

Onderzoek naar het PGB beleid en de tarieven voor jeugdhulp in de gemeente Haarlem



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

20 juni 2017

Opdrachtgever

Gemeente Haarlem

Contact

Anouk Op het Veld, Isis Hommema, Marianne Molenaar

Referentie

HG65

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding voor dit rapport	4
1.2 Onderzoeksvragen	5
1.3 Opzet van de rapportage	5
2 Landelijk beleid rondom PGB en het PGB beleid van de gemeente Haarlem	6
2.1 Landelijke wet- en regelgeving rondom PGB.....	6
2.2 PGB beleid van de gemeente Haarlem in relatie tot de landelijke wet- en regelgeving ..	9
2.3 Conclusie en aanbevelingen.....	13
3 PGB beleid van de gemeente Haarlem in de praktijk	16
3.1 Feiten en cijfers van PGB aanvragen in Haarlem in beeld	16
3.2 Uitvoering van de inzet van een PGB in de praktijk.....	16
3.3 Conclusie en aanbevelingen.....	18
4 Vaktherapeuten en het PGB beleid van de gemeente Haarlem	20
4.1 Belangrijkste knelpunten in het PGB beleid volgens de vaktherapeuten	20
4.2 Situatieschets: werkwijze van de vrijgevestigde vaktherapeuten in Haarlem	22
4.3 Vaktherapie in andere gemeenten en binnen de GGZ.....	24
4.4 Conclusie en aanbevelingen.....	25
5 Kostenopbouw van vaktherapeuten in Nederland	27
5.1 Kosten voor de vaktherapeuten in beeld	27
6 Tarieven voor jeugdhulp in de gemeente Haarlem	30
6.1 Tariefstelling van de gemeente Haarlem	30
6.2 Vergelijking tussen de tariefstelling van Haarlem met andere gemeenten.....	32
6.3 Redelijkheid tarieven PGB jeugdhulp gemeente Haarlem	36
6.4 Conclusie en aanbevelingen.....	39
7 Conclusies en aanbevelingen	41
7.1 Conclusies	41
7.2 Aanbevelingen	43
Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen	45

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor dit rapport

Gemeenten zijn sinds 1 januari 2015 verantwoordelijk voor (de beschikbaarheid van) de hulp en ondersteuning die kinderen en jongeren in hun gemeente nodig hebben. Kinderen en jongeren die hulp nodig hebben kunnen gebruik maken van verschillende voorzieningen. Sommige voorzieningen zijn ‘vrij toegankelijk’, zoals cursussen en trainingen, bijvoorbeeld over gezondheid. Daarnaast zijn er individuele voorzieningen voor kinderen en jongeren die niet-vrij toegankelijk zijn. Dat is de (specialistische) jeugdhulp die gemeenten inkopen bij zorgaanbieders. Wanneer gemeenten bepaalde hulp of een bepaalde zorgaanbieder niet hebben ingekocht, kunnen ouders of kinderen deze hulp alsnog bekostigen via een PGB. De gemeente stelt daarbij een aantal regels op voordat een PGB toegekend kan worden.

De gemeente Haarlem heeft in de zomer van 2016 het PGB beleid bij jeugdhulp aangescherpt. Er is een aantal extra eisen opgenomen in het Uitvoeringsbesluit, om de kwaliteit van de jeugdhulp die met PGB ingezet wordt, te borgen, de doelmatigheid te vergroten en een scherpere afbakening te bieden van de taken en rollen van het CJG, de PGB aanvrager en de (zorg)aanbieder. Dat laatste ondersteunt de medewerkers van het CJG bij het maken van afwegingen voor de inzet van jeugdhulp. Daarnaast zijn de tarieven voor jeugdhulp via PGB aangepast.

Eén van de hulpverleningsvormen die in Haarlem wordt bekostigd via PGB is vaktherapie. Het netwerk van vaktherapeuten in Haarlem (023vaktherapeuten) heeft in correspondentie met de gemeente laten weten dat zij een aantal vragen hebben bij het PGB beleid en verschillende knelpunten ervaren. De belangrijkste knelpunten zijn:

- a. De keuze van de gemeente dat voor het tarief en de inzet van ‘behandeling’ alleen een SKJ of BIG geregistreerde professional – **op master of postmaster niveau** - ingezet kan worden en behandeling altijd plaatsvindt **onder toezicht van een hoofdbehandelaar**.
- b. Vaktherapeuten door bovenstaande beleidsregel **geen behandeling** bieden volgens de definitie van de gemeente Haarlem, **maar ‘hulpverlening’**. Deze hulpvorm heeft een lager tarief (€55,75 per uur) dan het tarief voor behandeling (€ 82,50 euro per uur). Dit tarief is volgens de 023vaktherapeuten ontoereikend voor hun werkzaamheden.

De wethouder laat op verzoek van de gemeenteraad een onafhankelijk onderzoek verrichten naar het PGB-beleid en de tarieven voor PGB-jeugdhulp die de gemeente hanteert. Dat onderzoek is uitgevoerd door Andersson Elffers Felix (AEF) en ligt nu voor u.

1.2 Onderzoeksvragen

De gemeente Haarlem heeft AEF gevraagd de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden, resulterend in een rapport met aanbevelingen voor de gemeente:

A. PGB-beleid

- Heeft de gemeente op de juiste wijze invulling gegeven aan haar gemeentelijke taak bij het toezien op de kwaliteit van hulpverlening met het *Uitvoeringsbesluit PGB Jeugdhulp 2016*?
- Voldoet het beleid aan de landelijke wet- en regelgeving, met name de Jeugdwet, het Besluit Jeugdwet en de daarin opgenomen ‘norm van de verantwoorde werktoedeling’, inclusief de *tenzij-clausule*?

B. Tarieven

- Zijn de PGB jeugdhulptarieven vastgesteld in lijn met de wet- en regelgeving?
- Wijken de tarieven van de gemeente Haarlem met deze tarieven significant af van tarieven voor vergelijkbare vormen van jeugdhulp in andere regio's?
- Zijn de gehanteerde tarieven van de gemeente Haarlem redelijk, in het bijzonder het tarief dat gehanteerd wordt voor vaktherapie?
- Wanneer de huidige tarieven in de gemeente Haarlem niet redelijk mochten zijn: welke tarieven zijn wel redelijk en waarom?

1.3 Opzet van de rapportage

Om antwoord te geven op bovenstaande onderzoeksvragen en aanbevelingen te kunnen doen, is het onderzoek als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 bevat de landelijke kaders waarbinnen gemeenten hun beleid kunnen vormgeven en beschrijft de keuzes die Haarlem daar in maakt.
- Hoofdstuk 3 bestaat uit feiten en cijfers van de huidige uitvoeringspraktijk van jeugdhulp die via PGB bekostigd wordt en laat zien hoe het CJG in Haarlem werkt.
- Hoofdstuk 4 beschrijft de reactie van de 023vaktherapeuten op het PGB-beleid van de gemeente Haarlem en biedt een situatieschets van hun uitvoeringspraktijk.
- Hoofdstuk 5 laat zien op welke wijze de tarieven voor PGB jeugdhulp tot stand zijn gekomen in Haarlem, vergelijkt de tarieven in Haarlem met andere regio's/gemeenten en bespreekt de redelijkheid van de tarieven van de gemeente Haarlem.
- Hoofdstuk 6 biedt een beeld van de kosten die vaktherapeuten in Nederland gemiddeld hebben wanneer zij een eigen praktijk hebben en vergelijkt deze met het tarief dat de gemeente Haarlem hanteert voor vaktherapie.
- Het laatste hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen van dit rapport.

Bij de langere hoofdstukken staat een korte samenvatting van wat er in het hoofdstuk aan bod is gekomen.

2 Landelijk beleid rondom PGB en het PGB beleid van de gemeente Haarlem

Dit hoofdstuk beschrijft de landelijke wet- en regelgeving omtrent het PGB en de beleidskeuzes die de gemeente Haarlem gemaakt heeft. Bij de landelijke wet- en regelgeving zijn met name de regels opgenomen die betrekking hebben op de aanvraag van PGB in relatie tot een professional of zorgaanbieder. De regels omtrent de afspraken tussen de gemeente en de aanvrager zijn minder relevant voor dit onderzoek en komen daarom ook minder aan bod.

2.1 Landelijke wet- en regelgeving rondom PGB

Wat is een PGB?

Wanneer kinderen en jongeren zorg of ondersteuning nodig hebben kunnen zij deze zorg van de gemeente ontvangen 'in natura' of via een persoons gebonden budget (PGB). Zorg 'in natura' houdt in dat je als aanvrager zorg ontvangt van een aanbieder van jeugdhulp waarmee de gemeente een contract heeft. Met het PGB kan je als aanvrager een professionele hulpverlener inschakelen waarmee de gemeente geen contract heeft of mensen uit je eigen sociale netwerk inschakelen. De gedachte achter het PGB is dat kinderen, jongeren en hun ouders of verzorgers hiermee zorg kunnen inkopen die aansluit bij hun wensen en behoeften. Daarnaast biedt het PGB ook ruimte voor innovatie in het beschikbare zorgaanbod.¹

Welke eisen stelt de Jeugdwet over lokaal PGB beleid?

De Jeugdwet verplicht gemeenten een aantal zaken vast te leggen in hun verordening bij PGB voor jeugdhulp (artikel 2.9), namelijk:

- De **voorwaarden en de wijze van beoordeling** waaronder een individuele voorziening (o.a. PGB) toegekend wordt en wat daarbij afwegingsfactoren zijn.
- De **wijze van afstemming** van de individuele voorziening met andere voorzieningen op het gebied van zorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen.
- De wijze waarop **de hoogte** van een persoonsgebonden budget wordt vastgesteld.
- De manier waarop de gemeente het ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of een PGB bestrijdt en **misbruik of oneigenlijk gebruik** van de wet tegengaat.

Ook kan de gemeente regels stellen over de overeenkomst tussen de PGB aanvrager en degene die de jeugdhulp biedt. In artikel 8.1.3. staat:

¹ Handreiking PGB in de Wmo en Jeugdwet, publicatie Transitiebureaus Wmo en Jeugd januari 2015

Bij regeling van Onze Ministers kunnen regels worden gesteld over de overeenkomst die de persoon aan wie een persoonsgebonden budget wordt verstrekt sluit met de derde van wie hij jeugdhulp die tot de individuele voorziening behoort, ontvangt en die daarvoor betaling ontvangt uit het persoonsgebonden budget.

Wanneer kan de gemeente een PGB verstrekken?

Om als aanvrager zorg te kunnen ontvangen via een PGB moet er wel aan een aantal eisen worden voldaan. In de Jeugdwet staat in artikel 8.1.1 dat het PGB verstrekt wordt wanneer:

- a. de jeugdige of zijn ouders naar het oordeel van het college **op eigen kracht** voldoende in staat zijn tot een redelijke waardering van de belangen ter zake dan wel met hulp uit hun sociale netwerk dan wel van een curator, bewindvoerder, mentor, gemachtigde, gecertificeerde instelling of aanbieder van gesloten jeugdhulp, in staat zijn de aan een persoonsgebonden budget verbonden taken **op verantwoorde wijze** uit te voeren.
- b. de jeugdige of zijn ouders zich **gemotiveerd** op het standpunt stellen dat zij de individuele voorziening die wordt geleverd door een aanbieder, niet passend achten.
- c. naar het oordeel van het college is gewaarborgd dat de jeugdhulp die tot de individuele voorziening behoort en die de jeugdige of zijn ouders van het budget willen betrekken, van **goede kwaliteit** is.

De gemeente kan de aanvraag van een PGB om een aantal redenen weigeren. Eén van deze redenen voor weigering is wanneer de kosten voor het inschakelen van een professional of iemand uit het netwerk hoger zijn dan de kosten van de individuele voorziening die de gemeente biedt (artikel 8.1.1. lid 4).

PGB en de norm van de verantwoorde werktoedeling en het Kwaliteitskader Jeugd

Gemeenten zijn verplicht er op toe te zien dat jeugdhulpaanbieders die zij inschakelen kunnen voldoen aan de eisen van de norm van de verantwoorde werktoedeling:

Het college verzekert zich bij het inzetten van de aangewezen voorziening ervan dat de jeugdhulpaanbieder in staat is te voldoen aan de eisen inzake de verantwoordelijkheidstoedeling (artikel 2.7.3. Jeugdwet)(..).

Wat houdt de norm van de verantwoorde werktoedeling in?

In artikel 5.1. van het Besluit Jeugdwet zijn een aantal verplichtingen opgenomen voor de jeugdhulpaanbieder, de gecertificeerde instelling en het college over het toeleiden naar, adviseren over, de bepaling en het inzetten van hulp en ondersteuning aan kinderen en jongeren. Deze verplichting wordt de *norm van de verantwoorde werktoedeling* genoemd en bestaat uit drie onderdelen:

1. De aanbieders van jeugdhulp en jeugdbescherming dragen er zorg voor dat de taken worden uitgevoerd door of onder verantwoordelijkheid van een **geregistreerde professional**. Zij delen de taken toe met inachtneming van de specifieke kennis en vaardigheden van de geregistreerde professional.
2. De aanbieder van jeugdhulp en jeugdbescherming kan anderen dan geregistreerde professionals met de uitvoering van taken belasten indien hij of zij **aannemelijk** kan maken dat de kwaliteit van de uit te voeren taak daardoor niet nadelig wordt beïnvloed of noodzakelijk is voor de kwaliteit van uit te voeren taak (tenzij bepaling).
3. **De aanbieders** van jeugdhulp en jeugdbescherming dragen er zorg voor dat geregistreerde professionals **hun taken kunnen verrichten** met inachtneming van de voor

hen geldende professionele standaarden.²

Bij *zorg in natura* is de gemeente dus verplicht om contracten af te sluiten met jeugdhulpaanbieders die kunnen voldoen aan de norm van de verantwoorde werktoedeling (meer informatie hierover is te vinden in de Nota van toelichting bij het Besluit Jeugdwet, in paragraaf 4.5.4.).

Bij een PGB is de gemeente verplicht er op *toe te zien* dat de hulp die ingezet wordt van *goede kwaliteit* is (Jeugdwet artikel 8.1.1.). Dat betekent onder andere dat de norm van de verantwoorde werktoedeling geldt in het geval van financiering via PGB.³ Het verschil echter met *zorg in natura* is dat bij PGB de aanvrager de norm van de verantwoorde werktoedeling toepast en bij *zorg in natura* de werkgever/aanbieder dit doet.

Wat betekent het precies om de norm van de verantwoorde werktoedeling toe te passen? De norm van de verantwoorde werktoedeling is verder uitgewerkt in het Kwaliteitskader Jeugd⁴.

Het Kwaliteitskader Jeugd

In het Kwaliteitskader Jeugd is onder andere geoperationaliseerd hoe aanbieders van jeugdhulp en jeugdbescherming afwegingen kunnen maken voor het inzetten van geregistreerde en niet-geregistreerde professionals (deel 1 en 2 van de norm van de verantwoorde werktoedeling). Niet alle taken hoeven namelijk door geregistreerde professionals uitgevoerd te worden.

