

## Onderzoek naar directe en indirecte tijd RIGG

### 1. Aanleiding

Aanleiding voor dit onderzoek is de melding van enkele jeugdconsulenten over het volgens leveranciers moeten toekennen van meer uren indicatie bij ambulante producten jeugd dan alleen de directe zorguren, vanwege te declareren indirecte tijd. Dat levert in sommige gevallen een verdubbeling van de omvang van de oorspronkelijk verwachte indicatie op. In de afgelopen drie maanden is een analyse gemaakt van dit probleem. Op basis van de analyse zijn onderstaande conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

### 2. Probleemanalyse:

#### 2.1. Wat is het probleem

Het probleem is meerledig:

- Vanaf 2018 worden jeugdhulpproducten via de RIGG op een andere wijze ingekocht; via de zogeheten Open House constructie. Kennelijk bracht deze wijziging met zich mee dat ook indirecte tijd gedeclareerd kon worden. Onder indirecte tijd vallen reis- en rapportagetijd. Bij casemanagers, backoffice en kwaliteitsmedewerkers was deze wijziging niet bekend.
- Er is sinds 2016 een grote stijging in de uitgaven voor bepaalde ambulante begeleidingsproducten. De vraag is of dit te maken heeft met het kunnen declareren van indirecte tijd.

#### 2.2. Waarom is het een probleem

Het budget voor Jeugdhulp is niet berekend op de toename van kosten, dat wellicht als gevolg van deze wijziging is gestegen. Daarnaast komt de doelmatigheid van de ambulante jeugdhulp binnen de gemeente voor deze producten ter discussie te staan. Keuzeopties in lokale aanbieders (dichtbij de jeugdige) zijn zeer beperkt. Bijkomend probleem is de verwachting dat het remmend effect heeft op de spreiding van het zorgaanbod over de provincie en dan met name in de richting van het platteland. Er is immers geen financiële prikkel voor aanbieders om efficiënt om te gaan met de indirecte tijd.

#### 2.3. Voor wie is het een probleem

Voor de gemeente Het Hogeland. En voor de andere (plattelands)gemeenten in Groningen die weinig geschikt aanbod binnen hun gemeentegrenzen kennen.

### 3. Opzet onderzoek

Het onderzoek bestond het achterhalen van de formele afspraken via de RIGG en een analyse van de toename van de uitgaven op de producten individuele begeleiding regulier en specialistisch, en op de producten gezinsbegeleiding basis en specialistisch. Op basis van de analyse is er vervolgens dossieronderzoek gedaan op de tien duurste uitgaven van de betreffende vier producten. Doel hiervan was om te achter te komen of zowel de indicatiewaarde als declaratiewaarde zou verschillen in 2017 en 2018. Daarnaast is de hypothese dat als een zorgtoewijzing doorloopt van 2017 in 2018, er een verschil zou zitten in de uitgaven. Wanneer aanbieders in 2018 meer indirecte tijd zouden kunnen declareren (ceteris paribus, d.w.z. dat de problematiek niet is veranderd), dan zou dat te zien moeten zijn in zowel de indicatie- als declaratiewaarde.

### 4. Elementen onderzoek

#### 4.1. Informatie uit RIGG

##### ▪ Open house beschrijvend document

In het beschrijvend document van de Open House procedure staan een aantal tekstgedeelten met betrekking tot directe en indirecte tijd, tarieven en kosten. Daaruit wordt niet goed duidelijk of indirecte kosten nu wel of niet in het basistarief voor de producten is opgenomen.

#### ▪ Nota van Inlichtingen en de Overeenkomst

Op vragen van jeugdhulpaanbieders over bovenvermelde tekstgedeelten in de Nota van Inlichtingen is geantwoord, dat indirecte tijd kan en mag worden gedeclareerd. Er is daarvoor geen maximum genoemd, er zijn geen randvoorwaarden bepaald. In de overeenkomst met de door het RIGG gecontracteerde partijen is vermeld dat de tarieven inclusief alle kosten en activiteiten zijn.

