

## 1. Huidige situatie Huizen, Blaricum, Eemnes en Laren

We beschrijven de huidige situatie langs twee lijnen:

- de algemene situatie
- de verschillende onderdelen van het sociaal domein, waarbij we de thema's uit de notitie *Harmonie in het sociaal domein* volgen:
  - visie
  - regionale samenwerking
  - toegang
  - inkoop en bekostiging
  - monitoring

### *Algemene situatie gemeenten Huizen, Blaricum, Eemnes en Laren*

De HBEL-gemeenten (Huizen, Blaricum, Eemnes en Laren) hebben gezamenlijk 73.000 inwoners en werken samen binnen het sociaal domein. Gemeente Huizen voert de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet uit voor de andere drie gemeenten. Dat doet ze via de uitvoeringsorganisatie HBEL, die bij gemeente Huizen is ondergebracht. Er is één uitzondering: gemeente Eemnes is voor de Jeugdwet aangesloten bij gemeente Amersfoort. Hoe jeugd voor Eemnes is georganiseerd, wordt daarom niet meegenomen in dit visitatierapport.

De HBEL-gemeenten hebben te maken met kostenstijgingen op het sociaal domein en zien de laatste jaren het aantal zorgbehoevenden toenemen. Daarnaast wordt er steeds zwaardere zorg ingezet. De gemeenten hebben de afgelopen jaren geprobeerd hun inzet hierop aan te passen. Dat deden ze onder andere via meer welzijn, minder zorg en het versterken van de sociale basis.

Vorig jaar zijn de HBEL-gemeenten geconfronteerd met forse tekorten binnen het sociaal domein. Er was pas laat inzicht in deze tekorten. Het aantal cliënten dat gebruikmaakt van verschillende zorgtypes (zoals Huishoudelijke Hulp, Jeugdhulp, Jeugdbegeleiding en PGB's) is gestegen. In 2019 was het tekort op Jeugd en Wmo ongeveer € 3,2 miljoen euro. In het eerste half jaar van 2020 lieten de prognoses zien dat de uitgaven over 2020 € 2 miljoen euro hoger zouden zijn dan begroot. Zonder ingrijpen zouden de kosten naar verwachting verder stijgen.

Om grip te krijgen op het sociaal domein hebben de gemeenten al diverse maatregelen genomen die moeten voortbouwen op de koers die al is ingezet. Sommige maatregelen worden nog verder uitgewerkt en uitgevoerd. Voorbeelden daarvan zijn begeleiding lokaal organiseren, specialistische begeleiding lumpsum financieren en samenwerking met het voorveld intensiveren.

### *Visie*

De vier gemeenten hebben elk een aparte visie en aparte beleidsplannen. In grote lijnen komen die overeen. Hierin zijn ambities, doelen en speerpunten opgenomen.

### *Regionale samenwerking*

Regio Gooi en Vechtstreek voert alle inkoop en contractmanagement uit voor de HBEL-gemeenten (met uitzondering van Jeugdhulp voor Eemnes). Er wordt op dit moment verkend of de gemeenten regionaal kunnen optrekken bij het voorkomen van zorgfraude. Het contact met aanbieders loopt ook via Regio Gooi en Vechtstreek. Zij kunnen bij de regio hun declaraties indienen. Gemeente Huizen werkt met een lokaal ingericht systeem, waarbij de backoffice de beschikkingen overzet in het systeem van de Regio Gooi en Vechtstreek.

### *Toegang*

De gemeentelijke toegang is ondergebracht bij gemeente Huizen. De toegang voert de Wmo, de Jeugdwet en de Participatie uit voor alle vier de gemeenten (met uitzondering van Jeugd voor Eemnes, zoals eerder genoemd). De toegang werkt qua dienstverlening met integrale teams A, B en

C. Team A en C richten zich op de leeftijden 27+ en team B op de leeftijden 27-, waarbij de focus in team A meer op werk en participatie ligt, en de focus in team C op zorg. Daarnaast bestaat de toegang uit het interventieteam, schuldhulpverleningsteam, leerlingenvervoer, zicht op werk (re-integratie en bemiddeling naar werk, project statushouders) en het programma doen (onder andere arbeidsmatige dagbesteding aanbieden in de vorm van een algemene voorziening en participatieplekken voor statushouders). In ieder team werken consulenten van verschillende disciplines voor Wmo en Participatiewet. In team B (27-) werken daarnaast ook jeugdconsulenten. Iedere cliënt heeft een vaste consulent als contactpersoon. Bij team B is ook een gedragswetenschapper aanwezig, die de consulenten ondersteunt bij het indiceren van zorg.