Allereerst geldt de *tenzij bepaling*:

- Pas toe:

deel het werk toe aan een geregistreerde professional (in het Kwaliteitsregister Jeugd of in het BIG-register⁵) met passende kennis en vaardigheden voor die taak

- Of leg uit:

deel het werk toe aan een niet-geregistreerde professional als u aannemelijk kunt maken dat dit niet afdoet aan de kwaliteit of zelfs noodzakelijk is voor de kwaliteit van hulp.

Daarnaast is in het Kwaliteitskader Jeugd een afwegingskader opgenomen dat werkgevers helpt bij het bepalen of de inzet van een geregistreerde professional noodzakelijk is, of het mogelijk is dat niet-geregistreerde professionals in combinatie met of onder verantwoordelijkheid van een geregistreerde professional kunnen werken óf dat de inzet van een niet-geregistreerde professional mogelijk is (Kwaliteitskader Jeugd, p. 19).

Het afwegingskader voor de inzet van geregistreerde of niet-geregistreerde professionals gaat uit van twee elementen: factoren die te maken hebben met de situatie van de cliënt en factoren die te maken hebben met de taken en verantwoordelijkheden van de professional.

² De norm van de verantwoorde werktoedeling zoals deze staat beschreven in het Kwaliteitskader Jeugd.

³ Zie artikel 3.3.1. Uitvoeringsregels persoonsgebonden budget (PGB) in de Wmo en de Jeugdwet 2015: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2016-109388.html>

⁴ Het Kwaliteitskader Jeugd is te vinden op www.professionaliseringjeugdhulp.nl. Het is een landelijk geldend Kwaliteitskader voor jeugdhulp en jeugdbescherming dat ontwikkeld is door zowel cliëntorganisaties, beroepsverenigingen, brancheorganisaties en gemeenten.

⁵ Nb. Voor een deel van de professionals in de jeugdhulp is beroepsregistratie nog niet mogelijk. Zij kunnen zich pas vanaf 1 januari 2018 registreren bij het Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ). Tot die tijd kunnen zij zich 'vooraanmelden voor beroepsregistratie' en kunnen op dezelfde voorwaarden ingezet worden als geregistreerde professionals. Bron: Kwaliteitskader Jeugd versie 2.1, pg. 17.

Bij de cliënt gaat het dan om de vraag hoe complex en ernstig de problematiek van de cliënt is en hoe de context / omgeving van de cliënt(systeem) er uit ziet. Bij de professional gaat het om de vraag wie besluiten mag nemen, welke expertise/vakbekwaamheid nodig is en wat de impact van het handelen van de professional is (Kwaliteitskader Jeugd, paragraaf 4.2).

Samenvattend

Gemeenten hebben de ruimte om beleid rondom PGB te vormen die passend is in hun lokale situatie. De Jeugdwet schrijft niet voor hoe zij hun beleid in moeten vullen, maar geeft alleen aan op welke thema's gemeenten in ieder geval zaken vast moeten leggen. Om de kwaliteit van de jeugdhulp te borgen zijn aanbieders verplicht de norm van de verantwoorde werktoedeling toe te passen, die is uitgewerkt in het Kwaliteitskader Jeugd. Deze kwaliteitsnorm geldt ook wanneer jeugdhulp via PGB ingezet wordt.

2.2 PGB beleid van de gemeente Haarlem in relatie tot de landelijke wet- en regelgeving

In deze paragraaf staat beschreven wat de doelstellingen van de gemeente Haarlem zijn met het PGB beleid en hoe het beleid is uitgewerkt in het *Uitvoeringsbesluit PGB Jeugdhulp 2016*. Dit beleid wordt beschreven in relatie tot de landelijke wet- en regelgeving zoals in de vorige paragraaf is uitgewerkt.

Doelstellingen van de gemeente Haarlem met het PGB beleid

De gemeente Haarlem heeft een aantal doelstellingen met het PGB beleid:

- Kinderen en jongeren kunnen hulp ontvangen die bij hen past en die helpt in hun specifieke situatie. De hulpvraag staat daarom altijd centraal.
- De jeugdhulp is van goede kwaliteit. Daarom stelt de gemeente kwaliteitseisen bij de toekenning van PGB.
- De gemeente neemt de verantwoordelijkheid op zich om in het geval van PGB verantwoorde hulp te bieden volgens de landelijke kaders (de Jeugdwet, de norm van de verantwoorde werktoedeling en het Kwaliteitskader Jeugd).
- Met het onderscheid in tarieven doet de gemeente recht aan de scholing/opleiding en ervaring van de hulpverlener.
- De gemeente Haarlem streeft ernaar om verschillende vormen van jeugdhulp beschikbaar te stellen voor kinderen en jongeren. Daarom is het onder andere mogelijk gemaakt om vaktherapie in te kopen met een PGB.⁶

Uitvoeringsbesluit PGB Jeugdhulp 2016 gemeente Haarlem

Bij het toekennen van een PGB heeft de gemeente een aantal voorwaarden die staat beschreven in het *Uitvoeringsbesluit PGB Jeugdhulp 2016*:

1. De aanvrager geeft gemotiveerd aan waarom hij de nodige ondersteuning met een PGB wil inkopen en waarom hij de individuele voorziening die wordt geleverd door een aanbieder, niet passend acht.
2. De aanvrager of diens vertegenwoordiger geeft blijk voldoende in staat te zijn tot een redelijke waardering van zijn belangen en kan op verantwoorde wijze de verplichtingen die voortvloeien uit het PGB uit te voeren.
3. De aanvrager geeft concreet inzicht in de wijze waarop de gestelde doelen gerealiseerd worden.

⁶ Op basis van gesprek met Chantal van Liefeland, senior accountmanager Jeugd gemeente Haarlem.

4. De door de aanvrager te betrekken jeugdhulp voldoet aan de kwaliteitseisen voor jeugdhulp (zie artikel 3).
5. De aanvrager besteedt het PGB niet bij een zorgverlener die tevens optreedt als vertegenwoordiger van de aanvrager, tenzij uit het plan blijkt dat de belangen van de aanvrager voldoende gewaarborgd zijn.
6. Ten behoeve van de punten 1 tot en met 4 stelt de aanvrager in overleg met het CJG een PGB-plan op.

De onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt of de gehanteerde kwaliteitseisen in het Uitvoeringsbesluit 2016 in lijn zijn met de landelijke wet- en regelgeving. De kwaliteitseisen van de gemeente Haarlem staan opgenomen in artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit:

Artikel 3. Kwaliteitseisen PGB voor jeugdhulpaanbieders

De kwaliteitseisen jeugdhulp zoals geformuleerd in de Jeugdwet zijn van toepassing op de hulp die wordt betrokken middels een PGB. Een PGB kan naar het oordeel van het college worden verstrekt indien:

1. De aanvrager aantoont, dan wel verklaart dat de hulp op verantwoorde wijze wordt uitgevoerd, dat willen zeggen dat de zorg veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht dient te zijn (artikel 4.1.1 jeugdwet).
2. De aanvrager erop toeziet dat de beoogde professional voldoet aan de norm voor verantwoorde werktoedeling (artikel 4.1.2. jeugdwet).
 - De aanvrager betreft een bij het SKJ of BIG geregistreerde professional (master of postmaster niveau) als er sprake is van behandeling.
 - De aanvrager kan (indien er sprake is van hulpverlening, begeleiding, persoonlijke verzorging) een vakbekwame, niet-geregistreerde professional betrekken als naar het oordeel van het college er sprake is van een voorspelbare, stabiele en veilige situatie bij de aanvrager of de hulpverlener uitvoerende en praktische taken verricht.
 - Behandeling vindt plaats onder het toezicht van een hoofdbehandelaar.
3. De aanvrager op verzoek van het college een recente verklaring omtrent gedrag van de hulpverlener overhandigt (niet ouder dan 3 maanden).
4. Uit het PGB plan blijkt hoe de kwaliteit en de doelmatigheid van de hulpverlening wordt bewaakt, beheerst en bijgesteld.
5. De aanvrager draagt zorg voor een verklaring van de hulpverlener dat de meldcode wordt gehanteerd en dat een vertrouwenspersoon in staat wordt gesteld zijn werk uit te voeren.

Met name lid 2 in dit artikel leidde bij de vaktherapeuten tot de vraag of deze kwaliteitseis in lijn is met de landelijke wet- en regelgeving, in het bijzonder de Jeugdwet en de norm van de verantwoorde werktoedeling en het Kwaliteitskader Jeugd.

Beleidskeuzes van de gemeente Haarlem rond de norm van de verantwoorde werktoedeling en het Kwaliteitskader Jeugd

In het artikel 3.2. staat dat de aanvrager er op toeziet dat de 'beoogde professional voldoet aan de norm van de verantwoorde werktoedeling'. Het artikel operationaliseert daarna *hoe* de professional voldoet aan de norm van de verantwoorde werktoedeling (zie de drie bullets onder 3.2.).

De gemeente Haarlem onderscheidt vier categorieën voor specialistische jeugdhulp die via een PGB gefinancierd kunnen worden: verzorging, begeleiding, hulpverlening en behandeling. De tarieven zijn per categorie vastgesteld, op basis van het opleidingsniveau van professionals. Daarbij hanteert de gemeente onderstaande definities van de vier categorieën:

Persoonlijke Verzorging

Het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging gericht op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid bij jeugdigen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking of een somatische of psychiatrische aandoening of beperking, die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt.

Begeleiding

Het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van jeugdigen met een somatische, verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem en die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt.

Hulpverlening

Ondersteuning van en hulp en zorg, niet zijnde preventie, aan jeugdigen en hun ouders bij het verminderen, stabiliseren en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, opvoedingsproblemen van de ouders of adoptie gerelateerde problemen.

Behandelen

Behandelen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of beperking van de jeugdige, opvoedingsproblemen van de ouders of adoptie gerelateerde problemen.

(Uit: hoofdstuk 1, artikel 1 van het *Uitvoeringsbesluit PGB Jeugdhulp* 2016)

Onder ‘hulpverlening’ schaaft de gemeente Haarlem de volgende beroepsgroepen:

- Sociaal pedagogisch hulpverlener
- Vaktherapeut
- Orthopedagoog
- Sociaal psychiatrisch verpleegkundige
- Systeemtherapeut
- Gezinstherapeut
- Gezinsbegeleider
- Maatschappelijk werkende
- Casemanager
- Trajectbegeleider

Daarbij operationaliseert de gemeente Haarlem de norm van de verantwoorde werktoedeling als volgt:

Voor de eerste drie ondersteuningsvormen (persoonlijke verzorging, begeleiding en hulpverlening) kan onder bepaalde voorwaarden een vakbekwame niet-geregistreerde professional ingezet worden. Wanneer er sprake is van *behandeling* is de aanvrager verplicht om een geregistreerde professional in te zetten, *die beschikt over master of postmaster niveau*, en vindt behandeling altijd plaats onder toezicht van een hoofdbehandelaar.

De beleidsmedewerkers van de gemeente geven aan dat er bewust een stevige kwaliteitseis is vastgesteld voor de meest kwetsbare groep kinderen en jongeren. Wanneer er sprake is van een risicovolle situatie, de problematiek complex is en het kind of de jongere zich in een kwetsbare situatie bevindt, dan is een SKJ of BIG geregistreerde professional niet voldoende.

Dan is het noodzakelijk dat deze professional beschikt over een universitaire opleiding en dat er sprake is van een regiebehandelaar. De gemeente vindt het van belang om zo de kwaliteit van de jeugdhulp te borgen. Juist omdat er bij de inzet van een PGB geen werkgever is die toeziet op de ‘verantwoorde werktoedeling’. De vakbekwaamheid van de professional wordt op deze manier voor een groot deel geborgd door eisen te stellen aan het opleidingsniveau.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is gevraagd om een reactie op dit lokale beleid. De VNG schrijft:

De Jeugdwet bepaalt dat het college bij het verstrekken van een PGB van oordeel moet zijn dat de voorziening die met het PGB wordt ingekocht van goede kwaliteit is (artikel 8.1.1, tweede lid). Hoe de gemeente dit bepaalt en welke instrumenten de gemeente hanteert om die kwaliteit vast te stellen is niet voorgeschreven. Daar zijn gemeenten dus vrij in.

De gemeente Haarlem heeft in haar PGB beleid bepaald dat *behandeling* alleen door of onder verantwoordelijkheid van SKJ- of BIG-geregistreerde professionals – met een master of postmaster - kan worden uitgevoerd.

Het uitgangspunt in de landelijke norm verantwoorde werktoedeling is dat in complexe situaties een geregistreerd professional ingezet moet worden, tenzij de werkgever uit kan leggen waarom dat in een specifieke situatie niet nodig is.

De gemeente Haarlem hanteert in haar PGB beleid voor de meest complexe en kwetsbare situaties een *strengere* norm. Namelijk dat van de registratie-eis *niet* kan worden afgeweken als er sprake is van behandeling – in de definitie van de gemeente Haarlem. Wij zijn van mening dat de gemeente dit mag doen en dat het proportioneel is, vanuit haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de voorzieningen die door middel van een PGB worden ingezet. (Bericht VNG 15 februari 2017)

Hoe verhouden de kwaliteitseisen in het PGB beleid van de gemeente Haarlem zich tot het Kwaliteitskader Jeugd?

Het Kwaliteitskader Jeugd gaat uit van een combinatie van factoren:

- *De situatie van de cliënt*: factoren die te maken hebben met de complexiteit en ernst van de problematiek en de context/situatie waarin de cliënt zich bevindt.
- *De situatie van de professional*: factoren die te maken hebben met verantwoordelijkheden en regievoering in het werkproces, het type hulpverlening en de vakbekwaamheid die dit vraagt en de mate van impact die het handelen van de professional heeft op het leven van de cliënt.

Het Kwaliteitskader Jeugd omschrijft in welke situaties er in elk geval een geregistreerde professional ingezet moet worden. Daarbij zijn de cliëntgebonden factoren leidend (dus: de mate waarin de problematiek complex is en de situatie risicovol voor de cliënt). Daarna is van belang wat de verantwoordelijkheden van de professional zijn. “De verantwoordelijkheden, taken en activiteiten van de niet-geregistreerde professional zijn hoofdzakelijk gericht op de *uitvoering*. De geregistreerde professionals hebben een cruciale rol bij beoordeling, besluitvorming en vaststelling (naast hun rol in de uitvoering).” (paragraaf 4.2. Kwaliteitskader Jeugd).

De inzet van geregistreerde of niet-geregistreerde professionals hangt dus af van de cliëntsituatie en de taken en verantwoordelijkheden die de professional heeft. Het opleidingsniveau van een geregistreerde professional is in het Kwaliteitskader Jeugd,

minimaal HBO-niveau.

De gemeente Haarlem hanteert in het gemeentelijke PGB-beleid een aantal aanvullende eisen, namelijk eisen aan het opleidingsniveau:

- Hulpverlening, conform de definitie van gemeente Haarlem, wordt altijd uitgevoerd door een HBO-geschoolde professional. Afhankelijk van de werkzaamheden betreft het een geregistreerde of niet-geregistreerde professional.
- Behandeling, conform de definitie van de gemeente Haarlem, wordt altijd uitgevoerd door een WO-geschoolde professional (master of postmaster). Deze professional is te allen tijde een geregistreerd professional (BIG of SKJ) en handelt onder regie van een hoofdbehandelaar (of is zelf de regiebehandelaar).