#### ▪ Informatie tariefstelling RIGG m.b.t. directe en indirecte tijd

In een gesprek dat R. van Nuij, G.J. Stulp en G. Tanja met Dirk Vliegthart (controller van het RIGG) op 4 december jl. hebben gehad, is gebleken dat er in de berekening van het genoemde basistarief inderdaad geen indirecte cliëntgebonden tijd was opgenomen. Met de indirecte tijd die in het beschrijvend document werd genoemd, werd bedoeld de niet-cliëntgebonden indirecte tijd. Een reden die hiervoor is gegeven, is dat er t/m 2017 bij aanbieders en onduidelijkheid was over het declareren van administratieve tijd en reistijd. Sommige aanbieders hadden zich ingeschreven met een tarief inclusief indirecte tijd, terwijl anderen de indirecte tijd niet hadden opgenomen in hun kostprijsberekening. Deze aanbieders werden vervolgens weer gecompenseerd. Dit systeem leidde bij zowel de aanbieders als de RIGG tot veel administratieve lasten.

#### 4.2. Informatie uit eigen onderzoek BMW/Het Hogeland

Toen met dit onderzoek is gestart, was de aanname dat uit de data gehaald kon worden wat het percentage indirecte tijd op het totaal zou zijn. Dit onderscheid wordt echter niet gemaakt, zowel niet in de systemen van Het Hogeland als de systemen van de RIGG. In de aanpak is vervolgens een onderscheid gemaakt tussen een analyse van de vier producten op hoofdlijnen, en dossieronderzoek naar de tien duurste jeugdigen voor de vier producten. Hieronder staat beknopt wat hiervan het resultaat is.

##### 4.2.1. Overzicht kosten begeleiding 2016-2018

Tabel 1. Ontwikkeling uitgavenpatroon begeleidingsproducten 2016-2018

code	2016			2017			2018		
	uitgaven totaal *	aantal	uitgaven per jeugdige	uitgaven totaal *	aantal	uitgaven per jeugdige	uitgaven totaal *	aantal	uitgaven per jeugdige
<b>45A04<sup>1</sup></b>	€ 324	88	€ 3.684	€ 845	140	€ 6.037	€ 1.360	202	€ 6.735
<b>45A53</b>	€ 333	74	€ 4.502	€ 639	106	€ 6.033	€ 762	134	€ 5.688
<b>45A51</b>	€ 56	23	€ 2.442	€ 197	54	€ 3.658	€ 325	53	€ 6.133
<b>45A56</b>	€ 701	144	€ 4.869	€ 861	146	€ 5.898	€ 798	127	€ 6.290
<b>Totaal</b>	<b>€ 1.414</b>	<b>329</b>	<b>€ 4.300</b>	<b>€ 2.543</b>	<b>446</b>	<b>€ 5.702</b>	<b>€ 3.246</b>	<b>516</b>	<b>€ 6.292</b>

\* de uitgaven totaal worden vermenigvuldigd met 1.000

<sup>1</sup> 45A04: Individuele begeleiding basis

45A53: Individuele begeleiding specialistisch

45A51: Gezinsbegeleiding basis

45A56: Gezinsbegeleiding specialistisch

### Beschrijving

In tabel 1 staat een overzicht van de totale uitgaven, het aantal jeugdigen die hiervoor ondersteuning hebben gekregen, en de gemiddelde uitgaven per jeugdigen voor de jaren 2016, 2017 en 2018. Wat opvalt is een stijging van zowel de totale uitgaven, de aantallen jeugdigen en over het algemeen ook de gemiddelde uitgaven per jeugdige. In 2016 gaven de BMW gemeenten aan deze vier producten € 1,4 mln. uit. In 2018 is dit gestegen naar € 3,2 mln. Het aantal jeugdigen dat hiervoor in de betreffende periode geholpen is, is gestegen van 329 naar 516. Daarnaast zijn de gemiddelde uitgaven per jeugdige in deze periode gestegen van € 4.300,- naar bijna € 6.300,-.

De groei in de uitgaven per jeugdige is voor drie van de vier producten het grootst tussen 2016 en 2017. De groei in de uitgaven per jeugdigen zet in 2018 weliswaar door, alleen niet zo extreem als tussen 2016 en 2017. Dit is van belang, omdat de nieuwe manier van inkopen vanaf 2018 is ingevoerd. Of de Open House inkoopmanier leidt tot een sterke stijging van de indirecte tijd, is daarom op basis van deze gegevens niet te zeggen.

Een andere component dat iets zou kunnen zeggen over de toename van de indirecte tijd, zou het volume zijn van de ingezette producten. Als de uitgaven zijn gestegen doordat jeugdigen in 2018 gemiddeld langer gebruik hebben gemaakt van jeugdhulp, dan is het onwaarschijnlijk dat dit komt doordat aanbieders meer indirecte tijd declareren. Andersom geldt hetzelfde: als de gemiddelde duur niet sterk is verhoogd, dan kan dit er op wijzen dat aanbieders meer indirecte tijd hebben gedeclareerd.