#### *Inkoop en bekostiging*

Voor voorzieningen binnen de Wmo en Jeugdhulp maken de HBEL-gemeenten gebruik van een p\*q-financiering. Binnen de inkoop wordt gestuurd op de kosten en niet op het aantal trajecten, de duur of de kwaliteit van de trajecten.

#### *Monitoring*

De HBEL-gemeenten zijn bezig met het maken van betrouwbare prognoses, om de kostenontwikkelingen in beeld te brengen. Om goede prognoses te kunnen maken, verbeteren de gemeenten eerst de kwaliteit van de informatievoorziening (juistheid, volledigheid, tijdigheid, betrouwbaarheid en consistentie). Er is een dashboard ontwikkeld om de informatie inzichtelijk te maken en de ontwikkelingen in het sociaal domein te monitoren. Medewerkers van bedrijfsvoering, beleid en de uitvoering voeren enkele keren per jaar het gesprek over het dashboard, om duiding te geven aan de cijfers en om eventueel beleidsmatig bij te sturen. Het dashboard wordt niet besproken met aanbieders.

## 2. Onderzoeksvraag

De VNG biedt de visitatietrajecten aan omdat er tekorten zijn in het sociaal domein. Veel gemeenten worden daarmee geconfronteerd. Los van de vraag wat de exacte oorzaak van deze tekorten is, bestaat consensus over het belang voor gemeenten om grip te hebben en houden op de uitgaven in het sociaal domein. Niet met de belofte dat daarmee voor alle gemeenten automatisch de tekorten kunnen worden opgelost. Wel met de overtuiging dat het zonder grip haast niet mogelijk is om die op te lossen. De centrale vraag in de visitatietrajecten luidt dan ook: *In hoeverre hebben de gemeenten voldoende visie en focus om de uitvoering van het sociaal domein goed te laten verlopen en welke lessen kunnen zij hieruit trekken voor de toekomst?*

Hoewel *grip* het centrale thema is in alle visitatietrajecten, is iedere gemeente uniek in de manier waarop zij het sociaal domein heeft georganiseerd en, daarvan afgeleid, de monitoring- en sturingsmechanismen heeft ingericht. We verzoeken gemeenten die zich aanmelden daarom ook nadrukkelijk om een eigen vraagstuk in te brengen binnen het thema grip. Zo spitsen we het traject toe op de lokale situatie.

Gemeenten Huizen, Blaricum, Eemnes en Laren willen graag leren van experts op het gebied van het sociaal domein, om het sociaal domein op een financieel verantwoorde manier in te richten. De tekorten in het sociaal domein zijn de afgelopen jaren opgelopen en de gemeenten ervaren de mate van grip op de financiën als beperkt. Ze vinden het lastig om te duiden waar de stijging van de kosten precies door komt. Voor gemeenten Huizen, Blaricum, Eemnes en Laren zijn naar aanleiding van de bestuurlijke en ambtelijke intake de twee belangrijkste vraagstukken rond grip geformuleerd:

- *visie als bestuurlijk kader voor grip op het sociaal domein;*
- *monitoring om grip te krijgen.*

In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 3) behandelen we de vijf onderdelen van het sociaal domein volgens de notitie *Harmonie in het sociaal domein*: visie, regionale samenwerking, toegang, inkoop en bekostiging, en monitoring. In hoofdstuk 4 reflecteren we vervolgens op bovenstaande twee vraagstukken.

### 3. Bevindingen

In dit hoofdstuk bespreken we de bevindingen aan de hand van de vijf onderdelen van het sociaal domein volgens de notitie *Harmonie in het sociaal domein*: visie, regionale samenwerking, toegang, inkoop en bekostiging, en monitoring.

Als er wordt gesproken over '(medewerkers van) de gemeenten' wordt daar ook de uitvoeringsorganisatie mee bedoeld.