Met deze aanvullende eisen voldoet de gemeente Haarlem nog steeds aan de (minimale) eisen zoals gesteld in het landelijke Kwaliteitskader Jeugd. Met de additionele opleidingseisen stelt de gemeente Haarlem strengere kwaliteitseisen, dan het landelijk kader voorschrijft. Deze keuze mag de gemeente Haarlem maken.

2.3 Conclusie en aanbevelingen

Zienswijze AEF ten aanzien van additionele kwaliteitseisen.

Feitelijke verschillen met het Kwaliteitskader Jeugd

De gemeente Haarlem geeft in het *Uitvoeringsbesluit* aan dat de PGB aanvrager erop toeziet dat de professional voldoet aan de norm van de verantwoorde werktoedeling. Daarbij stelt de gemeente een aantal aanvullende kwaliteitseisen:

- a. De gemeente definieert vier categorieën voor specialistische jeugdhulp die via een PGB gefinancierd kunnen worden: verzorging, begeleiding, hulpverlening en behandeling.
- b. Voor de inzet van hulpverlening geldt de richtlijn dat er een HBO-geschoolde professional ingezet wordt. Voor behandeling geldt een WO-opleidingseis + een registratie bij BIG of SKJ + werken met een regiebehandelaar.
- c. Alleen BIG of SKJ geregistreerde WO-geschoolde professionals (master of postmaster) mogen werkzaamheden uitvoeren vanuit het tarief 'behandeling'.

De ordening van taken, verantwoordelijkheden en (cliënt)situaties naar definities als 'hulpverlening' en 'behandeling' wordt in het Kwaliteitskader Jeugd niet gemaakt. Het Kwaliteitskader Jeugd maakt geen onderscheid tussen 'hulpverlening' of 'behandeling' voor het maken van de afweging of er een geregistreerde professional ingezet moet worden. Het Kwaliteitskader Jeugd geeft aan dat er bij complexe problematiek en in risicovolle situaties altijd een geregistreerde professional ingezet moet worden. Uit gesprek met de beleidsmedewerkers van de gemeente Haarlem blijkt dat zij de keuze gemaakt hebben om niet alleen een geregistreerde professional in te zetten in risicovolle situaties (en kinderen zich in een kwetsbare positie bevinden), maar daar een extra eis aan toe te voegen: bij complexe en risicovolle situaties is een WO-geschoolde professional en een regiebehandelaar nodig (= in de praktijk vaak dezelfde persoon). Het Kwaliteitskader Jeugd vormt de ondergrens, waar de gemeente een eis aan toevoegt.

Daarbij maakt de gemeente Haarlem het onderscheid tussen behandeling en hulpverlening vooral zichtbaar door andere opleidingseisen te stellen. De verschillen in de inhoudelijke definitie van deze twee ondersteuningsvormen in het *Uitvoeringsbesluit* van de gemeente Haarlem zijn beperkt.

Daarnaast sluit de gemeente de *tenzij bepaling* in het geval van ‘behandeling’ bij voorbaat uit, door te stellen dat er alleen SKJ of BIG geregistreerde professionals (inclusief WO-opleidingseis) ingezet kunnen worden.

Bevindingen AEF

De gemeente hecht – vanuit haar visie – sterk aan hoogwaardige kwalitatieve ondersteuning, hulp en zorg en wil vanuit dat uitgangspunt bij de inzet van een PGB geen enkele concessie doen aan de kwaliteit. Om de kwaliteit van de jeugdhulp te borgen stelt de gemeente eisen aan de professional en zijn of haar opleidingsniveau, vanuit het idee dat de kwaliteit van de jeugdhulp nauw samenhangt met de kwaliteit van de behandelaar en daarmee het opleidingsniveau.

De gemeente Haarlem mag al deze aanvullende eisen stellen. Wettelijk zijn hiertoe geen belemmeringen.

Wel hebben de additionele eisen in de beeldvorming en in de informatievoorziening geleid tot een aantal verwarringen:

- De term ‘behandeling’ is een algemene term die overal wordt gebruikt, overal verschillend wordt gebruikt en waarvoor dus geen eenduidige definitie geldt. Wel gelden er vanuit verschillende beroepsgroepen connotaties bij het begrip behandeling. Door (steverige) additionele eisen te stellen vanuit de gemeente en die te koppelen aan de (niet eenduidig gedefinieerde) term ‘behandeling’ waaraan deze beroepsgroepen niet (per definitie) kunnen voldoen, kan het vakmanschap van deze beroepsgroepen onbedoeld aangetast worden.
- In het Uitvoeringsbesluit van het PGB beleid van de gemeente Haarlem wordt niet geoperationaliseerd dat ‘behandeling’ ingezet wordt in specifieke situaties, namelijk bij de meest kwetsbare groep kinderen en jongeren, met complexe problematiek, waarbij de impact van het handelen van de professional groot is. Daarnaast is onvoldoende duidelijk dat het hier gaat om een onderscheid tussen *tarieven*.
- Kortom: in de communicatie, informatievoorziening en beeldvorming is het noodzakelijk om heel duidelijk te maken wat onder behandeling wordt verstaan, waarom deze additionele eis wordt gesteld en wat daarmee wordt bedoeld. Of – om volledige onduidelijkheid te voorkomen – is het van belang dat de gemeente Haarlem andere (meer neutrale) terminologie gaat gebruiken. De *tenzij-bepaling* in het Kwaliteitskader Jeugd biedt (voldoende) grond om ook paramedici en vaktherapeuten in te zetten voor taken die om een geregistreerd professional vragen. In het schriftelijke beleid van de gemeente Haarlem wordt verwezen naar het Kwaliteitskader Jeugd. Hierdoor lijkt het alsof de gemeente de eisen zoals vermeld in het Kwaliteitskader één op één overneemt. Dat is niet het geval. De gemeente stelt additionele eisen, waardoor de *tenzij-bepaling* niet van toepassing is bij de inzet van *behandeling* bij PGB in de gemeente Haarlem. Dat leidt tot onduidelijkheid in de communicatie en beeldvorming. Wel is de *tenzij-bepaling* van toepassing bij wat de gemeente Haarlem ‘hulpverlening’ noemt en kunnen de vaktherapeuten hulpverlening uitoefenen onder de *tenzij-bepaling*.

Aanbevelingen AEF aan de gemeente Haarlem

1. Geef in de communicatie en in de informatievoorziening helder aan wat de overeenkomsten én verschillen zijn met de operationalisatie van de norm van de verantwoorde werktoedeling in het Kwaliteitskader Jeugd.
2. Geef ook aan *waarom* hiervan wordt afgeweken en hoe dat past in het jeugd- en PGB-beleid van de gemeente Haarlem.
3. Definieer gezamenlijk met een aantal van de betrokken professionals dat via PGB wordt ingezet de vier ondersteuningsvormen voor specialistische jeugdhulp die via een PGB gefinancierd kunnen worden: verzorging, begeleiding, hulpverlening en behandeling.
4. Onderbouw deze ondersteuningsvormen én de kwaliteitskeuzes van de gemeente Haarlem met voorbeelden uit de uitvoeringspraktijk en laat daarmee zien waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt.
Laat de betrokken professionals, gedragswetenschapper(s) van het CJG en de medewerkers van het CJG op basis van casuïstiek in gesprek gaan over:
 - a. de vraag in welke cliëntsituaties en bij welke taken en verantwoordelijkheden er in ieder geval een geregistreerde professional nodig is
 - b. de vraag in welke cliëntsituaties en bij welke taken verantwoordelijkheden er in ieder geval een hoofdbehandelaar nodig is.
5. Definieer de benamingen voor de verschillende tarieven opnieuw. De term 'behandeling' levert onduidelijkheid op. Maak in de naamgeving transparant dat de tarieven verschillen op basis van opleidingsniveaus. Dat kan betekenen dat de naamgeving 'behandeling' en 'hulpverlening' vervangen moeten worden. Te denken valt aan een formulering als: 'jeugdhulp door een wo-geschoolde professional'.

3 PGB beleid van de gemeente Haarlem in de praktijk

Dit hoofdstuk geeft een beeld van hoeveel mensen er gebruik maken van een PGB in Haarlem en schetst hoe het CJG in de praktijk aan de slag is met het PGB.

3.1 Feiten en cijfers van PGB aanvragen in Haarlem in beeld

- In de regio Kennemerland maken per jaar gemiddeld 130-160 kinderen, jongeren en hun ouders, verzorgers gebruik van de mogelijkheid van een PGB. De belangrijkste vorm van hulp die zij daarmee bekostigen is de inzet van het eigen informele netwerk. De hulpvorm behandeling wordt weinig bekostigd via PGB, aangezien dit soort hulp veelal is ingekocht en dus via zorg in natura beschikbaar is.
- De mate waarin mensen gebruikmaken van een PGB loopt in Haarlem af.
- In 2015 betroffen de PGB-aanvragen ongeveer 3 miljoen euro van het totale budget (30 miljoen) voor jeugdhulp. In 2016/2017 is dat ongeveer 1 miljoen. Reden hiervoor is onder andere dat er voor een aantal kinderen en jongeren een maatwerk-contract is afgesloten met een zorgaanbieder ('light contract'). In totaal zijn dit ongeveer 40 contracten, met een totaalbedrag van 400.000 euro.
- Van het totaalbedrag dat gemoeid is met PGB (1 miljoen) bedraagt de inzet voor PGB vaktherapie ongeveer 10.000 euro.
- In de gemeente Haarlem kochten in 2015 en 2016 15-20 kinderen/jongeren vaktherapie in met een PGB.

3.2 Uitvoering van de inzet van een PGB in de praktijk

In deze paragraaf staat kort de uitvoeringspraktijk van het CJG beschreven. Deze paragraaf is gebaseerd op gesprek met CJG medewerkers en de website van het CJG.

De Toegang tot jeugdhulp

Ouders, verzorgers, kinderen en jongeren kunnen via meerdere ingangen aangeven dat zij hulp nodig hebben. Wanneer het hulp of ondersteuning betreft die niet vrij toegankelijk is voor alle kinderen en jongeren (een *individuele voorziening*), dan kunnen verschillende partijen een verwijzing geven voor deze hulp. In de gemeente Haarlem kunnen de volgende personen doorverwijzen en de Toegang tot jeugdhulp vormen: de huisarts, medisch specialist de jeugdarts, jeugd- & gezinsbeschermers, de kinderrechter en CJG-coaches.⁷

⁷ Informatie op de website van CJG Haarlem: <http://cjghaarlem.nl/professionals/toegang-zorg-voor-jeugd-haarlem-vanaf-2015> (geraadpleegd op 2 maart 2017)

Medewerkers van het CJG brengen samen jeugdigen en/of ouders verzorgers in beeld:

- wat de hulpvraag is
- wat er volgens hen gaat helpen
- welke opties er zijn
- aan welke doelen/resultaten de jeugdige en/of ouders verzorgers willen werken.

Medewerkers van het CJG gebruiken hiervoor een afwegingskader. Bij de aanvraag van een PGB werkt het CJG met een ‘vier-ogen-principe’ en werken zij altijd samen met een gedragswetenschapper. Daarbij staat centraal wat de hulpvraag is en wat het doel is van de in te zetten hulp. De inzet van mensen uit het eigen netwerk of professionals uit één van de vier jeugdhulp categorieën hangt af van de doelstellingen en de situatie. Gaat het bijvoorbeeld om het versterken van de zelfredzaamheid over een langere periode, dan is ‘begeleiding’ vaak een passende vorm. Wanneer er sprake is van problematiek waarbij het hele gezin en het omliggende systeem betrokken is en het nodig is dat er in het gezin iets verandert dan gaat het vaker om hulpverlening⁸. De vormen hulpverlening en behandeling zijn vaker kortdurend, omdat ze gericht zijn op concrete verandering. Persoonlijke verzorging en begeleiding zijn vaker langlopende trajecten.

Op basis van het gesprek maken de CJG medewerkers een korte samenvatting van het gesprek (plan van aanpak). Dit wordt naar de zorgaanbieder gestuurd die de benodigde jeugdhulp gaat bieden. In het geval van de inzet van een PGB wordt een beschikking afgegeven.

Het CJG geeft aan dat het belangrijk is dat een aanvraag voor Jeugdhulp via hen loopt: “Samen met de klant worden deze vragen besproken en bekeken welke oplossing het meest passend is. Wanneer een zorginstelling of vaktherapeut al start met de behandeling, kan het zijn dat dit niet vergoed wordt.”⁹

Eisen Jeugdhulp via een PGB

In het *Uitvoeringsbesluit PGB jeugdhulp 2016* staat aangegeven welke onderdelen in het plan van ouders/verzorgers moeten staan wanneer de jeugdhulp via PGB bekostigd wordt:

1. De wijze waarop de met een PGB in te kopen ondersteuning bijdraagt aan het verminderen, opheffen, stabiliseren dan wel behandelen van de problematiek, voorziet in bevorderen van maatschappelijke participatie of verzorging.
2. De wijze waarop het sociaal netwerk, algemene voorzieningen en/of andere voorliggende voorzieningen worden betrokken bij de ondersteuning
3. Argumenten om te kiezen voor een geregistreerde, dan wel niet-geregistreerde, maar wel vakbekwame professional. Of de ondersteuning voldoet aan de voorwaarden zoals omschreven bij artikel 3.2.
4. De concrete aard, omvang en duur van de ondersteuning
5. Een begroting van de ondersteuning

Het derde onderdeel uit dit plan betreft dus de toepassing van de landelijk geldende *norm van de verantwoorde werktoedeling*.

⁸ Op basis van gesprek met medewerker CJG

⁹ <http://cjghaarlem.nl/professionals/toegang-zorg-voor-jeugd-haarlem-vanaf-2015>
(geraadpleegd op 2 maart 2017)

Wanneer de inzet van een geregistreerde professional nodig is, wordt aan ouders gevraagd om de zorgaanbieder een formulier in te laten vullen waarin de aanbieder o.a. verklaart verantwoorde hulp te bieden met behulp van BIG of SKJ geregistreerde professionals.

Ervaringen van het CJG met de inzet van vaktherapie met PGB

Ouders vragen op advies van vaktherapeuten een PGB aan voor de bekostiging van vaktherapie. In sommige gevallen wordt het CJG daarbij echter laat in het traject betrokken, waardoor de vaktherapeut al gestart is met de therapie (bijvoorbeeld via school) en daarna PGB wordt aangevraagd. Het CJG wil ouders dan tegemoet komen en keurt de aanvraag dan over het algemeen goed. Via deze weg is het CJG slechts financier. Het CJG streeft echter naar een andere aanvliegroute.

Medewerkers van het CJG denken graag samen met ouders en bijvoorbeeld een coach op school na over passende hulp of zorg voor een kind. Dat kan vaktherapie zijn, maar ook een andere hulpvorm. Door ‘aan de voorkant’ hierover met elkaar in gesprek te gaan, kan ook verkend worden hoe verschillende betrokkenen samen kunnen werken rondom een kind en of er misschien verschillende hulpvormen naast elkaar vruchtbaar kunnen zijn.