In tabel 2 staat een overzicht van de gemiddeld aantal dagen dat een indicatie is afgegeven, afgezet tegen het aantal jeugdigen dat gebruik heeft gemaakt van het product.

Tabel 2. Gemiddelde indicatieduur in aantal dagen per jaar

Code	2016	2017	2018
<b>45A04</b>	247	275	282
<b>45A53</b>	241	249	261
<b>45A51</b>	221	252	226
<b>45A56</b>	276	249	265
<b>Totaal</b>	985	1025	1036

### Beschrijving

Uit de tabel blijkt dat het aantal dagen waarvoor een indicatie is afgegeven voor de individuele begeleidingsproducten (45A04 en 45A53) licht is gestegen in de periode 2016-2018. Het aantal dagen dat voor de twee gezinsbegeleidingsproducten (45A51 en 45A56) is ingezet, is ongeveer hetzelfde gebleven.

Als de dagen van deze vier producten bij elkaar op worden geteld, dan is er sprake van een lichte stijging. In 2016 kwam het totaal aantal dagen op 985, en in 2018 op 1036. Deze lichte stijging verklaart waarschijnlijk niet waarom de uitgaven per jeugdige zo sterk zijn gestegen. Deze uitkomst kan er op wijzen dat aanbieders in 2018 meer indirecte tijd hebben gedeclareerd dan in eerdere jaren. Dit is echter geen wet van Meden en Perzen: verwijzers kunnen het in 2018 ook noodzakelijk vinden een hoger aantal uren te in te zetten omdat de problematiek is verergerd.

### Groepsbegeleiding

Naast het onderzoek naar verschillende individuele begeleidingsproducten is ook gekeken naar de ontwikkeling van de groepsbegeleidingsproducten basis en specialistisch. De gegevens van deze producten wijzen niet in één richting. Groepsbegeleiding basis is sterk gegroeid van 14 jeugdigen in 2016 naar 47 in 2018, alleen de kosten per jeugdige zijn gedaald van € 1.975,- naar € 1.073,-. De gegevens van groepsbegeleiding specialistisch zijn ongeveer gelijk gebleven, zowel in uitgaven, aantal jeugdigen, als gemiddelde uitgaven per jeugdige.

### Uitgaven vergelen met andere Groninger gemeenten

Daarnaast is vergeleken wat het percentage is dat de BMW E gemeenten in 2016-2018 hebben uitgegeven aan de ambulante begeleidingsproducten, ten opzichte van alle Groninger gemeenten<sup>2</sup>. De gegevens zijn afgezet tegen de totale uitgaven van de BMW E gemeenten en de overige Groninger gemeenten. De conclusie hiervan is dat aandeel ambulante ondersteuning bij onze gemeente hoger is dan het percentage provinciebreed. De BMW E gemeenten hebben een groter deel van hun budget uitgegeven aan ambulante ondersteuning dan de rest van de provincie. Daarnaast groeide dit aandeel bij ons in de periode 2016-2018 van 20% naar 28%, terwijl het provinciebreed groeide van 20% naar 22%.

### Relatie ambulante begeleiding vs. inzet dure jeugdhulpproducten

De stijging in uitgaven van ambulante begeleidingsproducten kan theoretisch ook worden gezien als een positieve ontwikkeling. Door meer inzet in deze lichte vormen van begeleiding zorg je er voor dat inzet in zware ondersteuning niet nodig is. Uit de data blijken twee ontwikkelingen. Allereerst zijn de uitgaven in alle categorieën jeugdhulp gestegen in onze gemeente. Dit zou bovenstaande theorie ontkrachten. Echter, onze totale uitgaven stijgen procentueel gezien minder snel dan de procentuele stijging van alle Groninger gemeenten samen. Onze uitgaven zijn tussen 2017 en 2018 gestegen met 14%, terwijl de stijging provinciebreed 21% was. In combinatie met het resultaat uit de vorige paragraaf (Het Hogeland besteedt relatief meer aan ambulante jeugdhulpproducten dan de Groninger gemeenten), kan dit er op duiden dat de stijging in ambulante uitgaven er voor heeft gezorgd dat er minder dure jeugdhulp is ingezet.