#### Visie

1. Gemeente Huizen heeft een beleidsplan op hoofdlijnen voor het sociaal domein. Het beleidsplan bevat ambities, kernwaarden en speerpunten, maar bevat nog geen SMART doelen en beleidsprioritering.
  - a. De ambitie van het beleidsplan is als volgt geformuleerd: *Inwoners zitten aan het stuur van hun eigen leven, nemen naar vermogen deel aan de Huizer samenleving en leveren hieraan een bijdrage. Wanneer ondersteuning uit het sociale netwerk of vanuit basisvoorzieningen ontoereikend is, kunnen inwoners gebruik maken van het gemeentelijke vangnet.*
  - b. Kernwaarden van het beleidsplan zijn: de inwoner centraal, uitgaan van eigen regie en mogelijkheden en uitgaan van een heldere verdeling in het sociaal domein.
  - c. Speerpunten zijn onder andere: een veilig, gezond en kansrijk opgroeiklimaat, stimuleren van deelname van inwoners aan de samenleving, langer comfortabel thuis wonen, financiële zelfredzaamheid, voorkomen van gezondheidsproblemen, faciliteren van burgerinitiatieven en een inclusieve samenleving.
  - d. Het beleidsplan beschrijft hoe de ambitie gerealiseerd moet worden, maar bevat geen concrete doelstellingen of indicatoren om dit te monitoren. Ook wordt er in het beleidsplan nog geen concrete vertaalslag gemaakt naar een prioritering in beleidskeuzes: voor wie is de gemeente er wel en voor wie niet?
2. De andere drie gemeenten hebben geen beleidsplan voor het sociaal domein, alleen een verordening sociaal domein. Op hoofdlijnen komt de visie van de vier gemeenten overeen. Dit is vastgelegd in de programmabegrotingen van de gemeenten. In de concretisering van de visie zijn er verschillen die zijn vastgelegd in de verordeningen sociaal domein.
  - a. Er zitten verschillen in de concretisering van het beleidsplan voor het sociaal domein. In de bestuurlijke intake kwam bijvoorbeeld naar voren dat de gemeenten verschillend denken over of het vanzelfsprekend is dat de gemeente scootmobielen voor inwoners betaalt.
  - b. Medewerkers van de uitvoeringsorganisatie zien het over het algemeen niet als een groot probleem dat er verschillen zijn tussen de gemeenten. Zij geven aan dat ongeveer 95% van het beleid hetzelfde is voor de verschillende gemeenten. Wel kost het aardig wat werk als het wel afwijkt. Desondanks geven zowel bestuurders, beleidsmedewerkers als uitvoeringsmedewerkers aan dat de HBEL-constructie een meerwaarde heeft. Zij geven aan dat de voordelen van samenwerking op deze manier voor hen zwaarder wegen dan de nadelen.
  - c. Aandachtspunt van de huidige constructie is dat de besluitvormingstrajecten van de verschillende gemeenten niet parallel lopen. Op HBEL-niveau wordt besluitvorming voorbereid, maar vervolgens gaan de gemeenten individuele planning en control cycli in. Hierdoor hebben sommige gemeenten al een besluit genomen, terwijl andere

gemeenten er nog langer bij stil willen staan, bijvoorbeeld als de prioriteiten van de verschillende gemeenten anders liggen. Dit wordt soms als een nadeel ervaren. In de begroting is dat zo nu en dan manoeuvreren om bezuinigingen en investeringen rond te krijgen, maar hier vinden de gemeenten steeds meer handigheid in.

- d. De uitvoering is blij met de ruimte die ze krijgt om te doen wat nodig is en om passende hulp te bieden voor de cliënt. Wel denken sommige medewerkers dat het zou helpen als bestuurders op hoofdlijnen meer 'een koers kiezen' en prioritering aanbrengen in de dienstverlening die volgens de gemeenten van belang is. Zo hoeft de uitvoering dit niet per individueel geval te bepalen.
3. De gemeenten starten het komende half jaar met een waarden- en normentraject, mede gericht op eventuele verschillen in de uitvoering van het beleid.
    - a. De gemeenten willen graag onderzoeken in hoeverre er uniform gewerkt wordt in de uitvoering of dat de keuzes die worden gemaakt meer 'persoonsafhankelijk' zijn.
    - b. Ook kan dit traject helpen om af te bakenen waar de verantwoordelijkheid van de gemeenten eindigt, als de gemeenten dit traject gebruiken om met elkaar te bepalen wat de 'norm' van dienstverlening zou moeten zijn. Echter, de insteek van het traject is primair gericht op de uitvoering.
  4. De gemeenten voeren dit jaar bezuinigingsmaatregelen in, die in lijn moeten liggen met de visie.
    - a. Er zijn enkele maatregelen geselecteerd die de kosten in het sociaal domein moeten terugbrengen, zoals het lokaal organiseren van begeleiding, lumpsum financieren van specialistische begeleiding en het intensiveren van samenwerking met het voorveld. De commissie merkt op dat de maatregelen kostengericht zijn ingestoken en in mindere mate gericht op verandering van dienstverlening aan de cliënt. De maatregelen worden vanaf 2021 ingevoerd.
    - b. Het is de bedoeling dat de maatregelen passen bij de speerpunten zoals benoemd in bevinding 1c.
    - c. De Adviesraad Sociaal Domein heeft in december 2020 haar ongenoegen uitgesproken over de manier waarop bezuinigingsmaatregelen binnen de gemeenten zijn uitgewerkt en de mate waarin het cliëntenperspectief hierin voldoende wordt meegenomen.

