen aan het tot stand brengen van reële prijzen.

Aan de kant van aanbieders zal de weerstand uiteindelijk vooral afhangen van de schaal waarop gecontracteerd wordt en de mate waarin standaardisatie plaatsvindt. Indien gemeenten individueel gaan contracteren en elk met aparte tarieven zullen werken, zal dat aanbieders die voor meerdere gemeenten werken om extra inspanningen vragen om aan informatievragen (bijvoorbeeld in het kader van kostprijsonderzoeken) van alle gemeenten te voldoen. Meer regionaal afgestemde inkoop en sterkere regio's kan de weerstand doen verlagen. Ook kan meer standaardisatie (van taal en spelregels) bijdragen aan het verlagen van de weerstand (vooral) bij aanbieders tegen de AMvB.

---

Standaardisatie maakt dat kostprijsonderzoeken van verschillende gemeenten beter vergelijkbaar worden, wat een beperking van de administratieve lasten voor aanbieders zal betekenen.

d. **Wat acht iedere groep haalbaar wat betreft de invoering van de verandering?**

Vanuit het perspectief van gemeenten geldt dat in het geval er al wordt gewerkt met een inspanningsgerichte uitvoeringsvariant, de invoering van de AMvB goed haalbaar is omdat deze voor een groot deel al aansluit bij de huidige uitvoeringspraktijk. Bij de andere uitvoeringsvarianten bestaan twijfels over de haalbaarheid en passendheid van de AMvB.

Vanuit het perspectief van de aanbieders geldt dat invoering van de AMvB haalbaar is, zeker als wordt gewerkt met de inspanningsgerichte uitvoeringsvariant. Veel en steeds meer aanbieders zijn al gewend om kostprijsgegevens beschikbaar te stellen aan gemeenten als daarom gevraagd wordt. Wel geven aanbieders aan dat om tot reële prijzen te komen, gemeenten niet alleen de kostprijscomponenten in ogenschouw moeten nemen, maar ook meer duidelijkheid moeten geven over de gewenste prestaties (vroeger in het aanbestedingsproces) en de geldende spelregels met betrekking tot het declareren en over de (overige) verplichtingen van beide kanten. Dit zijn aspecten die mede bepalend zijn of prijzen uiteindelijk reëel zijn of niet. De AMvB is hier niet heel expliciet over, waardoor er veel vrijheid is voor gemeenten om dergelijke punten meer of minder uit te werken in de aanbestedingsprocedures. Als dergelijke aspecten wel goed worden meegenomen in aanbestedingsprocedures, ligt de haalbaarheid voor gemeenten ingewikkelder omdat dit aanzienlijk meer van het aanbestedingsproces vraagt.

Bij de andere uitvoeringsvarianten bestaan twijfels over de haalbaarheid en passendheid. Aanbieders die werken met een outputgerichte uitvoeringsvariant geven aan intern ook een vertaling te maken van een arrangement of traject naar een intern product of interne producten. Op basis daarvan zouden deze aanbieders wel kostprijsinformatie kunnen verschaffen aan gemeenten als zij daar om vragen. Het gaat dan wel om kostprijsgegevens op basis van de interpretatie en gekozen invulling van deze aanbieders bij de betreffende arrangementen of trajecten.

e. **Binnen welke tijd lijkt de invoering van deze verandering haalbaar?**

Voor de inspanningsgerichte uitvoeringsvariant kan de AMvB relatief snel worden ingevoerd. Aangezien de meeste gemeenten, die met de inspanningsgerichte uitvoeringsvariant werken, hier al rekening mee houden (en omdat er al een convenant en handreiking bestaat die is toegespitst op de inspanningsgerichte uitvoeringsvariant), zou de invoering een jaar na aankondiging in werking kunnen treden. Ook voor de meeste aanbieders levert dat geen problemen op. Voorwaarde is wel dat de AMvB alleen geldt voor nieuwe contracten of bij verlenging. Indien de AMvB ook voor lopende contracten gaat gelden, zouden veel aanbieders in zeer korte tijd met kostprijsonderzoeken of andere vormen van consultatie worden geconfronteerd, wat niet wenselijk is.