Doordat er verschil van mening is geweest met de vaktherapeuten over de toegewezen tarieven, is er weinig ruimte voor het inhoudelijk gesprek over vaktherapie. Dat is volgens het CJG wel wenselijk, o.a. om te weten te komen wat de unieke bijdrage is van een vaktherapeut en het gesprek aan te kunnen gaan over een passend aantal therapiesessies voor een kind of jongere. De ervaring leert dat er veel her-aanvragen voor vaktherapie worden gedaan. Het CJG heeft nu geen inzicht in de noodzaak hiervan. Het CJG gaat bij de toewijzing van vaktherapie op dit moment uit van 12 sessies vaktherapie, met een frequentie van 1 keer per week met een looptijd van 3 maanden.

Er is in de beginperiode een bijeenkomst geweest waarin de vaktherapeuten hun werkwijze hebben toegelicht aan medewerkers van het CJG, daarnaast hebben de vaktherapeuten een folder ontwikkeld. De relatie tussen het CJG en een aantal van de vaktherapeuten is echter steeds meer onder spanning komen te staan door de verschillende zaken die aangespannen zijn om PGB-besluiten aan te vechten. Dit maakt ook dat het inhoudelijke gesprek niet meer met elkaar gevoerd wordt.

3.3 Conclusie en aanbevelingen

Het CJG heeft een centrale positie in de planvorming, toekenning en financiering van de ondersteuningsvormen. Door de bovenstaande huidige ervaringen van het CJG met de vaktherapeuten, ontstaat er een aantal risico's:

- Door de werkwijze lijkt het alsof het CJG door de vaktherapeuten te weinig erkend wordt in hun rol, positie en verantwoordelijkheden in het Haarlemse jeugdbeleid. Dat kan invloed hebben op de onderlinge werkrelatie.
- Voor zowel het CJG als de vaktherapeuten is onduidelijk hoeveel sessies vaktherapie passend zijn voor bepaalde hulpvragen. Dit leidt in veel gevallen tot een her-aanvraag, wat voor alle betrokken partijen extra werklast oplevert en voor ouders intensief kan zijn.
- Er is weinig inhoudelijke uitwisseling meer tussen CJG en vaktherapeuten, waardoor het CJG weinig zicht heeft op de toegevoegde waarde van de vaktherapeuten. Hierdoor is het voor het CJG niet duidelijk waarom de inzet van vaktherapie soms nuttig c.q. noodzakelijk is.

Gezien de bovenstaande situatie lijkt langzaam een “wij-zij” situatie te ontstaan en ontstaat er een kans op “onbekend maakt onbemind”. Voor beide professionals onwenselijk en ook voor de kwaliteit van de dienstverlening in Haarlem onwenselijk. AEF adviseert om nogmaals een gezamenlijke werksessie tussen CJG en vaktherapeuten te organiseren waarin vanuit beide perspectieven hun werkzaamheden worden toegelicht.

4 Vaktherapeuten en het PGB beleid van de gemeente Haarlem

Het netwerk 023-vaktherapeuten heeft de gemeente te kennen gegeven dat zij een aantal knelpunten ervaart door het nieuwe PGB beleid dat is vastgesteld in het *Uitvoeringsbesluit PGB jeugdhulp 2016*. In het volgende hoofdstuk staat in de eerste paragraaf de reactie van de 023-vaktherapeuten opgenomen op het PGB beleid. De tweede paragraaf biedt een situatieschets van de werkwijze van de vaktherapeuten. Paragraaf drie zoomt weer uit van de lokale situatie en biedt een aantal algemene noties rond vaktherapie.

4.1 Belangrijkste knelpunten in het PGB beleid volgens de vaktherapeuten

Deze paragraaf bevat de belangrijkste knelpunten die verwoord zijn door de 023-vaktherapeuten. De inhoud van deze paragraaf is gebaseerd op:

- de correspondentie tussen de 023-vaktherapeuten en de gemeente Haarlem (zowel richting de gemeenteraad als de afdeling Jeugd) en op
- gesprekken met leden van de 023-vaktherapeuten.

NB! De standpunten zoals hieronder verwoord, betreft de zienswijze van de vaktherapeuten.

De kwaliteitseisen in het Uitvoeringsbesluit PGB Jeugdhulp 2016

De knelpunten voor de vaktherapeuten ontstaan door artikel 3.2. in het *Uitvoeringsbesluit PGB jeugdhulp 2016*. Daarom (nogmaals) dit artikel:

- De aanvrager betreft een bij het SKJ of BIG geregistreerde professional (*master of postmaster niveau*) als er sprake is van behandeling.
- De aanvrager kan (indien er sprake is van hulpverlening, begeleiding, persoonlijke verzorging) een vakbekwame, niet-geregistreerde professional betrekken als naar het oordeel van het college er sprake is van een voorspelbare, stabiele en veilige situatie bij de aanvrager of de hulpverlener uitvoerende en praktische taken verricht.
- Behandeling vindt plaats onder het toezicht van een hoofdbehandelaar.

De tenzij bepaling en de vaktherapeuten

De gemeente onderscheidt vier ondersteuningsvormen voor specialistische jeugdhulp: persoonlijke verzorging, begeleiding, hulpverlening en behandelen. Voor de functie *behandeling* geeft de gemeente aan dat hiervoor alleen een geregistreerde professional (BIG of SKJ) ingezet kan worden, met een master of postmaster titel. De *tenzij bepaling* in de norm van de verantwoorde werktoedeling komt hiermee volgens de vaktherapeuten te vervallen. Op basis van de *tenzij bepaling* kan namelijk gezegd worden: voor deze werkzaamheden zijn

in beginsel een geregistreerde professional nodig, maar de keuze voor deze niet-geregistreerde professional komt de kwaliteit van zorg ten goede, of is zelfs noodzakelijk voor de kwaliteit.

Door het wegvallen van de *tenzij bepaling* is het voor de vaktherapeuten niet mogelijk om ingezet te worden in het kader van behandeling. De bepaling uit het Kwaliteitskader Jeugd, zoals hieronder verwoord, geldt daarmee niet voor de inzet van een vaktherapeut voor behandeling in het kader van een PGB in de gemeente Haarlem:

“Er zijn ook niet-geregistreerde professionals met een hbo- of wo-opleidingsniveau, zoals vaktherapeuten, criminologen of paramedici. Voor de inzet van deze professionals kan de werkgever aannemelijk maken dat het noodzakelijk is voor de kwaliteit van de hulpverlening. De *tenzij* clausule in het besluit Jeugdwet maakt dit mogelijk.” (Kwaliteitskader Jeugd versie 2.1. pg. 22)

Opleidingseis: master of postmaster niveau nodig in het geval van behandeling

De gemeente eist dat voor behandeling een professional op master of postmaster niveau ingezet moet worden. Dit betekent dat vaktherapeuten uitgesloten zijn voor het bieden van behandeling (conform de definitie van de gemeente Haarlem), want zij beschikken (veelal) niet over een masterniveau. Daarmee erkent de gemeente vaktherapeuten niet als behandelaar, conform de gemeentelijke definitie. Dat vinden de vaktherapeuten niet terecht. Binnen de GGZ wordt de vaktherapeut als (mede)behandelaar ingezet. De vraag van de vaktherapeuten is: waarom de vrijgevestigde vaktherapeut bij de inzet van PGB geen behandelaar kan zijn?

De betekenis van behandeling

De vraag is wat *behandeling* precies inhoudt. Om welke werkzaamheden gaat dit? In het Uitvoeringsbesluit staat alleen: ‘behandelen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of beperking van de jeugdige, opvoedingsproblemen van de ouders of adoptie gerelateerde problemen.’ Hulpverlening staat omschreven als: ‘verminderen, stabiliseren en opheffen van en omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen en gedragsproblemen’. De vaktherapeuten geven aan dat het voor hen niet duidelijk is welke hulpvormen vallen onder hulpverlening en welke onder behandeling en dat hun werkzaamheden bij beide omschrijvingen passen.

De vaktherapeuten vinden de financiering van vaktherapie vanaf 2015 onduidelijk en onjuist

- In 2015 financiert de gemeente vaktherapie tot september 2015 niet, ouders moesten vaktherapie zelf bekostigen, soms via de aanvullende verzekering. Na de aanname van een motie financiert de gemeente sinds oktober 2015 wel: voor kinderen/jongeren die niet aanvullend verzekerd waren en die beschikten over een Haarlempas zorgde de gemeente voor financiering vanuit de bestaande budgetten voor jeugdzorg, waarbij eerst de aanvullende verzekering werd aangesproken. Het tekort werd aangevuld. Door de keuze om via Jeugdwet PGB te vergoeden, kwamen alle inkomensgroepen in aanmerking voor vergoeding. Ouders kregen veelal het tarief van de betreffende praktijk als uitgangspunt voor de beschikking (rond de €70, -.)
- In januari 2016 is het tarief in de gemeente Haarlem verhoogd naar €75,65 per uur/sessie voor alle praktijken, wat volgens de vaktherapeuten conform de richtlijn is om tarieven te bepalen op 85% van het tarief bij Zorg in Natura. In mei en juni werd dit tarief €46,75 (‘begeleiding’) en in juli 2016 is met het Uitvoeringsbesluit het tarief voor vaktherapie €55,75 (‘hulpverlening’) geworden.

- Een lager tarief betekent – in de ogen van de vaktherapeuten – dat ouders een eigen bijdrage moeten betalen van €15,- á €25,- per sessie, omdat de tarieven van vaktherapeuten rond de €70,- liggen. Het tarief van €55,75 is voor ouders ontoereikend om vaktherapie in te kopen. Het moeten bijbetalen is volgens de 023-vaktherapeuten voor ouders vaak de reden om met vaktherapie te stoppen. Ouders worden – indien mogelijk – vanaf 2015 aangeraden om het ontbrekende bedrag via de aanvullende zorgverzekering te declareren. Met het PGB wordt het bedrag wat dan nog ontbreekt aangevuld. Dit is wettelijk gezien niet juist, geven de vaktherapeuten aan: kinderen en jongeren hebben in de jeugdwet recht op volledige vergoeding voor de hulp en ondersteuning die zij nodig hebben. De aanvullende zorgverzekering is een verkapte eigen bijdrage.

De vaktherapeuten vinden het nieuwe tarief voor hulpverlening niet toereikend voor vaktherapie en geven aan dat zij behandelen

Volgens de nieuwe kwaliteitseisen kan vaktherapie alleen nog vergoed worden vanuit het tarief *hulpverlening*. Het tarief voor *hulpverlening individueel* bedraagt €55,75 per uur. De vaktherapeuten beoordelen dat dit niet toereikend is om een volwaardige en kwalitatieve praktijk voor vaktherapie te voeren.

Vaktherapeuten vinden de categorie ‘hulpverlening’ niet van toepassing op hun werk: zij behandelen. Hun tarief dient volgens hen te worden vastgesteld volgens de richtlijnen in de jeugdwet: vergelijkbaar met Zorg in Natura tarieven voor vaktherapie in de GGZ. Nu wordt er een oneigenlijk vergelijk met andere hulpvormen gemaakt, waardoor er een te laag tarief wordt toegekend. Het is voor de vaktherapeuten onduidelijk welke hulpvormen als ‘hulpverlening’ worden aangemerkt.

De standaard-toewijzing van 10-12 sessies is onvoldoende voor de meeste cliënten

Bij de aanvraag van PGB krijgen ouders veelal een standaardtoewijzing van 10-12 sessies voor vaktherapie. Dat is in veel gevallen volgens de vaktherapeuten onvoldoende om goede jeugdhulp te kunnen bieden die past bij de vraag van de cliënt. Dit leidt er toe dat er vaak een her-aanvraag gedaan moet worden. Dat is voor ouders belastend en levert voor alle partijen onnodige werklust op. Volgens de vaktherapeuten past een standaardtoewijzing ook niet in het maatwerk-beleid dat de gemeente en het CJG beoogt.

4.2 Situatieschets: werkwijze van de vrijevestigde vaktherapeuten in Haarlem

De beroepsverenigingen van de vaktherapeuten omschrijven het werk van de vaktherapeut als volgt: ‘therapeuten behorend tot deze vaktherapeutische beroepen behandelen cliënten met psychosociale problemen en/of psychiatrische stoornissen.’¹⁰

In Haarlem werken er vaktherapeuten binnen een aantal instellingen. Zij werken dan mee aan de multidisciplinaire behandeling van cliënten (vaak met een psychische stoornis). Daarnaast werken er in Haarlem ongeveer tien vrijevestigde vaktherapeuten, hiervan zijn de meesten aangesloten bij 023-vaktherapeuten¹¹. Zij verschillen in de soort vaktherapie die zij bieden en de doelgroep waarop ze zich richten (bijvoorbeeld alleen jonge kinderen).

De therapeuten houden zich met verschillende thema's bezig. Zo richt de één zich expliciet op rouwverwerking en een ander op contactproblemen of hooggevoeligheid.

¹⁰ <https://fvb.vaktherapie.nl/> geraadpleegd op 1 maart 2017

¹¹ Sommige vaktherapeuten werken zowel in een instelling, als in een eigen praktijk.

Clënten komen op verschillende manieren bij de vaktherapeuten in Haarlem terecht:

- Doorverwijzingen van de vroeghulp van de jeugdgezondheidszorg
- Doorverwijzing door de POH van de huisarts of door de huisarts zelf
- Scholen (vaak via de intern begeleiders)
- Psychologen, fysiotherapeuten en andere professionals in de wijk die hen aanraden
- Mond-tot-mond reclame van tevreden ouders en cliënten
- Ouders vinden hen via google
- Via Kenter
- Via Jeugdbescherming

Het komt ook voor dat instellingen een samenwerking aangaan met een zelfstandig werkende vaktherapeut. Daarnaast zijn er soms cliënten die al een behandeling achter de rug hebben in een GGZ-instelling en daarna bij een vaktherapeut terechtkomen.

Op dit moment komen er geen cliënten bij de vaktherapeuten terecht via het CJG informatie- en adviesteam.

De vaktherapeuten geven aan dat er weinig verschil is tussen het werken in een instelling of als zelfstandig therapeut. Binnen een instelling werken vaktherapeuten vaak met een specifieke doelgroep. Daarnaast werkt een vaktherapeut binnen een instelling samen met een gedragskundige/GZ-psycholoog/psychiater, maar dit is geen intensieve samenwerking. Ook de zelfstandig werkende vaktherapeuten zoeken samenwerking met bijvoorbeeld een psycholoog als zij denken dat dit zinvol is.

Vaktherapeuten richten zich op de cliënt, maar ook expliciet op het systeem rond de cliënt, zoals de ouders of de school. Daarnaast zoeken ze zoveel mogelijk contact met andere hulpverleners die betrokken zijn rond een cliënt, met name als de cliënt ook in een instelling verblijft.

De intake

Wanneer mensen aankloppen bij een vaktherapeut, maakt deze een afspraak om te verkennen wat de vraag is en welke (behandel)mogelijkheden er zijn. Het verschilt per persoon hoeveel sessies de vaktherapeut nodig denkt te hebben, dat kan variëren van 5-25 sessies. Bij bepaalde problematiek is het duidelijk dat er sprake is van een hulpvraag waarvoor een cliënt in aanmerking komt voor jeugdhulp vanuit de gemeente. Bijvoorbeeld als het functioneren van de cliënt sterk beïnvloed wordt en het duidelijk is dat dit niet in een paar sessies op te lossen is. In dat geval raden de vaktherapeuten ouders aan om een PGB voor hun kind aan te vragen bij het CJG. Bij 'lichte problematiek' betalen ouders de vaktherapie zelf, soms aangevuld vanuit de aanvullende zorgverzekering.