#### *Regionale samenwerking*

5. De HBEL-gemeenten kopen de voorzieningen voor het sociaal domein in via de Regio Gooi en Vechtstreek. Gooi en Vechtstreek voert ook het contractbeheer uit.
  - a. Regio Gooi en Vechtstreek koopt in principe al het zorgaanbod voor de HBEL-gemeenten in. Als de gemeenten vinden dat bepaald zorgaanbod ontbreekt in de regio, wordt dit lokaal ingekocht.
  - b. In de ambtelijke intake werd genoemd dat de gemeente bijvoorbeeld zelf vormen van specialistische jeugdhulp inkoopt, zoals 3-milieuvoorzieningen, enkele verblijfsplekken en voorzieningen voor jeugdigen met een migratieachtergrond. Dit hebben de HBEL-gemeenten zelf ingekocht toen er in de regio geen aanbieders inschreven op deze producten, vanwege lage tarieven.
6. Participeren in de Regio Gooi en Vechtstreek vraagt ook capaciteit om invulling te geven aan de beleidsinhoudelijke samenwerking.

- a. De Regio Gooi en Vechtstreek vindt het belangrijk om niet alleen inkoop-technische, maar ook beleidsinhoudelijke zaken te bespreken. Dit vereist participatie in de vorm van beleidscapaciteit, overleg en afstemming. Enkele van de medewerkers van de HBEL-gemeenten die we gesproken hebben, zien deze inzet als inzet bovenop de reguliere taken, in plaats van aanvullend aan.
- b. Alle ambtelijke en bestuurlijke betrokkenen zien de regionale samenwerking wel als waardevol, vooral vanwege de gezamenlijke inkoop.

### *Toegang*

7. De gemeentelijke toegang voor de HBEL-gemeenten is ondergebracht bij gemeente Huizen.
  - a. De toegang werkt met drie integrale teams (team A richt zich op de leeftijden 27+, met een focus op werk en participatie, team B richt zich op de leeftijden 27- en team C focust met name op zorg en ondersteuning voor de leeftijden 27+).
  - b. De gemeenten hebben gekozen voor teams met integrale dienstverlening. Daarnaast zijn er sociale wijkteams die signaleren en als het nodig is doorsturen naar de uitvoering. Ook willen de gemeenten zelf lichte ambulante begeleiding gaan uitvoeren. Hier zijn de eerste stappen in gezet.
8. Zowel binnen de uitvoering als tussen uitvoering, beleid en bedrijfsvoering weten mensen elkaar goed te vinden. Die samenwerking is in het afgelopen halfjaar geïntensiveerd. Daarnaast is ook recent ingezet op versterking van de relatie met partners in het voorveld.
  - a. De gemeenten hebben de laatste tijd intensief ingezet op de samenwerking tussen het voorveld, consultants en beleid. De betrokkenen ervaren dit als positief. Met name het werken met vaste contactpersonen voor verschillende gremia heeft ervoor gezorgd dat de verschillende uitvoeringpartners elkaar goed weten te vinden.
  - b. Iedere inwoner heeft een vaste consultant als aanspreekpunt. Daarnaast is de consultant een vast aanspreekpunt voor Centrum Jeugd & Gezin, de POH'ers en huisartsen. In het verleden werd gewerkt met vaste aanspreekpunten tussen consultants en sociale wijkteams. Dat gebeurt nu niet meer, waardoor er af en toe gaten vallen in de communicatie. Over het algemeen gaat de samenwerking tussen consultants en sociale wijkteams goed.
  - c. Binnen de uitvoering vinden er zogeheten 'sirenelunches' plaats, waarbij signalen van cliënten worden besproken met partijen uit de uitvoering en het brede voorveld. Ook zijn er 'canvassessies' in het leven geroepen. Daarbij bespreken de gemeenten met partijen uit het voorveld signalen die mogelijk tot een andere inzet van de uitvoering leiden. Als er in deze sessies wordt geconcludeerd dat er lacunes in het beleid zitten, wordt het ook naar het beleidsniveau getild. Daarom neemt een beleidsmedewerker deel aan de sessies. De gemeenten werken volgens het principe 'beleid faciliteert uitvoering', wat inhoudt dat ze 'bottom-up' werken en dat de werkelijkheid van de uitvoering leidend is voor wat er in beleid moet landen.
  - d. In de gesprekken werd benadrukt dat deze samenwerking als erg positief wordt ervaren sinds ongeveer een half jaar, vanwege bovenstaande ontwikkelingen. Het streven is om deze beweging voort te zetten.
9. De verhouding in percentages van de verschillende verwijsstromen is vergelijkbaar voor de drie gemeenten (Eemnes uitgezonderd). Voor alle gemeenten geldt namelijk dat de meeste verwijzingen van de huisarts komen. De percentages verschillen wel in omvang.
  - a. Voor de gemeenten Huizen, Blaricum en Laren zijn de verwijzingen via de huisarts het grootst (variërend van 47% in Huizen tot 60% in Laren). De verwijzingen via de

gemeentelijke toegang zijn van kleinere orde. Deze variëren van 21% (in Laren) tot 37% (in Huizen). Vooral de verwijzingen door de huisarts wijken af van het landelijk beeld, waar het percentage huisartsverwijzingen rond de 36% ligt.