Voor de invoering van de AMvB voor de outputgerichte uitvoeringsvariant zal aanzienlijk meer tijd uitgetrokken moeten worden. Deze tijd kan worden beperkt als er een methode of een proces kan worden ontwikkeld om tot reële prijzen te komen die aansluit bij de principes van deze variant. Enkele gemeenten geven aan terug te moeten naar de tekentafel als bij het onderbouwen van reële prijzen uitspraken moeten doen over hoe zorg wordt geleverd. Ze moeten zich daarvoor verdiepen in voor hun nieuwe aspecten van de jeugdzorg en moeten hier kennis in opbouwen. Een dergelijke wijziging, zeker wanneer gemeenten besluiten van uitvoeringsvariant te veranderen, vraagt om zorgvuldigheid en daarmee veel voorbereidingstijd. De inschatting is dat dit minimaal twee tot drie jaar voorbereiding zal kosten.

De implementatietijd die nodig is voor de taakgerichte variant, hangt af van de inhoud van de AMvB en de mate waarin deze passend is voor deze variant.

De AMvB-verplichting om te indexeren zou kunnen ingaan vanaf het volgende kalenderjaar. Dit aspect van de AMvB is op korte termijn mogelijk, omdat hier al duidelijk voorbeelden voor bestaan (zoals in de Mvt en de handreiking). Dit

---

aspect van de AMvB zou ook voor lopende contracten kunnen gelden. Een afweging over het al dan niet voorschrijven van een standaard wijze van indexering vraagt om nader onderzoek. Op dit moment vervullen het convenant, in combinatie met actuele berichten vanuit de VNG hierin een richtinggevende rol.

f. **Wat is de impact van de AMvB reële prijzen Jeugdwet op het convenant bevorderen continuïteit jeugdhulp?**

Het is moeilijk om op basis van dit onderzoek aan te geven wat de impact van de AMvB reële prijzen is op het convenant zelf. In deze impactanalyse hebben we met veel partijen gesproken, waaronder veel vertegenwoordigers van gemeenten en aanbieders. Iedereen die wij hebben gesproken lijkt achter het idee van 'reële prijzen' te staan, hier lijkt dan ook draagvlak voor te zijn en hieraan lijkt men zich te willen committeren.

Tijdens de interviews viel op dat de handreiking bij het convenant veelal als normerend wordt gezien, terwijl dit bij de opstelling niet zo bedoeld was. Met name voor gemeenten die outputgericht of taakgericht werken is het belangrijk dat zij ruimte houden om een proces in te richten waarmee een reële prijs tot stand kan worden gebracht die aansluit bij de kenmerken van de uitvoeringsvariant. De handreiking is voor deze varianten op dit moment niet behulpzaam.

Veel betrokkenen hebben echter niet de verwachting dat de AMvB zal bijdragen aan reële prijzen. Dit komt enerzijds omdat de wet nu ook al spreekt van een verplichting om 'reële prijzen' te betalen (wetsartikel 2.12 Jeugdwet), recente jurisprudentie bevestigt dit. Indien de AMvB mogelijkheden biedt om reële prijzen op een manier te onderbouwen die beter aansluit bij de bekostigingsvarianten output- en taakgericht, kan het draagvlak voor de AMvB en het convenant worden vergroot.

g. **Welke kostprijselementen leveren de minste en meeste problemen op en hoe erg is dit?**

Indexatie levert de minste problemen op en kan het makkelijkst worden ingevoerd (zie ook het antwoord op vraag e).