#### 4.2.2. Wijzigingen op cliëntniveau 2017-2018

Naast bovenstaande beschrijvende analyse is dossieronderzoek gedaan. Over 2017 en 2018 is gekeken naar de indicatie- en declaratiewaarde van de tien jeugdigen met de hoogste uitgaven. Getracht is deze waarden te vergelijken. In totaal zijn veertig jeugdigen vergeleken. Per product zijn dit de tien jeugdigen met de meeste uitgaven.

Het resultaat hiervan is dat het niet duidelijk is of het kunnen declareren van indirecte tijd vanaf 2018 heeft geleid tot hogere indicatie en/of declaratiewaarde. Dat is op basis van deze data niet te zeggen. Daarnaast zijn dossiers gelicht, en aan betrokken casemanagers gevraagd wat de reden was van de hoge indicatiewaarden. Over het algemeen kwam naar voren dat de ingezette zorg terecht was, omdat het vaak als laatste vorm van ondersteuning werd geboden voor een uithuisplaatsing. Het werd ingezet om erger te voorkomen, zowel in inhoudelijke als financiële zin. Wel gaven casemanagers aan niet op de hoogte te zijn van het verschil tussen directe en indirecte tijd. Als een aanbieder aangaf een x-aantal uren nodig te hebben en de casemanager achtte dit redelijk, dan werd dit aantal uren geïndiceerd. Het was casemanagers niet duidelijk of en welk percentage indirecte tijd bij de geïndiceerde uren zat.

---

<sup>2</sup> Let wel: bij de berekening van alle Groninger gemeenten zijn de BMW E gemeenten ook meegenomen. Uit de beschikbare data kon geen onderscheid gemaakt worden tussen BMW E enerzijds en de overige gemeenten anderzijds. Er kon alleen een onderscheid gemaakt worden tussen BMW E enerzijds en alle Groninger gemeenten anderzijds. Het BMW E aandeel t.o.v. de provinciale uitgaven is ongeveer 8%.

#### 4.2.3. Gehanteerde of gebruikelijke normen met betrekking tot directe vs indirecte tijd ihkv doelmatigheid.

Er is onderzoek gedaan naar de gebruikelijke normen met betrekking tot directe en indirecte tijd. De GGz heeft in 2014 een normenkader opgesteld<sup>3</sup>. Hierin wordt gesteld dat instellingen die meer dan 50% van de tijd aan indirecte tijd besteden, uit moeten leggen waarom de geleverde zorg wel voldoet aan de vereisten van gepast gebruik. De norm is hierbij dus gelegd op 50%, volgens het principe 'pas toe of leg uit' (waarom de 50% niet wordt gehaald in bepaalde gevallen). Als het zorggebruik niet voldoet aan de vereisten van gepast gebruik, dan is de ingezette ondersteuning onrechtmatig.

Ook andere aanbestedingsdocumenten zijn onderzocht, en hierin varieert het percentage indirecte vs. directe tijd tussen 30% en 50%.

## 5. Conclusies

De aanleiding om dit onderzoek uit te voeren was een signaal van een casemanager, die hoorde dat aanbieders ook reis- en rapportagetijd kunnen declareren. Op basis hiervan is onderzoek gedaan naar de inkoopvoorwaarden, is onderzoek gedaan naar de stijging van de vier belangrijkste producten en zijn dossiers waar casemanagers al bij betrokken waren nogmaals tegen het licht gehouden.

Een conclusie is dat aangenomen kan worden dat plattelandsgemeenten meer te maken hebben met indirecte tijd dan gemeenten waar de jeugdhulpaanbieder een locatie heeft. Met name de reistijd zal minder zijn. Dit is een rechtstreeks gevolg van de wijze van inkopen en het niet verdisconteren van de indirecte tijd in de kostprijs. Aangenomen kan worden dat de keuze voor dit model nadelig uitpakt voor plattelandsgemeenten.

Een andere belangrijke conclusie is echter dat op dit moment niet mogelijk is om bovenstaande aannames te toetsen. Er kan niet achterhaald worden welk percentage aanbieders rekenen voor indirecte tijd, in zowel de indicatie- als declaratiewaarden. Dit wordt noch geregistreerd in de RIGG systemen, noch in de systemen van Het Hogeland. Omdat het niet door de RIGG gevraagd wordt, is het niet waarschijnlijk dat aanbieders de indirecte tijd registreren. Kortom, of er daadwerkelijk een toename van indirecte tijd is tussen 2017 en 2018 is dus niet te zeggen.