- b. Sinds kort heeft gemeente Huizen een POH'er, om een lichter alternatief te kunnen bieden. Het doel daarvan is het aantal verwijzingen door de huisarts af te laten nemen. Binnenkort neemt de POH'er plaats in team B van de toegang.

### *Inkoop en bekostiging*

10. De gemeenten zijn enkele jaren geleden overgestapt naar een andere inkoopssystematiek.
  - a. In 2018 hebben de gemeenten ervoor gekozen om over te gaan van gesubsidieerde zorg naar inkoop. Sindsdien zijn de registraties beter in beeld.
  - b. Bij subsidieafspraken wordt vaak een maximaal budget (een 'automatisch budgetplafond') afgesproken, terwijl dit bij inkoop p\*q-bekostiging niet standaard zo is. Deze overgang heeft gezorgd voor een stijging van de kosten.
  - c. Daarnaast hebben de gemeenten geprobeerd te sturen op minder aanbieders, om de versnippering van het zorglandschap tegen te gaan (bijvoorbeeld door in sommige percelen niet in te schrijven). Ook zijn de gemeenten van plan om specialistische begeleiding (voor Jeugd en Wmo) via een lumpsumfinanciering in te kopen.
11. Het feit dat de inkoop niet bij de gemeenten zelf ligt, zorgt ervoor dat sommige medewerkers van de gemeenten een minder groot 'gevoel van kostenbeheersing' hebben.
  - a. De gemeenten hebben niet altijd het gevoel dat ze grip op de kosten hebben, omdat de inkoop en het contact met aanbieders via de regio gaat.
12. Sommige medewerkers geven aan dat de stijgende kosten vaak te laat in beeld zijn, waardoor er reactief wordt gehandeld.
  - a. Cijfers komen vaak pas laat in beeld, omdat aanbieders pas laat declareren. Dit is een van de redenen dat in juni 2021 de cijfers van 2020 pas in beeld zijn.
  - b. Dit geldt voor zowel de lokale als regionale kosten.
  - c. Daarom proberen de gemeenten nu versneld bezuinigingsmaatregelen uit te voeren.

### *Monitoring*

13. Er zijn verschillende stappen gezet in monitoring en er vinden verschillende momenten plaats waarop er naar de informatie in het dashboard wordt gekeken.
  - a. In 2019 verscheen het rekenkamerrapport 'Quickscan jeugdhulp', waarin werd aanbevolen om de transformatie te monitoren (inzicht in de verschuiving van zware naar lichte zorg). De afdeling bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisatie is sindsdien bezig geweest om deze gegevens inzichtelijk te maken en voert regie over een dashboard.
  - b. Beleid en bedrijfsvoering informeren de colleges en gemeenteraden vier keer per jaar over de stand van zaken van de dienstverlening en de besparingsmaatregelen. Dat doen ze door middel van het dashboard en bestuurlijke rapportages.
  - c. Twee keer per jaar vinden analysesessies plaats met bedrijfsvoering, beleid en uitvoering samen. Zij bespreken dan gezamenlijk de ontwikkelingen in het dashboard.
14. Het dashboard bevat informatie over sommige onderdelen van het sociaal domein, maar nog niet alle relevante data.

- a. Het dashboard bevat informatie over aantallen voorzieningen in de Wmo en Jeugd (intensiteit van zorg, in- en uitstroom en verwijzers voor Jeugd) en aantallen inwoners in de Participatiewet.
- b. Er zijn nog geen financiële gegevens beschikbaar in het dashboard. Hier wordt aan gewerkt.

15. De gemeenten zijn voornemens meer datagestuurd te werken, maar moeten dit nog meer inbedden in de praktijk.

- a. Naast de hierboven beschreven sessies (punt 13) wordt de koppeling tussen beleid en data nog weinig gemaakt. Het is nog lastig om duiding te geven aan de cijfers en in beeld te brengen wat het effect is van uitgevoerd beleid. Medewerkers van cluster bedrijfsvoering en beleid hebben nog niet het gevoel dat ze alle relevante indicatoren in beeld hebben.
- b. Er zijn nog stappen te zetten om het duiden van de data te integreren in de dagelijkse beleidspraktijk en om tijdig ontwikkelingen in de gegevens te verklaren en te interveniëren als dat nodig is.
- c. Gegevens zijn vaak nog niet actueel, omdat het berichtenverkeer niet altijd tijdig wordt bijgewerkt door aanbieders. Gemeenten en aanbieders hebben hierover nog geen concrete afspraken gemaakt.