Vaktherapeuten erkennen dat de ideale situatie voor het CJG er uit bestaat, dat ouders aan de start van een hulpvraag direct bij het CJG aankloppen. Maar in de praktijk zien zij dat ouders vaak eerst zelf onderzoeken wat de mogelijkheden zijn en starten ze al met vaktherapie. Dan vragen ze dus pas in een later stadium financiering aan via PGB.

Daarnaast blijkt soms pas na een aantal sessies met de vaktherapeut dat het verhaal ingewikkelder ligt dan bij aanmelding leek en dat het kind of de jongere alsnog in aanmerking komt voor PGB jeugdhulp. Ook dan is de therapie dus al gestart.

De ervaring van de vaktherapeuten is dat ouders het spannend vinden om een PGB aan te vragen. Voor een aantal van hen is die drempel zo hoog, dat ze alsnog afzien van een hulpverleningstraject voor hun kind.

Ouders raken op dit moment ook betrokken in het verschil van mening tussen de gemeente en de 023-vaktherapeuten, omdat de vaktherapeuten met hen bezwaar aantekenen tegen het aan hen toegekende tarief. De vaktherapeuten geven in gesprek aan dat dit voor hen geen wenselijke situatie is.

Aantal cliënten die vaktherapie bekostigen via PGB

Het verschilt per vaktherapeut hoeveel cliënten de vaktherapie bekostigen uit eigen middelen, al dan niet samen met de aanvullende zorgverzekering en het aantal PGB-houders. Twee vaktherapeuten geven aan dat 50% van hun cliënten de therapie via PGB bekostigen. Voor een ander geldt dat zij maar incidenteel cliënten heeft met een PGB.

4.3 Vaktherapie in andere gemeenten en binnen de GGZ

AEF heeft bij een aantal gemeenten navraag gedaan naar de wijze van inkoop, inzet en contractering van vaktherapie. Een deel van de gemeenten en regio's heeft vaktherapie gecontracteerd¹². In andere gemeenten is de inzet van vaktherapeuten mogelijk via PGB. De gemeente Nijmegen heeft, vergelijkbaar met de gemeente Haarlem, de regel dat een vaktherapeut als zelfstandige alleen specialistische begeleiding kan geven. Het geven van behandeling (generalistische of specialistische GGZ bij jeugd) mag alleen in opdracht van een hoofdbehandelaar. Andere gemeenten maken dat onderscheid niet.

De titel waaronder vaktherapie ingekocht of gefinancierd wordt binnen gemeenten verschilt. Men spreekt over begeleiding, specialistische begeleiding of behandeling. De verschillen tussen gemeenten zijn onder andere te verklaren door de wijze waarop vaktherapie voor de komst van de Jeugdwet gefinancierd en ingezet werd.

Vaktherapie wordt veelal ingezet als onderdeel van de multidisciplinaire behandeling in de GGZ. De meeste vaktherapeuten werken dus binnen de GGZ. De behandeling van kinderen en jongeren vindt in de GGZ plaats onder de eindverantwoordelijkheid van een hoofdbehandelaar, zowel in de basis-GGZ als de specialistische-GGZ. Dit werd vanaf 2008 bekostigd vanuit de Zorgverzekeringswet (Zvw). Binnen de GGZ vindt vaktherapie meestal wekelijks plaats in een cyclus van 2 à 3 maanden, waarbij de duur van de sessies varieert van 45-90 minuten. Soms vindt een verlenging plaats van 4-8 sessies.¹³

Zelfstandig werkende vaktherapeuten konden voorheen bekostigd worden via de AWBZ onder 'begeleiding' (niet-geneeskundig) of werden ingezet via het speciaal onderwijs. Daarnaast betaalden ouders vaktherapie regelmatig zelf, al dan niet aangevuld met een aanvullende zorgverzekering.

¹² Dit geldt o.a. voor: Arnhem, Eindhoven, Regio Noord-Limburg, Apeldoorn, Brummen, Epe, Hattum, Heerde, Lochem, Voorst en Zutphen, Breda, West Brabant West, Regio Hart van Brabant (Tilburg), Den Bosch, Helmond en Peelgemeenten, Commelvallei, Gouda, Bodegraven-Reeuwijk, Zuidplas (Moerkappelle, Zevenhuizen, Nieuwekerk ad IJssel, Krimpenerwaard (Moordrecht, Schoonhoven, Stolwijk, Bergambacht, Haastrecht), Sud West Fryslan, Friese meeren, Littenseradeel, Tytsjerskeradeel, Achterkasrpen en 23 gemeenten in de provincie Groningen.

¹³ Rapport *Vaktherapie en dagbesteding in de geneeskundige GGZ*, Zorginstituut, oktober 2015

De huidige zelfstandig werkende vaktherapeuten werken op dit moment in Haarlem niet onder een hoofdbehandelaar. Zij bieden zelfstandig therapie aan, voor uiteenlopende doelgroepen van cliënten. Ze werken in sommige gevallen samen met een gedragswetenschapper of een GGZ-instelling, maar daar zijn geen vaste afspraken over.

4.4 Conclusie en aanbevelingen

Zienswijze AEF

1. Wanneer vaktherapeuten binnen een GGZ-instelling werken, vallen zij automatisch onder een regiebehandelaar, omdat de vaktherapie onderdeel is van een multidisciplinaire behandeling. Zelfstandig werkende vaktherapeuten werken voor een deel met dezelfde doelgroep en hulpvraag als de cliënten in een GGZ-instelling, maar dan is er niet automatisch een regie-behandelaar betrokken. Het is op dit moment diffuus in welke situaties en cliëntgroepen het bij een zelfstandig werkende vaktherapeut wenselijk is om te werken onder een regie-behandelaar.
2. Zelfstandig werkende vaktherapeuten bieden hulp aan kinderen en jongeren met uiteenlopende hulpvragen, in uiteenlopende situaties. Soms is er sprake van een lichte, eenduidige hulpvraag, soms is er sprake van een complexe (gezins)situatie en is de hulpvraag 'zwaar' of 'groot'. Een deel van deze cliënten heeft via de Jeugdwet recht op een niet vrij toegankelijke individuele voorziening die bekostigd kan worden met een PGB. Dit betekent dat:
 - a. Het aan de voorkant van een traject niet altijd duidelijk is of er sprake is van een zodanige hulpvraag dat de inzet van een PGB passend is, dit leidt er in de praktijk toe dat de aanvraag voor een PGB pas later in het traject wordt gedaan.
 - b. Het bij sommige cliënten wellicht nodig is dat er een hoofdbehandelaar betrokken is, maar niet bij alle cliënten.
3. Het is voor de zelfstandig werkende vaktherapeuten in Haarlem onduidelijk:
 - a. Waarom zij geen *behandeling* kunnen bieden, aangezien zij wel behandeling bieden in een GGZ-setting.
 - b. Welke indirect cliëntgebonden tijd zij wel of niet kunnen schrijven.
 - c. Waarom de standaardtoewijzing voor vaktherapie bestaat uit 12 uur/12 sessies.
4. Vaktherapie was en is in de DBC-systematiek geen aparte functie, maar vormt onderdeel van een multidisciplinaire behandeling. Hierdoor is het niet mogelijk om een PGB tarief voor 'vaktherapie' als zelfstandige hulpvorm te bepalen op basis van de tarieven voor vaktherapie binnen een zorginstelling. Dat maakt dat gemeenten hun tarief voor vaktherapie moeten baseren op andere gronden. De gemeente Haarlem doet dat door uit te gaan van het opleidingsniveau (vigerende cao-schalen) van de professionals. Dat is een logische keuze.

Aanbevelingen AEF

De gemeente Haarlem heeft keuzes gemaakt in haar PGB kwaliteitsbeleid. De vaktherapeuten zijn het hiermee niet eens, maar hebben geen wettelijke grond om dit te wijzigen. Wel beveelt AEF aan om een aantal onduidelijkheden in de communicatie en informatievoorzieningen en een aantal scherpe randjes in de beeldvorming weg te halen.

1. Het uitsluitend gebruiken van de term 'behandeling' is verwarrend en steekt de vaktherapeuten in hun vakmanschap. Communiceer als gemeente naar de

vaktherapeuten in welke gevallen er altijd een regie of hoofdbehandelaar noodzakelijk is op basis van de hulpvraag van de cliënt. Dus: bij deze complexe situaties, met risico voor het kind, etc. is altijd een hoofdbehandelaar noodzakelijk.

2. Zorg voor maatwerk bij de toewijzing van vaktherapie op basis van de hulpvraag en houd daarbij rekening met de indirect cliëntgebonden tijd die een vaktherapeut ook nodig heeft. Een toewijzing van 12 uur vaktherapie, kan in de praktijk betekenen dat de vaktherapeut de cliënt 6 keer kan zien, naast gesprekken met ouders, school, verslagtijd, etc.
3. Verken als CJG met de vaktherapeuten op welke manier zij ingezet kunnen worden met PGB:
 - a. voor welke therapie zij wel zelfstandig ingezet kunnen worden
 - b. op welke manier zij kunnen samenwerken met een hoofdbehandelaar voor dat deel van hun cliënten waar dit nodig is.
 - c. wat dit vraagt in de onderlinge relatie en het proces.
4. Investeer in het onderling vertrouwen en de werkrelatie tussen het CJG en de vaktherapeuten. Maak als CJG duidelijke werkafspraken met de vaktherapeuten over de toegangsroute voor PGB en maak helder waarom het CJG het van belang vindt om na een aantal sessies vaktherapie te toetsen op welke manier de gestelde doelstellingen al dan niet gehaald zijn. De medewerkers van het CJG geven aan dat zij graag met de vaktherapeuten verkennen of vaktherapie inderdaad de hulpvorm is die passend is in een specifieke situatie en hoe andere hulp daar goed op aan kan sluiten. Vaktherapeuten geven aan dat zij soms al beginnen met een traject vanuit de behoefte van ouders, of wanneer bij de aanvang van het traject niet duidelijk is dat financiering vanuit PGB mogelijk is. Maak samen heldere afspraken over de toegangsroute, die past bij de wijze waarop ouders en cliënten hulp zoeken en vragen en die ervoor zorgt dat de ingezette hulp (van verschillende professionals of hulpvormen) elkaar versterken.
5. Neem een half jaar de tijd om te investeren in de onderlinge werkrelatie en het maken van afspraken. Evalueer gezamenlijk. Geef gelijktijdig expliciet aan dat het wel noodzakelijk is dat er verbeteringen moeten optreden in de werkrelatie, omdat anders maatregelen noodzakelijk zijn.
6. Er zitten grenzen aan de inspanningen om met elkaar tot een betere werkrelatie te komen. Het is van belang om dit ook in perspectief te zien van de grotere verantwoordelijkheden die de gemeente Haarlem heeft in het realiseren van een effectief en kwalitatief beleid voor jeugdhulp.

Nb. Aanbevelingen over de tarieven voor vaktherapie staan beschreven in hoofdstuk 6.

5 Kostenopbouw van vaktherapeuten in Nederland

5.1 Kosten voor de vaktherapeuten in beeld

Methode

Om inzichtelijk te maken met welke kosten vaktherapeuten te maken hebben, heeft AEF circa 15 vrijgevestigde vaktherapeuten benaderd. Een deel van deze vaktherapeuten is afkomstig uit de gemeente Haarlem, het merendeel is werkzaam in andere gemeenten. Negen vaktherapeuten hebben de vragen telefonisch of per mail beantwoord. AEF heeft de volgende gegevens uitgevraagd:

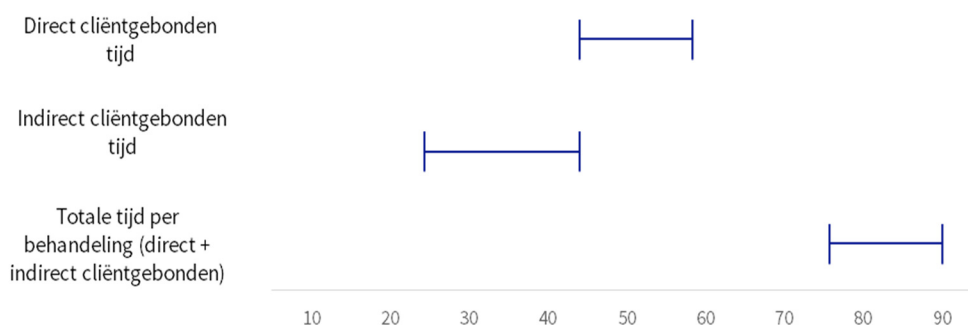
- Hoeveel uur bent u werkzaam in uw eigen praktijk?
- Aan hoeveel cliënten kunt u maximaal per week therapie geven? Hoeveel zijn dit er feitelijk in de praktijk?
- Hoe lang duurt één behandeling met een cliënt?
- Hoe lang besteedt u aan overige cliëntgebonden zaken?
 - Om welke zaken gaat dit?
- Welke kosten heeft u als vaktherapeut?

AEF heeft de aangeleverde gegevens verzameld en geanalyseerd. Vijf van de gevraagde vaktherapeuten is beeldend therapeut, drie zijn speltherapeut en één is muziektherapeut.

Met hoeveel cliënten kan een vaktherapeut per week werken?

- Gemiddeld werken de vaktherapeuten in de steekproef 25 uur per week, 2 van de 9 vaktherapeuten werken fulltime.
- Een gemiddelde behandeling duurt 50 minuten.
- Daarnaast besteden de vaktherapeuten per cliënt gemiddeld 35 minuten aan indirect cliëntgebonden tijd. Binnen deze tijd valt onder andere registratie, verslaglegging en het opzetten en opruimen van materialen en de behandelruimte. De bandbreedte voor indirecte tijd is tenminste 25 minuten indirecte tijd en maximaal 45 minuten. Het percentage indirecte cliëntgebonden tijd ten opzichte van de direct cliëntgebonden tijd is gemiddeld 71%. De bandbreedte hiertussen is groot: van 42% - 100%.
- Eén behandelingssessie kost een vaktherapeut daarmee gemiddeld 1 uur en 25 minuten.
- Wanneer een vaktherapeut fulltime zou werken is het maximaal aantal behandelingen per week gemiddeld 19. De spreiding hierin is groot: het laagste maximum aantal behandelingen ligt op 16 per week, het hoogste op 22,5.
- Gemiddeld komt het werk voor een fulltime werkende vaktherapeut neer op 15 uur per week directe tijd en 12 uur per week indirecte tijd. Wanneer gerekend wordt met volle bezetting gedurende 43,5 werkweken komt dit neer op 1161 cliëntgebonden uren. Dit ligt

iets boven het aantal van 1115 declarabele uren in de GGZ¹⁴ en lager dan het aantal declarabele uren van 1250 zoals gehanteerd door de VNG.



Figuur: bandbreedtes direct en indirect cliëntgebonden tijd per behandeling

Kosten voor eigen praktijk

Naast de loonkosten en werkgeverslasten hebben vaktherapeuten kosten voor het houden van een eigen praktijk. Gemiddeld komen deze kosten neer op €8.668 per jaar. Het grootste onderdeel van deze kosten zijn de huur, ook kantoorkosten en studiekosten zijn aanzienlijk. Vaktherapeuten geven aan dat studie verplicht is voor verlening van de registratie bij de beroepsverenigingen.