Belangrijke – op het eerste gezicht – 'bijvangst' van dit onderzoek is dat er meer gegevens beschikbaar zijn over de ontwikkeling van de vier begeleidingsproducten. Een conclusie die eerder in de analyse van de jeugdzorgtekorten<sup>4</sup> is in dit onderzoek bevestigd: de verdere stijging van de uitgaven aan ambulante begeleidingsproducten. Uitgaven aan deze producten zijn in twee jaar meer dan verdubbeld van € 1,4 mln. in 2016 naar € 3,3 mln. in 2018. De stijging komt niet alleen door een toename van het aantal jeugdigen, maar zit ook in de toegenomen kostenstijging per jeugdige. De uitgaven van onze gemeente aan ambulante jeugdhulp is groter dan in de rest van de provincie. Dit kan zowel een negatieve oorzaak hebben als een positieve: als begeleiding niet kan worden afgeschaald naar onze basisondersteuning, is dat een negatieve oorzaak. Als begeleiding wordt ingezet om zwaardere vormen van ondersteuning te voorkomen, is dit een positieve oorzaak van de toegenomen kosten.

De laatste conclusie is dat het dossieronderzoek geen excessen heeft opgeleverd. Ingezette begeleidingsproducten met een hoge indicatie en/of declaratiewaarde bleek na extra toetsing veelal terecht, omdat hiermee duurdere vormen van jeugdhulp voorkomen werd.

<sup>3</sup> [https://www.normenkaderzorg.nl/index.php?title=Verhouding\\_directe/\\_indirecte\\_tijd\\_\(N1536\)](https://www.normenkaderzorg.nl/index.php?title=Verhouding_directe/_indirecte_tijd_(N1536))

<sup>4</sup> Taskforce jeugdhulp BMW, juli 2018

## 6. Aanbevelingen

In het inkoopdocument en de nota van inlichtingen blijkt dat er geen maximum en randvoorwaarden worden gesteld aan de te declareren indirecte tijd. De aanbeveling aan de RIGG is om hiervoor in de overeenkomsten een maximum in te stellen van 50% bovenop de direct cliëntgebonden tijd. Dit percentage is overeenkomstig het normenkader dat de GGz hanteert, en wat ook als maximaal percentage in andere aanbestedingsdocumenten is terug gevonden. Vanzelfsprekend dient dit onderwerp vervolgens terug te komen tijdens de contractbesprekingen.

De aanbeveling aan de RIGG, de Stuurgroep en het Kernteam is om de discussie te starten of de indirecte tijd niet in de kostprijs verdisconteerd moet worden. Op deze manier wordt bijvoorbeeld Wmo begeleiding via het Ommelander Samenwerkingsmodel ingekocht. In 2018 is onderzoek gedaan naar de tariefopbouw van de verschillende producten. Hieruit kwam naar voren dat de gehanteerde tarieven door de RIGG over het algemeen reëel zijn. Of de mogelijkheid om extra uren indirecte tijd te declareren ook in dit onderzoek is meegenomen, is niet bekend. Als dit niet is meegenomen, kan het een ander licht werpen op de conclusies of het reële tarieven zijn. Los van de relatie met het onderzoek van vorige jaar is het überhaupt de vraag of je de mogelijkheid van het kunnen declareren van indirecte tijd niet wilt veranderen. De verwachte opbrengst is dat aanbieders op deze manier een financiële prikkel krijgen om ondersteuning efficiënt in te zetten.

De aanbeveling aan het Sociale Team van Het Hogeland is dat gemeentelijke verwijzers alert moeten zijn op de verhouding directe en indirecte tijd. Stelregel is dat verwijzers in principe geen hogere indicaties kunnen afgeven waarbij de indirecte tijd boven de 50% uit komt. Met andere woorden, als er per week twee uur face-to-face contact wordt ingezet, mag het totaal aantal uren niet boven de drie uur uitkomen.

De kosten van ambulante jeugdhulpproducten zijn de afgelopen twee jaar enorm gestegen in. De aanbeveling voor het college van Het Hogeland is om een extern onderzoek te laten uitvoeren naar deze kostenstijging. Ambulante begeleiding begeeft zich op veel grensvlakken: bijvoorbeeld op het grensvlak van preventie en basisondersteuning, op het grensvlak van collectieve en individuele ondersteuning, en op het grensvlak van passend onderwijs en jeugdhulp. Als duidelijk wordt wat de belangrijkste oorzaak is van de stijging in uitgaven, kan hier gericht actie op worden ondernomen.