#### 4. Conclusies en aanbevelingen op hoofdthema's

De commissie constateert dat enkele dingen al goed gaan in de samenwerking tussen gemeenten Huizen, Blaricum, Eemnes en Laren. De samenwerkingsconstructie met vier gemeenten betekent dat er een behoorlijke gelaagdheid is in de besluitvormingsprocessen, maar alle betrokkenen spreken hun duidelijke commitment voor en geloof in de samenwerking uit. Dat is ook nodig in een dergelijk samenwerkingsverband. In de gesprekken geven de betrokken partijen aan dat de samenwerking in de uitvoering intensief is en goed gaat. Wel ligt er ook nog een aantal opgaven en aandachtspunten om mee aan de slag te gaan, zodat deze samenwerking zich daadwerkelijk gaat uitbetalen.

De gemeenten hebben de commissie gevraagd of zij voldoende visie en focus hebben om de uitvoering van het sociaal domein goed te laten verlopen. Daarnaast hebben zij de vraag gesteld of de maatregelen die zij nemen de juiste zijn en of ze daarmee de kostenstijgingen kunnen tegengaan. Dit zijn omvangrijke vragen. Binnen de scope van de visitatiecommissie is het niet mogelijk om die allemaal te beantwoorden. Wel kunnen we binnen de scope aangeven dat:

1. het van belang is dat maatregelen in lijn liggen met de uitgangspunten van de gemeente (afkomstig uit een bestuurlijke visie op het sociaal domein) en
2. dat de uitkomsten van de maatregelen goed te volgen moeten zijn via geschikte monitoring waarop passend bijgestuurd kan worden.

Deze twee onderdelen worden in dit hoofdstuk besproken aan de hand van conclusies en aanbevelingen.

*Let op:* de voorbeelden van andere gemeenten die worden genoemd bij de aanbevelingen zijn bedoeld ter inspiratie en reflectie op de eigen situatie. Ze zijn niet bedoeld als directe en concreet passende oplossingen.

##### Visie als bestuurlijk kader voor grip op het sociaal domein

Het is van belang dat gemeenten een gezamenlijke visie hebben op het sociaal domein wanneer zij intensief samenwerken. Deze visie gaat over: waarom, waarvoor en voor wie is het sociaal domein van de gemeenten op aard? Echter, voordat deze gemeenten zich aan een gezamenlijke visie committeren, is het nodig om een bovenliggende vraag over het samenwerkingsmodel te beantwoorden, namelijk: levert de samenwerking (in dit geval de HBEL-constructie) voldoende op voor de afzonderlijke gemeenten en voor de constructie als geheel? Dit is een complex vraagstuk, waar de commissie tijdens het visitatietraject geen gegrond antwoord op kan geven. Wel geven de HBEL-gemeenten aan dat zij duidelijke meerwaarde zien in de samenwerking binnen de HBEL-constructie. Uitgaande van deze toegevoegde waarde, deelt de commissie haar reflecties op een passende gezamenlijke visie binnen een dergelijk samenwerkingsmodel.

De uitvoeringsorganisatie laat merken dat zij zich erg serieus genomen voelt bij de totstandkoming van beleid en dat er veel ruimte is om het cliëntperspectief centraal te stellen. Beleid komt hierdoor vaak 'bottom-up' tot stand en is gebaseerd op een reëel beeld van de praktijk. Dit komt de kwaliteit van dienstverlening ten goede.

De technische/pragmatische maatregelen die nu zijn ingevoerd, focussen op het anders organiseren van zorg. Dit kan helpen om meer kosteneffectief te werken, mits het effect van de maatregelen goed gevolgd wordt (zie verderop). Het lijkt erop dat verschillende lagen in de gemeenten hebben nagedacht over de maatregelen. Echter, de groeiende zorgzwaartes en aantallen cliënten vragen ook om aandacht voor een meer fundamentele vraag: waartoe is de gemeente op aard? Welke inwoners mogen aankloppen bij de gemeente en welke inwoners zullen eerst zelf een oplossing moeten vinden? Dit type vragen over de *filosofie* van het sociaal domein moet beantwoord worden in een heldere, bestuurlijke én gezamenlijke visie op het sociaal domein. Alleen met een gezamenlijke visie

op het sociaal domein kan de uitvoering eensgezind te werk gaan en komt de meerwaarde van de HBEL-constructie tot zijn recht. Accentverschillen kunnen daarnaast altijd in de verordeningen geregeld worden, zodat er nog steeds ruimte is voor lokaal maatwerk.