Kostenposten per jaar	Bedrag (gemiddeld)
Huur/pand	€3.830
Registers/beroepsverenigingen	€ 620
Verzekeringen (wanneer geen werkgeverslasten)	€ 354
Kantoorkosten/administratiekosten	€ 1.379
Materiaalkosten	€ 829
Studiekosten	€ 1.611
Overig	€ 44
Totaal	€8.668

De spreiding van kosten voor vaktherapeuten is groot, bedragen variëren van €3.604 tot €12.168 per jaar. Een groot deel van het verschil wordt verklaard doordat sommige vaktherapeuten een praktijk aan huis hebben en anderen extern een praktijk huren. Ook zit er verschil tussen vaktherapeuten die zelf hun boekhouding doen en vaktherapeuten die dit extern beleggen.

¹⁴ de NZa komt in hun onderzoek naar tarieven voor de basis GGZ uit op 1115 declarabele uren (gebaseerd op de cao GGZ 2011-2013)

Naast deze kosten maken vaktherapeuten kosten die bij organisaties ten koste van de werkgever komen, zoals pensioenopbouw, werknemersverzekeringen en vergoeding voor de zorgverzekeringswet. Deze kosten heeft AEF niet geïnventariseerd, wij maken hiervoor gebruik van standaarden uit het rapport van de NZa.¹⁵

Aannames voor de berekeningen

- Om aantallen en kosten vergelijkbaar te maken, zijn alle getallen omgerekend naar fulltime werk, 36 uur per week. In de praktijk werken de meeste vaktherapeuten parttime.
- Voor de kosten is uitgegaan van de kosten die vaktherapeuten op dit moment maken. We zijn uitgegaan van een behoedzame raming.
- Aantal werkzame weken is 43,5 (52- 5 weken vakantie en feestdagen en 2,5 week ziekteverzuim) (bron: gemiddelde GGZ uit rapport NZa 2014).
- De berekening van 1.237 cliëntgebonden uren is gebaseerd op maximale bezetting in het maximaal aantal werkbare weken. Vaktherapeuten geven aan dat in de praktijk niet alle weken even druk zijn. In schoolvakanties zien zij doorgaans minder cliënten.

¹⁵ Bron PM: navragen bij gemeente Haarlem

6 Tarieven voor jeugdhulp in de gemeente Haarlem

In dit hoofdstuk vergelijkt AEF de tarieven voor PGB van de gemeente Haarlem met de tarieven die andere gemeenten hanteren en doet AEF uitspraken over de redelijkheid van de tarieven.

6.1 Tariefstelling van de gemeente Haarlem

Totstandkoming van de tarieven

Eén van de onderzoeksvragen in dit rapport luidt of de wijze waarop de tarieven in Haarlem tot stand zijn gekomen in lijn zijn met de landelijke wet- en regelgeving. De VNG schrijft over het vaststellen van tarieven door gemeenten:

Gemeenten krijgen de vrijheid om zelf de hoogte van het tarief voor het PGB te bepalen. Hierbij krijgen de gemeenten ook ruimte om, indien gewenst, te kiezen voor differentiatie binnen de tarieven. Wel wordt van gemeenten verwacht dat zij **in de verordening vastleggen hoe zij de tarieven voor het PGB bepalen.** [...] Zo kan ook onderscheid gemaakt worden tussen ondersteuning die wordt geleverd door hulpverleners die werken volgens de bepaalde kwaliteitsstandaarden en ondersteuning geleverd door hulpverleners die dat niet doen (zoals werkstudenten, en zzp'ers zonder gespecialiseerde opleiding). De hoogte van de tarieven voor het PGB moet toereikend zijn. Dat betekent dat de tarieven in ieder geval een situatie dienen te realiseren waarbij de cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie en dat deze persoon zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kan blijven (Wmo), of waarbij **het PGB de aanvrager in staat stelt de jeugdhulp die tot de individuele voorziening behoort ook echt te kunnen 'inkopen' (jeugd).**¹⁶

In de verordening jeugdhulp 2015 van de gemeente Haarlem staat in artikel 8:

2. Het tarief voor een PGB:

- a. is gebaseerd op een door de jeugdige of zijn ouders opgesteld plan over hoe zij het PGB gaan besteden; dit plan moet passen binnen de inhoudelijke randvoorwaarden vermeld in de beschikking als bedoeld in artikel 6 van deze verordening.
- b. is toereikend om effectieve en kwalitatief goede zorg in te kopen, en
- c. bedraagt ten hoogste de kostprijs van de in de betreffende situatie goedkoopst adequate individuele voorziening in natura.

3. De hoogte van een PGB is opgebouwd uit verschillende kostencomponenten, zoals salaris, vervanging tijdens vakantie, verzekeringen en reiskosten.

¹⁶ Handreiking PGB in de Wmo en de Jeugdwet, Transitiebureau januari 2015

De gemeente Haarlem heeft de tarieven voor PGB Jeugdhulp gebaseerd op verschillende bronnen:

- De tarieven die gehanteerd worden bij de inkoop van Zorg in natura
- De tarieven die de NZa en CVZ hanteren
- De opbouw van kostprijzen op basis van vigerende cao-loonschalen
- Een rapport van HHM over de basis GGZ “Generalistische basis GGZ” (2013)
- Het memo van de VNG over personeelskosten in relatie tot opleidingsniveau.

Adviesbureau HHM heeft in 2013 vier zorgprestaties en een verwijfsmodel ontwikkeld ten behoeve van de zorg in de generalistische basis GGZ. De NZa heeft dit rapport als basis gebruikt voor het opstellen van tarieven voor de basis GGZ. De NZa maakt in het verantwoordingsdocument tarieven basis GGZ van de NZa gebruik van loonschalen plus percentuele opslagen voor organisaties, waardoor een kostprijs voor generalistische basis GGZ tot stand is gekomen.

De gemeente Haarlem heeft deze berekening als uitgangspunt genomen voor de berekening van de kostprijzen voor PGB. Omdat het onderzoek is gebaseerd op tarieven voor organisaties met een omzet van €0,5 miljoen tot €23 miljoen, zijn nog aanpassingen gemaakt om de tarieven aan te laten sluiten op de kosten van een ZZP'er. De gemeente Haarlem gaat uit van 85% van de tarieven voor de inkoop van Zorg in natura. Een andere wijziging die de gemeente heeft gemaakt ten opzichte van de NZa tarieven is de declarabele urennorm. De NZa gaat uit van 1.115 uur per jaar, waar de gemeente Haarlem een norm van 1.217 declarabele uren aanhoudt. AEF hanteert in deze rapportage een norm van 1.161 declarabele uren, gebaseerd op de door de vaktherapeuten zelf aangeleverde gegevens (zie paragraaf 6.3.2).

De tarieven van de gemeente Haarlem voor specialistische jeugdhulp PGB

PGB tarieven voor jeugdhulp:

Jeugdhulp		Uurtarief
Persoonlijke verzorging	Persoonlijke verzorging jeugdige	27,50 per uur
Begeleiding	Begeleiding jeugd individueel in kader van maatschappelijke participatie	36,50 per uur
	Groepsgerichte begeleiding in kader van maatschappelijke participatie	45,00 per dagdeel
Hulpverlening	Hulpverlening individueel in het kader van verminderen of hanteerbaar maken van problematiek	55,75 per uur
	Hulpverlening groep in het kader van verminderen of hanteerbaar maken van problematiek	63,75 per dagdeel
Behandeling	Behandeling individueel (master- en postmaster niveau)	82,50 per uur
Kortdurend Verblijf		102, - per etmaal/ 4,25 per uur

Jeugdhulp		Uurtarief
Langdurend Verblijf met begeleiding/behandeling		In overleg/ maatwerk
Informele hulp	Sociaal netwerk (persoonlijke verzorging of begeleiding individueel)	20, - per uur

6.2 Vergelijking tussen de tariefstelling van Haarlem met andere gemeenten

AEF heeft de tarieven van 27 gemeenten vergeleken met de PGB tarieven van de gemeente Haarlem. Deze 27 gemeenten zijn verspreid over 24 jeugdzorgregio's. Aangezien veel gemeenten zorg inkopen op regioniveau veronderstelt AEF dat de omvang van de steekproef accuraat is. Met 10 van deze onderzochte gemeenten is telefonisch of schriftelijk contact geweest ter verduidelijking van beleidsstukken en definities.

Vergelijkbaarheid tarieven PGB

De meeste gemeenten differentiëren meer in de tarieven dan de gemeente Haarlem. Haarlem heeft ervoor gekozen één tarief te hanteren voor verschillende producten, waar andere gemeenten soms onderscheid maken naar zorgtype door gebruik te maken van zorgcodes (vergelijkbaar met de situatie voor 2015), onderscheid naar zorgzwaarte en onderscheid naar behandelaar.

AEF heeft de verschillende tariefgrondslagen besproken met de gemeente Haarlem en op basis daarvan bepaald of tarieven al dan niet vergelijkbaar zijn. Dit leidde ertoe dat er voor sommige gebieden (waaronder behandeling en hulpverlening) slechts een klein aantal vergelijkbare tarieven is. Gemiddelden moeten daarom met zorg geïnterpreteerd worden en moeten niet worden gezien als nationaal gemiddelde.

Gemeenten hanteren de onderstaande indelingen en specificaties:

- Veel gemeenten maken onderscheid in type zorg/specialisme en zijn daarmee niet vergelijkbaar met de gemeente Haarlem of met elkaar. Zo onderscheiden sommige gemeenten bijvoorbeeld categorieën als GGZ, J&O en LVB.
- Sommige gemeenten maken onderscheid in zorgzwaarte. Daarbij zijn soms zorgzwaartepakketten geformuleerd of hebben gemeenten zorgzwaarte geformuleerd in termen van licht, middel en zwaar.
- Veel gemeenten maken onderscheid in tarieven voor verzorging/begeleiding/behandeling door een organisatie of een Zzp'er. Zzp'ers kunnen in dat geval een lager bedrag factureren dan organisaties.

Hoe verhouden de maximum PGB-tarieven Jeugd van Haarlem zich tot tarieven in andere gemeenten?

Onderstaande tabel laat de uitkomst van de vergelijking zien tussen gemeenten voor persoonlijke verzorging, begeleiding en kortdurend verblijf. Het gaat hier om de maximale PGB-tarieven. Wat er in de praktijk gefactureerd wordt door professionals kan afwijken.

	Persoonlijke verzorging	Begeleiding individueel	Begeleiding groep*	Verblijf kortdurend**
Tarief Haarlem	€27,50	€36,50	€45,00	€102,00
Gemiddelde	€31,28	€39,44	€42,27	€116,05
Mediaan	€27,74	€37,09	€44,04	€101,00

*Tarief is per dagdeel

**Tarief is per etmaal

NB! Zoals hierboven reeds aangegeven, moet te allen tijde voorkomen worden dat de cijfers een eigen leven gaan leiden. Er worden andere definities gehanteerd en sommige kostenposten worden op een andere wijze verdisconteerd in de prijzen. Daarnaast betreft het *maximum* tarieven. De feitelijke tarieven kunnen hiervan afwijken. AEF heeft – met de beperkte informatie die voorhanden is – een zo goed mogelijke vergelijking geprobeerd te maken.

Tussen gemeenten bestaan grote verschillen in de tariefstelling. Zo is het verschil tussen de gemeente met het hoogste maximumtarief en de gemeente met het laagste maximumtarief €132, - voor kortdurend verblijf. Ook voor persoonlijke verzorging is er €35, - verschil tussen het hoogste maximumtarief en het laagste. Omdat er zowel uitschieters aan de onderkant als aan de bovenkant zijn is naast het gemiddelde de mediaan van de tarieven aan de tabel toegevoegd. Bij uitschieters is de mediaan doorgaans een beter betrouwbare maatstaf. De tarieven van Haarlem voor persoonlijke verzorging, begeleiding en kortdurend verblijf wijken minder dan €1, - af van de mediaan.

Onderstaande boxplots geeft de spreiding van de tarieven per categorie aan. Het blauwe gedeelte is de middelste 50% van de tarieven, de lijnen geven het bereik tot het minimum en maximum aan.



Tarieven voor informele hulp verschillen nauwelijks tussen gemeenten. De meerderheid van de gemeenten rekent maximaal €20,- per uur, gelijk aan het maximumtarief van Haarlem.

De maximale PGB tarieven van de gemeente Haarlem voor persoonlijke verzorging, begeleiding, kortdurend verblijf en informele hulp zijn daarmee in lijn met tarieven die andere gemeenten hanteren.

Hulpverlening en behandeling

De vergelijking tussen gemeenten voor hulpverlening en behandeling is lastiger dan voor de andere categorieën. Op de eerste plaats omdat voor deze typen zorg een groter verschil is in definities en beleidskeuzes. Op de tweede plaats zijn tarieven voor behandeling vaker uitgesplitst in type zorg en daardoor zijn deze niet vergelijkbaar. Het aantal tarieven dat wij kunnen vergelijken is daardoor zeer beperkt.

Geen van de onderzochte gemeenten buiten Haarlem hanteert de term hulpverlening. Dat betekent dat AEF de beschikbare gegevens heeft moeten interpreteren. Waar de gemeente Haarlem de term 'hulpverlening' gebruikt, gebruiken andere gemeenten de term behandeling. Wel zijn er ten minste 7 gemeenten die onderscheid maken in tarieven voor gedragswetenschappers en niet-gedragswetenschappers. Vier daarvan geven aan dat behandeling niet door een HBO-therapeut kan worden gegeven, maar door een WO-geschoolde therapeut (master of postmaster).

Ook enkele gemeenten hebben vaktherapie afzonderlijk ingekocht.

Ten minste zeven gemeenten maken geen onderscheid naar opleidingsniveau en hanteren hetzelfde maximumtarief voor HBO-therapeuten als voor Gedragswetenschappers (WO-geschoolden). Eén gemeente gaf aan dat HBO-geschoolde therapeuten in de praktijk een minder hoog tarief declareren dan door gedragswetenschappers. Dat betekent dat de HBO-

geschoolde professionals in theorie in aanmerking komen voor het maximum tarief, maar in de praktijk minder dan het maximum tarief in rekening brengen.

Twee gemeenten hanteren de aanvullende eis van betrokkenheid van een gedragswetenschapper bij de behandeling.

Omdat de tarieven lastig vergelijkbaar zijn, berekenen wij geen gemiddelden van de tarieven voor behandeling en hulpverlening, maar laten wij enkel zien welke tariefstelling gemeenten hanteren. Uit onderstaande tabel blijkt dat de meeste gemeenten geen onderscheid maken in tarieven voor behandeling/hulpverlening door HBO-geschoolde therapeuten en WO-geschoolde gedragswetenschappers. Daardoor ontvangt een HBO-geschoolde therapeut in deze gemeenten *potentieel* meer dan in de gemeente Haarlem, die wel onderscheid maakt in opleidingsniveau. De feitelijke/gerealiseerde situatie hangt af van het feit of de HBO-geschoolde professional ook daadwerkelijk in aanmerking komt c.q. gebruik maakt van het maximum tarief.