Het percentage indirecte tijd in relatie tot welke tijd declarabel is, levert voor betrokkenen de meeste discussie op in de praktijk. Daarnaast zijn er vaak discussies over de hoogte van de overhead en de kosten die daaronder vallen. Deze discussies gaan ook vaak over het type organisatie dat de zorg levert en de verschillen in kostenstructuur die deze organisaties kunnen hebben. Gemeenten beargumenteren dat onderdelen die door aanbieders nu soms in de overhead worden opgenomen, niet relevant zijn voor de gevraagde dienstverlening waar een tarief voor wordt vastgesteld en willen daar niet voor betalen. Aanbieders beargumenteren dat bepaalde vormen van zorg bepaalde verplichtingen met zich meebrengen, die voor de gehele organisatie kostenverhogend kunnen werken en die moeilijk zijn te isoleren uit het geheel. Ook beargumenteren aanbieders dat dergelijke verplichtingen ten bate kunnen komen voor dienstverlening. Cliënten krijgen dan zorg of hulp terwijl dit in principe niet gevraagd wordt. Ze geven aan dat doordat zij bepaalde (duurdere) zogenaamde zorgsettings hebben, zij bepaalde groepen cliënten beter kunnen helpen. De AMvB gaat niet helpen om dergelijke discussies en patstellingen te doorbreken.

Er is een wisselend beeld over de kostencomponent kosten voor de beroepskracht. De complexiteit zit hier soms in de in te zetten functiemix (waar inhoudelijk niet altijd tussen gemeenten en aanbieders heel duidelijk over is afgestemd). Het MPJ kan een deel van deze complexiteit wegnemen (zie ook de volgende vraag). Ook de verschillende cao's die in de jeugdzorg worden gehanteerd, maken de uitwerking van deze kostencomponent in de praktijk soms ingewikkeld.

De component overheadkosten blijkt in kostenonderzoeken en rechtszaken over reële prijzen vaak onderwerp van discussie. Dit komt enerzijds door onduidelijke definities, maar anderzijds vooral omdat er tussen aanbieders zoveel verschillen zijn. Gemeenten kiezen voor deze component daarom veelal een normatieve insteek. Deze wordt door aanbieders met hogere kosten niet als passend ervaren. Gemeenten staan dan voor de uitdaging in welke situaties ze voor hogere overheadkosten willen betalen.

---

De AMvB (de Mvt) gaat ook in op kosten voor verblijf als onderdeel van de kostencomponent 'cliëntgebonden kosten anders dan de beroepsgroep'. Zo wordt in de Mvt onder andere hierover gezegd dat ook huisvestingskosten, inclusief leegstand, meegenomen moeten worden. In de praktijk ontbreekt het aan houvast om dergelijke kosten goed en eenduidig te kunnen onderbouwen en werken veel gemeenten met benchmarkwaarden.

h. Zijn deze kostprijselementen te integreren in het model prestatiecodes jeugd voor de inspanningsgerichte variant?

De kostprijselementen die worden genoemd in de AMvB zijn goed te integreren in het MPJ, dat is ontwikkeld voor (voorsnog alleen) inspanningsgerichte uitvoeringsvariant. Eenduidigheid van taal is namelijk helpend bij het onderbouwen van tarieven. Gemeenten en aanbieders merken daarnaast op dat bij de landelijke productcodelijsten een inhoudelijke beschrijving ontbreekt. De interpretatie van landelijke productcodes, de gebruikte definities en de gehanteerde spelregels verschillen landelijk sterk. Standaardisatie hiervan zal het proces van tariefonderbouwing sterk kunnen vereenvoudigen. Het nieuwe MPJ wordt gezien als een potentieel belangrijke stap naar standaardisatie, maar respondenten wijzen erop dat ook in het MPJ belangrijke definities nog ontbreken en dat de keuze rond declarabele tijd van zorgprofessionals voor het onderbouwen van reële prijzen eerder complexiteit toevoegt dan dat het een oplossing biedt.

i. Welke impact heeft de AMvB op de uitvoeringslasten in de huidige situatie (administratieve lasten, inkoopproces, juridische procedures) van gemeenten en aanbieders per uitvoeringsvariant (inspanningsgericht, outputgericht, taakgericht)?