Met een duidelijke visie kan de toegang worden geholpen om keuzes te maken in de zorgverlening, zodat de zorg wordt gegeven aan de inwoners die dit echt nodig hebben. Zonder een duidelijk kader bestaat het risico dat de uitvoering vindt dat meer inwoners in aanmerking komen voor voorzieningen dan eigenlijk mogelijk is binnen de budgettaire kaders. Voor consulenten kan het aangaan van dit gesprek ingewikkeld zijn als er geen heldere en bestuurlijke richting wordt gegeven. Zij moeten dan namelijk zonder duidelijke dekking met de inwoner in discussie over de uitkomst van beschikkingen. Vanuit de visie op het sociaal domein kan ook een passende bekostigingssystematiek gekozen worden, die in samenhang is met de rest van de inrichtingskeuzes. In de aanbevelingen gaan we hier verder op in.

Het is aan te raden om als vier gemeenten samen een (grotendeels) gezamenlijke visie, doelstellingen, uitgangspunten en prioriteiten op te stellen. Hiervoor moet eerst geconcretiseerd worden waar overlap zit in visie en waar verschillen zitten. Deels zijn deze tussen de gemeenten al bekend en deels is dit nog niet vastgelegd. De HBEL-gemeenten gaan samen een waarden- en normentraject in, om aan de hand van cases verschillen in de prioritering van keuzes te bespreken. De commissie moedigt dit traject aan. Onderschat een dergelijk traject niet. De ervaring van de commissie is dat dit soort trajecten binnen één gemeenteraad vaak al een complex proces opleveren als ze echt van meerwaarde willen zijn, laat staan met vier.

Daarnaast is het van belang dat de gemeenten zich bewust zijn van mogelijke risico's die de 'bottom-up'-aanpak met zich meebrengt. Doordat de uitvoering leidend is voor beleidsvorming, wordt er sneller vanuit casusoptiek beleid gevormd. Het is mooi dat de reële problemen van inwoners hierdoor een plek krijgen in het beleid van de gemeenten, maar het risico bestaat dat er niet integraal naar de belangen van alle inwoners wordt gekeken. Hierdoor kunnen overkoepelende beleidsdoelen in het gedrang komen. Juist in gemeenten met gemiddeld veel hoge inkomens is het belangrijk om goed in beeld te hebben voor welke groepen de gemeente er wil zijn en voor welke groepen dat niet of minder nodig is. Het is van belang dat bestuurders hier duidelijk stelling in nemen.

1. **Aanbeveling:** Maak in een bestuurlijke visie zo duidelijk mogelijk waar de gemeente wel en niet van zou moeten zijn. Gebruik het waarden- en normentraject om te verkennen over welke inhoudelijke punten brede overeenstemming is en over welke punten (nog) niet. Een manier om dit te doen is de relevante raadscommissies van gemeenteraden bij elkaar laten komen om de vraagstukken helder te krijgen en te onderzoeken op welke punten er een gedeelde lijn is. Trek samen met beleid, uitvoering en het (niet-professionele) voorveld op om de complexe en gevoelige materie van het sociaal domein te doorgronden. Bespreek de lastige afwegingen in het sociaal domein en breng in kaart wat de gevolgen hiervan zijn (ook op andere onderdelen van de gemeentelijke uitgaven). Bespreek de beelden uit de praktijk vanuit de uitvoering en deduceer hieruit de belangrijkste ontwikkelingen over kwetsbare inwoners. Onderzoek of deze ontwikkelingen ondersteund worden door data (zie verderop in dit hoofdstuk). Maak per doelgroep inzichtelijk wat de concrete vragen en behoeften (kunnen) zijn en wat daarin het aanbod van de gemeente is (en dus ook niet is). Een voorwaarde voor deze keuzes is dat er slechts schaarse middelen én tijd te verdelen zijn. Breng deze visie in de regio in, om het gesprek te voeren over wat dit betekent voor inkoop.
  - a. Voorbeeld: focus het beleid op kwetsbare kinderen uit gezinnen met meervoudige problematiek (schulden, (v)rechtscheiding, laaggeletterdheid, etc.), of op alle kinderen met een hulpvraag. Krijgen kinderen met een dringende hulpvraag die cruciaal is voor hun verdere ontwikkeling voorrang op kinderen die lichtere vormen van hulp nodig hebben, of niet? Welke basis streven we na en hoe werken we die uit?
  - b. Gemeenten Huizen, Blaricum, Eemnes en Laren kunnen ideeën opdoen bij en praktijken uitwisselen met andere gemeenten die hiervan al uitgewerkte voorbeelden

hebben. De visitatiecommissie staat via de VNG onder meer in contact met de gemeenten Krimpen aan den IJssel, 's-Hertogenbosch en Oldambt. Ook met gemeente Utrecht zijn contacten die geraadpleegd kunnen worden ter inspiratie.