Gemeente	Tarief HBO	Tarief gedragswetenschapper	Tarief zowel HBO als gedragswetenschapper
1			€69,00
2	€49,14	€76,14	
3			€80,00
4		€84,01	
6			€71,20
7		€60, -	
8			€75,16
9		€95,00	
10		€66,94	
11			€68,17
12			€59,66
13			€87,05
Haarlem	€55,75	€82,50	

Directe en indirecte cliëntgebonden tijd, niet-cliëntgebonden tijd

Bij de behandeling van of hulpverlening aan een cliënt wordt er onderscheid gemaakt tussen:

- direct cliëntgebonden tijd
- indirecte cliëntgebonden tijd
- niet-cliëntgebonden tijd.

Dit onderscheid is van belang voor de opbouw van de tarieven.

Onder *direct cliëntgebonden tijd* verstaat de NZa de tijd waarin een behandelaar, in het kader van de diagnostiek of behandeling, contact heeft met de patiënt of met familieleden,

gezinsleden, ouders, partner of andere naasten (het systeem) van de patiënt. Dit is zowel Face-to-face contact als telefonisch en elektronisch contact.

Indirect cliëntgebonden tijd is de tijd die de behandelaar besteedt aan zaken rondom een contactmoment, maar waarbij de patiënt (of het systeem van de patiënt) zelf niet aanwezig is. Voorbeelden hiervan zijn het voorbereiden van een activiteit (bijvoorbeeld van een sessie psychotherapie), verslaglegging in het kader van de activiteit (bijvoorbeeld psychiatrisch onderzoek) en hersteltijd na een intensieve behandelsessie.¹⁷

In de handreiking die de VNG schreef voor het maken van afspraken rond de jeugd-GGZ zijn vergelijkbare definities en spelregels opgenomen voor het declareren van tijd. Hierin staat o.a. dat er naast de indirecte en directe cliëntgebonden tijd sprake is van *niet-cliëntgebonden tijd*. “Tijd van behandelaren die niet is besteed aan cliënten zoals instellingsoverleg, beleidsmatig overleg, ziekte, vakantie, verlof, opleiding, reflectie/intervisie en pauze.” Deze tijd mogen behandelaren niet declareren omdat deze is ‘verdisconteerd in een opslag in het tarief’.¹⁸

6.3 Redelijkheid tarieven PGB jeugdhulp gemeente Haarlem

6.3.1 Tarieven op basis van cao-loonschalen

De gemeente Haarlem baseert de PGB jeugdhulp tarieven op het opleidingsniveau van de professional die de jeugdhulp biedt. Dat betekent dat van belang is dat het tarief past bij de loonschalen zoals opgenomen in de betreffende cao's.

In april 2014 onderzocht KPMG Plexus de bandbreedte in tarieven voor Wmo en jeugd. Op basis van de cao-loonschalen berekenden zij gemiddelde tarieven voor professionals op basis van de vierdeling laag-midden-hoog opgeleid personeel en medici zoals KPMG in onderstaande tabel heeft weergegeven.

Bouwstenen

Bouwsteen	Functieschalen	Opleidingsniveau
Laag	CAO GGZ: FWG 25 t/m 35 CAO jeugdzorg: 5 en 6 CAO W&MD 3 en 4	MBO
Midden	CAO GGZ: FWG 40 t/m 55 CAO jeugdzorg: 7 t/m 10 CAO W&MD 5 t/m 8	HBO
Hoog	CAO GGZ: FWG 60 en 65 CAO jeugdzorg: 11 en 12 CAO W&MD: 9 t/m 12	HBO/WO
Medici	CAO GGZ: GGZ AMS (medisch specialisten) CAO jeugdzorg: 13 en hoger CAO W&MD: 13 en hoger	WO

In de indeling van de gemeente Haarlem betekent dit:

- Persoonlijke verzorging en begeleiding = MBO = Laag
- Hulpverlening = HBO = Midden
- Behandeling = WO = Hoog

¹⁷ DBC-regels registratie 2017

¹⁸ VNG Handreiking Bekostiging Jeugd-GGZ inspanningsgericht feb 2017, pg 18

Andersson Elffers Felix

Voor therapeuten in de categorie hulpverlening heeft KPMG een gemiddeld tarief van €61, - berekend. Het minimumtarief dat zij vonden was €50, - en het maximumtarief €74, -.

Bouwsteen	Gemiddeld tarief bouwsteen	Minimum tarief bouwsteen	Maximum tarief bouwsteen	Tarief op basis van 1 ^e kwartiel	Tarief op basis van mediaan	Tarief op basis van 3 ^e kwartiel
Laag	€ 47	€ 43	€ 53	€ 44	€ 47	€ 48
Midden	€ 61	€ 50	€ 74	€ 57	€ 61	€ 65
Hoog	€ 87	€ 71	€ 97	€ 81	€ 86	€ 96
Medici	€ 131	€ 97	€ 169	€ 112	€ 129	€ 145

De CAO salarisschaal voor jeugdzorgwerkers 2016 geef aan dat een schaal 9 van toepassing is op speltherapeuten. Daar komen onderstaande maandsalarissen uit voort.

Schaal→	9
Periodiek	
↓	
0	2.414,50
1	2.496,37
2	2.581,71
3	2.669,31
4	2.759,84
5	2.853,80
6	2.950,65
7	3.050,98
8	3.154,74
9	3.261,97
10	3.373,24
11	3.487,98
12	3.606,18
13	0,00
1	3.728,97
2	3.855,80
omvang	
periodiek	3,40%

Op HBO niveau zijn twee functiewaarderingsgroepen gangbaar, FWG 50 en FWG 55. Op basis van de percentages zoals aangehouden door de NZa komt de gemeente Haarlem tot een uurtarief tussen €55,38 en €62,19. In dit tarief houdt de gemeente Haarlem rekening met een eindejaaruitkering en gelijke percentages voor personeelskosten met instellingen.

Normgetallen ter toetsing van redelijkheid tarieven

Om tot een redelijk tarief van vaktherapeuten te komen gebruiken wij de normgetallen die ook in het NZa rapport voor tarieven van de generalistische basis GGZ zijn gebruikt. Voor de norm van een redelijk salaris hanteren wij 90% van de maximum cao-loonschaal 9 voor jeugdzorgwerkers. De methode om 90% van de maximum loonschaal te hanteren is ook door de NZa toegepast op hun berekeningen, omdat niet iedere medewerker in de hoogste periodiek zal werken. De volgende uitgangspunten zijn van toepassing op onze toets.

Aanname	Normgetal
Vakantietoeslag	8%
Einde jaar uitkering	7,25%
Werkgeverslasten	20,75%
Materiële kosten	Zoals opgegeven door de vaktherapeuten
Kapitaallasten	Zoals opgegeven door de vaktherapeuten
Ziekteverzuim	4,91%
Bruto Maandloon excl. vakantiegeld en einde jaar uitkering	€3.246

6.3.2 Redelijkheid tarieven

Om de redelijkheid in vergelijking tot de gemaakte kosten van het tarief voor hulpverlening van de gemeente Haarlem te toetsen zijn twee berekeningen gemaakt. Eén berekening is alleen voor direct cliëntgebonden uren, de andere berekening is voor zowel indirecte als directe cliëntgebonden uren.

Wanneer iedere vaktherapeut het tarief van Haarlem zou ontvangen voor hulpverlening (€55,75) zouden de gemiddelde inkomsten zijn als in onderstaande tabel. Geen van de gevraagde vaktherapeuten werkt alleen met PGB cliënten van de gemeente Haarlem. Het geschetste scenario is een wat-als scenario en geeft dus niet de werkelijke huidige inkomsten van de vaktherapeuten weer. De gemiddelde opgegeven maximum declarabiliteit is 1.161 uur per jaar.

	Direct cliëntgebonden uren	Direct + Indirect cliëntgebonden uren
Inkomen bij fulltime werk	€45.636	€64.726
Inkomen – kosten	€36.969	€56.058
Bruto maandloon	€2.213	€3.356
Benodigd tarief om kostendekkend te zijn (bij maximale bezetting)	€76.80	€54,15

Uit bovenstaande analyse blijkt dat het PGB-tarief van de gemeente Haarlem voor vaktherapie bij maximale bezetting leidt tot een inkomen van €3.356 per maand, wanneer zowel de indirecte als de directe cliëntgebonden uren gefactureerd mogen worden. Wanneer vaktherapeuten alleen de direct cliëntgebonden uren mogen factureren is het bruto maandloon van een vaktherapeut veel lager (€2.213) dan wat op basis van de cao voor jeugdzorgwerkers als redelijk wordt gezien (€3.246).

Wanneer vaktherapeuten ook de indirect cliëntgebonden tijd declareren komt het sessietarief gemiddeld (1 uur 25 minuten maal €55,75 per uur) neer op €79, -. Bovenstaande berekening toont aan dat een sessietarief van €76,80 redelijk zou zijn ten opzichte van de kosten van de vaktherapeuten. Het uurtarief van de gemeente Haarlem is daarmee redelijk ten opzichte van de kosten van de vaktherapeuten, wanneer de vaktherapeuten ook de indirect cliëntgebonden tijd declareren.

6.4 Conclusie en aanbevelingen

Zienswijze AEF

- De tarieven voor persoonlijke verzorging, begeleiding, informele hulpverlening en kortdurend verblijf van de gemeente Haarlem liggen dicht bij de landelijke mediaan voor ieder van deze type zorg en zijn daarmee in lijn met de landelijke tarieven
- De tarieven voor behandeling en hulpverlening van de gemeente Haarlem kunnen niet goed vergeleken worden, omdat er weinig gemeenten zijn die onderscheid maken in tarieven voor therapie door een HBO'er of WO'er. Op basis van dit onderzoek blijkt dat een HBO therapeut in ten minste 7 gemeenten meer zou kunnen declareren dan in Haarlem, omdat deze gemeenten geen onderscheid kennen in tarieven zoals Haarlem dit kent. In ten minste 4 gemeenten wordt vaktherapie, of therapie door een andere HBO-therapeut, niet vergoed. In ten minste één gemeente krijgen HBO therapeuten een lagere vergoeding voor PGB.
- Een gemiddelde behandeling duurt 50 minuten. Daarnaast besteden de vaktherapeuten per cliënt gemiddeld 35 minuten aan indirect cliëntgebonden tijd. Eén behandelingsessie kost een vaktherapeut daarmee gemiddeld 1 uur en 25 minuten. Daarbij rijst de vraag wat er binnen de gemeente Haarlem gedeclareerd mag worden. Is het tarief van €55,75 een uurprijs of een All-in-prijs? Als dat eerste het geval is, dan is het feitelijke bedrag dat de vaktherapeuten kunnen declareren per behandeling hoger dan €55,75. Wanneer een vaktherapeut fulltime zou werken is het maximaal aantal behandelingen per week gemiddeld 19. De spreiding hierin is groot: het laagste maximum aantal behandelingen ligt op 16 per week, het hoogste op 22,5. Gemiddeld komt het werk voor een fulltime werkende vaktherapeut neer op 15 uur per week directe tijd en 12 uur per week indirecte tijd. Wanneer gerekend wordt met volle bezetting gedurende 43,5 werkweken komt dit neer op 1161 cliëntgebonden uren.
- Uit bovenstaande analyse blijkt dat het PGB-tarief van de gemeente Haarlem voor vaktherapie bij maximale bezetting leidt tot een inkomen van €3.356, - per maand, wanneer zowel de indirecte als de directe cliëntgebonden uren gefactureerd mogen worden. Wanneer vaktherapeuten alleen de direct cliëntgebonden uren mogen factureren is het bruto maandloon van een vaktherapeut €2.213,-. De norm die wij hanteren op basis van de cao voor jeugdzorgwerkers 2016 is €3.246, - per maand, exclusief vakantiegeld en een eindejaarsuitkering.

Aanbevelingen AEF

- Tijdens de gesprekken met de vaktherapeuten bleek dat er onduidelijkheid was over welke tijd zij wel of niet mogen schrijven (directe en indirect cliëntgebonden tijd). De contractmanager Jeugd van de gemeente Haarlem gaf aan dat zowel de directe als de indirect cliëntgebonden tijd geschreven mag worden. Deze beleidsregel overbrugt het tariefverschil tussen de gemeente en de vaktherapeuten. Daarmee lijkt het er op dat de discussie beslecht kan worden. AEF adviseert hierover helder te communiceren met de vaktherapeuten en de medewerkers van het CJG. Wanneer vaktherapeuten indirect

cliëntgebonden tijd mogen factureren is het uurtarief dat de gemeente Haarlem hanteert redelijk ten opzichte van de norm die gehanteerd is in dit onderzoek.

- AEF adviseert om met en voor alle professionals die ingezet worden via een PGB te werken vanuit het resultaat dat je wilt behalen met de in te zetten jeugdhulp. Het wenkend perspectief is dat professionals de ruimte krijgen om vanuit hun vakbekwaamheid te bepalen wat er nodig is, zowel in direct cliëntcontact als het aantal uren indirect cliëntgebonden tijd. Toets steekproefsgewijs of de ratio van direct cliëntgebonden en indirect cliëntgebonden tijd met elkaar in verhouding is. De wijze van toetsen moet recht doen aan de ruimte van de professionals en de administratieve lasten beperkt houden. De steekproef moet inzicht bieden in de contactmomenten en tijd tussen professional en cliënt en de tijd die de professional daarnaast nog bezig is met indirect cliëntgebonden tijd.¹⁹ AEF adviseert een maximum te stellen op te declareren indirect cliëntgebonden uren die professionals (waaronder vaktherapeuten) kunnen schrijven per behandeling. Als de gemeente dat niet doet, is er een te groot risico op overschrijding van het budget. Een grens in de vorm van een percentage lijkt het meest passend, omdat de indirecte cliëntgebonden tijd dan in verhouding staat tot de direct cliëntgebonden tijd. Het advies voor dit maximum is $\frac{2}{3}$ indirect cliëntgebonden tijd ten opzichte van de direct cliëntgebonden tijd. Dat betekent dat voor ieder uur behandeling, maximaal 40 minuten aan indirecte tijd extra gedeclareerd zou mogen worden. Dit percentage zorgt voor gemiddelde kostendekkendheid tegen het uurtarief van €55,75 van de gemeente Haarlem. Met een tarief per sessie van *maximaal* €92,90 (=55,75 voor één uur direct cliëntgebonden tijd + $\frac{2}{3} \times 55,75$ indirect cliëntgebonden tijd) is het door de gemeente Haarlem aangeboden uurtarief passend en kostendekkend.
- Spreek wel met elkaar af wat onder direct cliëntgebonden, indirect cliëntgebonden en overhead wordt verstaan. De gemeente Haarlem vindt het van belang dat de vaktherapeuten ook met familie en school contact onderhouden over de cliënt. Dat is indirect cliëntgebonden tijd. Administratie en reistijd zijn onder meer voorbeelden van overhead.

De VNG heeft begin 2017 een handreiking gepubliceerd voor het maken van afspraken rond de jeugd-GGZ. Daarin staat onder andere beschreven wat gerekend mag worden onder indirect cliënt gebonden tijd, namelijk tijd besteed door behandelaren aan een cliënt, zonder directe interactie. Onder meer voorbereiding tijd, bijwerken zorgdossier, casusgebonden overleg of het schrijven van een brief of e-mail.²⁰

¹⁹ Zie voor landelijke tips en standaarden rond verantwoording en controle op de inzet van zorg ook de informatiefolder van de VNG over de bekostiging van de jeugd-ggz (inspanningsgericht), pagina 19

²⁰ VNG Handreiking Bekostiging Jeugd-GGZ inspanningsgericht feb 2017, pg 18

7 Conclusies en aanbevelingen

In het rapport staan per hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen beschreven. Hieronder staan deze conclusies per hoofdvraag uitgewerkt en zijn de aanbevelingen samengevoegd in de laatste paragraaf.