We zijn op deze onderzoeksvraag al voor een deel op ingegaan bij de beantwoording van de vorige onderzoeksvragen. De impact van de AMvB op de uitvoeringslasten verschillen sterk per uitvoeringsvariant. Vooral voor de outputgerichte en taakgerichte uitvoeringsvariant is er sprake van toenemende uitvoeringslasten aan de kant van de gemeenten en aanbieders als een p\*q onderbouwing moet worden gemaakt om tot een opbouw van reële prijs te komen. Gemeenten die deze uitvoeringsvarianten hanteren moeten dan (nieuwe) manieren vinden om reële prijs te onderbouwen. Gemeenten en jeugdzorgregio's zullen dan mogelijk meer informatie van aanbieders moeten opvragen en moeten dit proces goed voorbereiden en faciliteren. Voor zover ze dat niet zelf kunnen, zullen zij hier externe adviseurs voor inhuren. De aanbieders moeten aan alle informatieverzoeken van gemeenten en jeugdzorgregio's voldoen, wat veel administratieve lasten met zich meebrengt. Vooral aanbieders die contracten hebben met veel verschillende gemeenten, hebben hier veel (extra) werk aan. De impact op de uitvoeringslasten hangt overigens sterk samen met het regionale niveau waarop wordt gecontracteerd. Hoe meer lokaal (op gemeenteniveau) er wordt gecontracteerd, hoe meer uitvoeringslasten erbij komen als gevolg van de AMvB. Ook hangen de uitvoeringslasten sterk samen met de mate waarin wordt gestandaardiseerd (definities, taal, et cetera).

Enkele respondenten van gemeenten verwachten meer juridische procedures dan nu het geval is, omdat aanbieders naar hun idee door de AMvB een sterkere positie krijgen. Een juridische procedure betekent in de praktijk ook dat gemeenten extra administratieve lasten erbij krijgen, omdat zij dan kunnen worden gedwongen met een uitgebreidere onderbouwing te komen.

j. Wat zijn de te verwachten effecten van de AMvB op de hoogte van tarieven? En hoe verhoudt dit zich tot de situatie van hoofd- en onderaannemerschap?

De verwachtingen zijn dat er nauwelijks impact is ten opzichte van de huidige situatie. Gemeenten die voor het eerst conform de (uitgangspunten van de) AMvB prijzen hebben onderbouwd, merken dat deze soms wat naar boven worden bijgesteld, maar soms ook naar beneden. Aanbieders geven aan dat ondanks de AMvB en de uitwerking ervan in de handreiking, er nog genoeg ruimte is voor gemeenten om prijzen (te) laag te houden.



---

Of prijzen reëel zullen zijn, hangt ook vooral af van de spelregels. Ook afhankelijk van de mix van de cliënten waarvoor producten worden ingezet en de mix van cliënten die aanbieders (moeten) helpen. Voor aanbieders die voornamelijk cliënten met lichte problematiek helpen, kan een tarief van een bepaald product reëel zijn of zelfs te hoog, maar voor een andere aanbieder die voornamelijk cliënten met zwaardere problematiek helpen kan dat zelfde tarief niet reëel zijn.

Bij toepassing van de outputgerichte of taakgerichte variant is veelal sprake van hoofd- en onderaannemers (overigens kan dat ook het geval zijn bij inspanningsgerichte bekostiging). De AMvB wordt ook van toepassing in contractafspraken tussen hoofd- en onderaannemers. De hoofdaannemer moet ook een reële prijs betalen aan zijn onderaannemer. In de huidige praktijk wordt hier bij het vaststellen van prijzen geen of weinig rekening mee gehouden. Gemeenten zien dit bij de inspanningsgerichte uitvoeringsvariant (vooral indien er wordt gewerkt met open house contractering) niet (altijd) als hun probleem, maar als een keuze van de aanbieder. Reële prijs betekent echter dat zowel de hoofdaannemer als de onderaannemer reëel wordt betaald voor de te leveren prestaties, inclusief voor de coördinatiekosten. Anders zou dit kunnen leiden tot een niet-reële prijs voor ofwel de onderaannemer, ofwel de hoofdaannemer, ofwel beiden. Als gemeenten een standaard opslag rekenen voor het werken met hoofd- en onderaannemerschap, dan zou er te veel worden betaald in de situaties waarin geen sprake is van hoofd- en onderaannemerschap.