7.1 Conclusies

Onderstaand zijn de verschillende onderzoeksvragen opgenomen met daarbij de conclusies:

1.

Heeft de gemeente op de juiste wijze invulling gegeven aan haar gemeentelijke taak bij het toezien op de kwaliteit van hulpverlening met het Uitvoeringsbesluit PGB Jeugdhulp 2016 en voldoet het beleid aan de landelijke wet- en regelgeving, met name de Jeugdwet, het Besluit Jeugdwet en de daarin opgenomen ‘norm van de verantwoorde werktoedeling’, inclusief de *tenzij-clausule*?

- Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Haarlem met het beleid rond jeugdhulp via PGB voldoet aan de landelijke wet- en regelgeving. De gemeente heeft een aantal duidelijke kwaliteitseisen en kaders geformuleerd waarbinnen een PGB verstrekt kan worden dat aansluit bij de norm van de verantwoorde werktoedeling en het Kwaliteitskader Jeugd.
- Ook de additionele opleidingseisen die de gemeente Haarlem hanteert, zijn toegestaan. De gemeente hanteert het Kwaliteitskader Jeugd als basis en voegt daarvoor de meest kwetsbare doelgroep eisen toe aan de in te zetten professional, om juist in die gevallen de kwaliteit van de jeugdhulp te borgen.
- De additionele eisen die de gemeente stelt bij de norm van de verantwoorde werktoedeling en het Kwaliteitskader Jeugd leveren echter een aantal onduidelijkheden op:
 - Voor de inzet van *behandeling* is een SKJ of BIG geregistreerde professional nodig op master of post-master niveau. De term *behandeling* is niet nader gedefinieerd, waardoor voor de vaktherapeuten onduidelijk is waarom zij deze hulpvorm niet mogen bieden en zij zich niet erkend voelen in hun vakmanschap.
 - Met de eis dat er een SKJ of BIG geregistreerde professional ingezet moet worden in het geval van *behandeling* vervalt in die situatie de *tenzij*-bepaling uit de norm van de verantwoorde werktoedeling.
 - Door te verwijzen naar het Kwaliteitskader Jeugd lijkt het alsof de gemeente haar beleid daar uitsluitend op baseert, terwijl het onderscheid tussen ‘hulpverlening’ en ‘behandeling’ en het verschil tussen een HBO en WO opgeleide professional in het Kwaliteitskader Jeugd niet gemaakt wordt. Dat is verwarrend.

2.

Zijn de PGB jeugdhulptarieven vastgesteld in lijn met de wet- en regelgeving?

Over de hoogte van de PGB jeugdhulptarieven is wettelijk niets opgenomen dan dat de tarieven toereikend moeten zijn. Gemeenten mogen de tarieven zelf vaststellen. De gemeente Haarlem heeft de PGB-tarieven gebaseerd op een onderzoek van de NZa en HHM en heeft daarin een gelijke opbouw gehanteerd als de NZa en HHM. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat de door de gemeente Haarlem gehanteerde tarieven in strijd zijn met de wet- en regelgeving en dat zij ontoereikend zouden zijn.

3.

Wijken de tarieven van de gemeente Haarlem met deze tarieven significant af van tarieven voor vergelijkbare vormen van jeugdhulp in andere regio's?

De tarieven voor persoonlijke verzorging, begeleiding, informele hulpverlening en kortdurend verblijf van de gemeente Haarlem liggen dicht bij de landelijke mediaan voor ieder van deze type zorg en zijn daarmee in lijn met de landelijke tarieven.

De tarieven voor behandeling en hulpverlening van de gemeente Haarlem kunnen niet goed vergeleken worden, omdat er weinig gemeenten zijn die onderscheid maken in tarieven voor therapie door een HBO'er of WO'er. Op basis van dit onderzoek blijkt dat een HBO therapeut in ten minste 7 gemeenten meer zou kunnen declareren dan in Haarlem, omdat deze gemeenten geen onderscheid kennen in tarieven zoals Haarlem dit kent. In ten minste 4 gemeenten wordt vaktherapie, of therapie door een andere HBO-therapeut, niet vergoed. In ten minste één gemeente krijgen HBO therapeuten een lagere vergoeding voor PGB.

4.

Zijn de gehanteerde tarieven van de gemeente Haarlem redelijk, in het bijzonder het tarief dat gehanteerd wordt voor vaktherapie?

AEF heeft de normen van de NZa overgenomen en vergeleken met de kosten voor vaktherapie en de inkomsten bij het gehanteerde tarief van de gemeente Haarlem. Op basis van de cao voor jeugdzorgwerkers wordt €3.246 als redelijk gezien. De gehanteerde norm daarbij is €3.030 exclusief vakantiegeld en eindejaarsuitkering. Uit de analyse van de kosten van vaktherapeuten blijkt dat het PGB-tarief van de gemeente Haarlem voor vaktherapie bij maximale bezetting leidt tot een inkomen van gemiddeld €3.356 per maand, wanneer zowel de indirecte als de directe cliëntgebonden uren gefactureerd mogen worden. Wanneer vaktherapeuten alleen de direct cliëntgebonden uren mogen factureren is het bruto maandloon van een vaktherapeut €2.213,-. De gehanteerde tarieven van de gemeente Haarlem zijn daarmee redelijk, mits de indirect cliëntgebonden uren ook gefactureerd mogen worden.

Wanneer de huidige tarieven in de gemeente Haarlem niet redelijk mochten zijn: welke tarieven zijn wel redelijk en waarom?

De gehanteerde tarieven van de gemeente Haarlem zijn redelijk wanneer de indirect cliëntgebonden uren gefactureerd mogen worden in de gemeente Haarlem. Wanneer dit niet het geval zou zijn, zou een sessietarief van €76,80 leiden tot redelijke inkomsten voor vaktherapeuten.

7.2 Aanbevelingen

Aanbevelingen rond het PGB beleid

1. Geef in de communicatie en in de informatievoorziening helder aan wat de overeenkomsten én verschillen zijn met de operationalisatie van de norm van de verantwoorde werktoedeling in het Kwaliteitskader Jeugd en geef aan *waarom* hiervan wordt afgeweken en hoe dat past in het jeugd- en PGB-beleid van de gemeente Haarlem. Onderbouw deze ondersteuningsvormen én de kwaliteitskeuzes van de gemeente Haarlem met voorbeelden uit de uitvoeringspraktijk en laat daarmee zien waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt.
2. Definieer gezamenlijk met een aantal van de betrokken professionals die via PGB worden ingezet de vier ondersteuningsvormen voor specialistische jeugdhulp die via een PGB gefinancierd kunnen worden: verzorging, begeleiding, hulpverlening en behandeling op basis van casuïstiek. Laat de betrokken professionals, gedragswetenschapper(s) van het CJG en de medewerkers van het CJG op basis van casuïstiek in gesprek gaan over:
 - a. de vraag in welke cliëntsituaties en bij welke taken en verantwoordelijkheden er in ieder geval een geregistreerde professional nodig is
 - b. de vraag in welke cliëntsituaties en bij welke taken verantwoordelijkheden er in ieder geval een hoofdbehandelaar nodig is.
3. Definieer de benamingen voor de verschillende tariefgroepen opnieuw. De term ‘behandeling’ levert onduidelijkheid op. Maak in de naamgeving transparant dat de tarieven verschillen op basis van opleidingsniveaus. Te denken valt aan een formulering als: ‘jeugdhulp door een wo-geschoolde professional’.

Aanbevelingen in relatie tot de vaktherapeuten

1. Het uitsluitend gebruiken van de term ‘behandeling’ is verwarrend en steekt de vaktherapeuten in hun vakmanschap. Communiceer als gemeente naar de vaktherapeuten in welke gevallen er altijd een regie of hoofdbehandelaar noodzakelijk is op basis van de hulpvraag van de cliënt. Dus: bij deze complexe situaties, met risico voor het kind, et cetera is altijd een hoofdbehandelaar noodzakelijk.
2. Zorg voor maatwerk bij de toewijzing van vaktherapie op basis van de hulpvraag en houdt daarbij rekening met de indirect cliëntgebonden tijd die een vaktherapeut ook nodig heeft. Een toewijzing van 12 uur vaktherapie, kan in de praktijk betekenen dat de vaktherapeut de cliënt 6 keer kan zien, naast gesprekken met ouders, school, verslagtijd, et cetera.
3. Verken als CJG met de vaktherapeuten op welke manier zij ingezet kunnen worden met PGB:
 - a. voor welke therapie zij wel zelfstandig ingezet kunnen worden.
 - b. op welke manier zij kunnen samenwerken met een hoofdbehandelaar voor dat deel van hun cliënten waar dit nodig is.
 - c. Wat dit vraagt in de onderlinge relatie en het proces.
4. Investeer in het onderling vertrouwen en de werkrelatie tussen het CJG en de vaktherapeuten. Maak als CJG duidelijke werkafspraken met de vaktherapeuten over de toegangsroute voor PGB en maak helder waarom het CJG het van belang vindt om na een x aantal sessies vaktherapie te toetsen op welke manier de gestelde doelstellingen al dan niet gehaald zijn. De medewerkers van het CJG geven aan dat zij graag met de vaktherapeuten verkennen of vaktherapie inderdaad de hulpvorm is die passend is in een specifieke situatie en hoe andere hulp daar goed op aan kan sluiten. Vaktherapeuten geven aan dat zij soms al beginnen met een traject vanuit de

behoefte van ouders, of wanneer bij de aanvang van het traject niet duidelijk is dat financiering vanuit PGB mogelijk is. Maak samen heldere afspraken over de toegangsroute, die past bij de wijze waarop ouders en cliënten hulp zoeken en vragen en die ervoor zorgt dat de ingezette hulp (van verschillende professionals of hulpvormen) elkaar versterken.

5. Neem een half jaar de tijd om te investeren in de onderlinge werkrelatie en het maken van afspraken. Evalueer gezamenlijk. Geef gelijktijdig expliciet aan dat het wel noodzakelijk is dat er verbeteringen moeten optreden in de werkrelatie, omdat anders maatregelen noodzakelijk zijn.
6. Er zitten grenzen aan de inspanningen om met elkaar tot een betere werkrelatie te komen. Het is van belang om dit ook in perspectief te zien van de grotere verantwoordelijkheden die de gemeente Haarlem heeft in het realiseren van een effectief en kwalitatief beleid voor jeugdhulp.

Bij dat laatste punt geldt wel dat we constateren dat de situatie van de vaktherapeuten voor de gemeente Haarlem de spreekwoordelijke “*kanarie in de kolenmijn*” vertegenwoordigt. De vaktherapeuten vormen één van de beroepsgroepen die onbekender zijn in jeugdhulp. De gemeente Haarlem neemt de ontstane situatie serieus en wil hieruit lessen trekken die breder toepasbaar zijn voor het hele jeugdhulpbeleid. De knelpunten die de vaktherapeuten kunnen betrekking hebben op een bredere uitvoeringspraktijk.

Aanbevelingen rond de tarieven voor PGB jeugdhulp

- Communiceer helder aan de (vak)therapeuten en de medewerkers van het CJG welke tijd er geschreven mag worden. Tijdens de gesprekken met de vaktherapeuten bleek dat er onduidelijkheid was over welke tijd zij wel of niet mogen schrijven (directe en indirect cliëntgebonden tijd). De contractmanager Jeugd van de gemeente Haarlem gaf aan dat zowel de directe als de indirect cliëntgebonden tijd geschreven mag worden. Deze beleidsregel overbrugt het tariefverschil tussen de gemeente en de vaktherapeuten. Daarmee lijkt het er op dat de discussie beslecht kan worden. Wanneer vaktherapeuten indirect cliëntgebonden tijd mogen factureren is het uurtarief dat de gemeente Haarlem hanteert redelijk ten opzichte van de norm die gehanteerd is in dit onderzoek.
- AEF adviseert om met en voor alle professionals die ingezet worden via een PGB te werken vanuit het resultaat dat je wilt behalen met de in te zetten jeugdhulp. Het wenkend perspectief is dat professionals de ruimte krijgen om vanuit hun vakbekwaamheid te bepalen wat er nodig is, zowel in direct cliëntcontact als het aantal uren indirect cliëntgebonden tijd. Toets steekproefsgewijs of de ratio van direct cliëntgebonden en indirect cliëntgebonden tijd met elkaar in verhouding is.²¹ AEF adviseert een maximum te stellen op te declareren indirect cliëntgebonden uren die professionals (waaronder vaktherapeuten) kunnen schrijven per behandeling. Als de gemeente dat niet doet, is er een te groot risico op overschrijding van het budget. Een grens in de vorm van een percentage lijkt het meest passend, omdat de indirecte cliëntgebonden tijd dan in verhouding staat tot de direct cliëntgebonden tijd. Het advies voor dit maximum is 2/3 indirect cliëntgebonden tijd ten opzichte van de direct cliëntgebonden tijd (Bij een behandeling van 60 minuten mag via deze systematiek dus maximaal 40 minuten aan indirect cliëntgebonden tijd gedeclareerd worden bovenop de direct cliëntgebonden tijd). Dit percentage zorgt voor gemiddelde kostendekkendheid tegen het uurtarief van €55,75 van de gemeente Haarlem.

²¹ Zie voor landelijke tips en standaarden rond verantwoording en controle op de inzet van zorg ook de informatiefolder van de VNG over de bekostiging van de jeugd-ggz (inspanningsgericht), pagina 19

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

Jeugdwet, gepubliceerd op: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2016-08-01>

Uitvoeringregels persoonsgebonden budget (PGB) in de Wmo en de Jeugdwet 2015:
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2016-109388.html>

Handreiking PGB in de Wmo en Jeugdwet, publicatie Transitiebureau Wmo en Jeugd januari 2015, gepubliceerd op: <https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/persoonsgebonden-budget-pgb/publicaties/handreiking-pgb-in-wmo-en-jeugdwet>

Kwaliteitskader Jeugd, gepubliceerd op:
<http://professionaliseringjeugdhulp.nl/assets/brochures/kwaliteitskader-Jeugd-v2.1.pdf>

Rapport *Vaktherapie en dagbesteding in de geneeskundige GGZ*, Zorginstituut, oktober 2015

Correspondentie van de vaktherapeuten met de gemeente Haarlem, het ministerie van VWS en het SKJ.

Standpunt VNG over de casus Haarlem, bericht van 12 februari 2017

Handreiking VNG bekostiging jeugd-GGZ inspanningsgericht, gepubliceerd op:
https://vng.nl/files/vng/publicaties/2017/20170210_handreiking_bekostiging_j_inspanningsgericht_def.pdf

Rapport HHM: Generalistische Basis GGZ, Verwijsmodel en productbeschrijvingen, januari 2013, gepubliceerd op de website van NZA:
https://www.nza.nl/1048076/1048181/HHM_rapport_Generalistische_Basis_GGZ.pdf