## 5.2 Beschouwing van de onderzoekers

Uit de casestudies en focusgroepen die een belangrijke basis zijn voor deze impactanalyse komt heel duidelijk naar voren dat iedereen reële prijzen in de jeugdzorg heel belangrijk vindt. De AMvB beoogt bij te dragen aan het realiseren van deze reële prijzen door af te dwingen dat gemeenten transparant zijn over de opbouw van deze prijzen. Veel betrokkenen verwachten echter niet dat de AMvB op zichzelf voldoende is om te borgen dat er reële prijzen komen. De AMvB kan hier wel aan bijdragen, mits er vooraf heel duidelijk en in dialoog tussen gemeenten en aanbieders wordt uitgewerkt en afgesproken wat van elkaar wordt verwacht op het gebied van prestaties, scope, kwaliteit, context en inhoud en welke randvoorwaarden ingevuld moeten worden om deze prestaties te kunnen leveren. Pas daarna kan een goed en transparant proces gericht op reële prijzen plaatsvinden. In de AMvB is deze randvoorwaarde, dus voorafgaand aan onderbouwing van reële prijzen, niet expliciet uitgewerkt, maar deze is wel cruciaal. Deze randvoorwaarde is onderdeel van goed opdrachtgeverschap<sup>11</sup>, maar blijkt lastig in de praktijk van het sociaal domein.

Gemeenten die onderzoek doen naar de opbouw van kosten zien voor de verschillende kostprijscomponenten een grote spreiding tussen aanbieders. Wat een reële kostprijs is verschilt dus per aanbieder. Gemeenten maken hierin keuzes om te komen tot een reële prijs in de contracten. Dit is tot een natuurlijke spanning. De AMvB focust op het proces van onderbouwing en biedt geen houvast bij een geschil over de inhoudelijke keuzes die een gemeente maakt. Het is dus onzeker of de AMvB zelf aanleiding zal zijn voor meer rechtszaken. De meningen hierover van respondenten verschillen en hangen samen met de mate waarin respondenten van mening zijn de AMvB op dit moment al wordt toegepast.

De AMvB als raamwerk om prijzen op een transparante wijze te onderbouwen, sluit vooral aan bij hoe tarieven momenteel tot stand komen bij de inspanningsgerichte uitvoeringsvariant. Mits bovenstaande randvoorwaarde goed is ingevuld, kan de AMvB in deze uitvoeringsvariant bijdragen aan het komen tot reële prijzen. De toegevoegde waarde van de AMvB ligt dan vooral in het feit dat dit principe beter verankerd is en een hogere status heeft dan het convenant. De AMvB kan daarmee worden gezien als een extra stok achter de deur om prijzen op een transparante wijze te onderbouwen. Veel gemeenten zeggen dit nu al te doen.

In deze rapportage concluderen wij dat gemeenten (en in mindere mate ook aanbieders) met name bij de outputgerichte en taakgerichte uitvoeringsvarianten worstelen met het toepassen van de beoogde AMvB. Ze ervaren dat de AMvB, en vooral de daarbij opgestelde Handreiking, uitgaat van de veronderstelling dat een reële prijs (tarief of budget) kan en moet worden onderbouwd met een detailuitwerking op basis van aard en intensiteit van de personele inzet. Vooral bij de

---

<sup>11</sup> Zie ook de Norm voor Opdrachtgeverschap Jeugd.

---

taakgerichte uitvoeringsvariant zijn partijen momenteel met elkaar aan het ontdekken hoe te komen tot een reële prijs (in dit geval budget). Er zijn al verschillende uitwerkingen gevonden in goede afstemming tussen partijen. Het zou jammer zijn als de AMvB dergelijke ontwikkelingen (die kunnen leiden tot een passende systematiek van onderbouwing) in de weg gaat staan. Wij adviseren de handreiking bij de AMvB beter aan te laten sluiten bij de knelpunten en de ontwikkelingen rond het onderbouwen van reële prijzen bij deze beide varianten. Door het beschrijven van oplossingen bij de ervaren knelpunten biedt de handreiking aan gemeenten en aanbieders meer houvast in het proces om samen tot reële prijzen te komen.