- c. Gemeente Krimpen aan den IJssel is bijvoorbeeld tot een breed gedragen visie gekomen na een langlopend participatietraject, waarbij inwoners en maatschappelijke organisaties zijn betrokken. Daarbij stonden interne en externe afstemming en volledigheid van de keuzes hierin hoog in het vaandel. Dit heeft geleid tot een beleidsplan waar moeilijke keuzes mee kunnen worden beslecht, dat tegelijkertijd breed politiek en maatschappelijk draagvlak heeft. De VNG kan u met hen in contact brengen.
  - d. Utrecht heeft bijvoorbeeld de visie gekozen: liever thuis dan in een voorziening. Dit houdt in dat de gemeente zoveel mogelijk afschaalt op jeugdhulp met verblijf, en inzet op lichtere alternatieven. Deze heldere visie helpt bij het consistent uitwerken (operationaliseren) van deze visie en de keuzes die daarin gemaakt moeten worden. De volgende aanbeveling gaat hier verder op in. De VNG kan u met hen in contact brengen.
2. **Aanbeveling:** Nadat er een prioritering in de keuzes binnen de visie is aangebracht, moet de visie geoperationaliseerd en uitgevoerd worden. Wat betekent de visie voor de inrichting van het sociaal domein en de uitvoering ervan? De operationalisering van de visie kan bijvoorbeeld vorm krijgen via een afwegingskader voor toegangsmedewerkers om beredeneerde keuzes te maken in individuele situaties. Hierdoor hebben consulenten een legitimatie richting inwoners om (soms lastige) besluiten te nemen.
- a. De operationalisering van de visie krijgt bijvoorbeeld vorm in de keuze voor een bekostigingssystematiek. In gemeente Utrecht helpt taakgerichte bekostiging om de budgettaire schaarste naar aanbieders te communiceren. Tegelijkertijd vereist dit ook veel sturingscapaciteit – als taakgerichte bekostiging niet goed wordt uitgevoerd, werkt het juist een risico op budgetoverschrijding in de hand. Voor het succesvol functioneren van taakgerichte bekostiging moet je als gemeente consistente keuzes maken, die in lijn liggen met de gekozen systematiek. Dit betekent bijvoorbeeld dat het budget van een aanbieder niet zomaar meer opgehoogd kan worden. In Utrecht wordt dan gekeken naar een passend alternatief waaruit blijkt dat in 30% van de gevallen geen doorverwijzing nodig is.
  - b. Gemeente Deventer werkt met een dergelijk afwegingskader, als instrument voor hun toegangsmedewerkers om maatwerkkeuzes explicieter te kunnen maken. Hiermee geeft de gemeente richting, terwijl er tegelijkertijd behoefte aan en ruimte voor de professionele afweging van de medewerker blijft. Op dit moment wordt er daarnaast een model-werkinstructie met een afwegingskader besproken in de gemeentelijke werkgroep sturing in de Wmo. Die is gericht op sturen aan de poort. Gemeenten Huizen, Blaricum, Eemnes en Laren kunnen via de VNG met zowel Deventer als deze gemeentelijke werkgroep in contact worden gebracht, als ze dat willen.
  - c. Het opstellen van 'leidende principes' kan helpen bij de vertaling van visie naar uitvoering. Hiervoor hebben het NJi en Movisie een [brochure](#) opgesteld die behulpzaam kan zijn.
3. **Aanbeveling:** Differentieer in de aanpak voor verschillende groepen – kijk goed hoe schaarste verdeeld wordt. Voor sommige groepen moet de vraag misschien afgeremd worden, omdat inwoners zelf eigenaarschap kunnen nemen voor hun ondersteuningsvragen, terwijl andere groepen juist meer aangeboden mag worden om ze te helpen. Overweeg een proactieve aanpak met vroegsignalering voor de groepen inwoners waar het doorgaans minder goed mee gaat, en een meer terughoudend participatiemodel op andere plekken. Probeer hierbij niet alleen binnen het kader van het sociaal domein te denken, maar kijk domeinoverstijgend. Wat kan bijvoorbeeld passend onderwijs betekenen voor bepaalde groepen inwoners? Hierbij hoort ook dat eventuele bezuinigingsmaatregelen in lijn liggen met de visie en dat de meest kwetsbare inwoners niet geraakt worden.

### Duiding van de cijfers om grip te krijgen

De HBEL-gemeenten zijn bezig met een dashboard voor het sociaal domein. Op dit moment bevat het dashboard met name informatie over aantallen, maar nog niet alle relevante indicatoren (over bijvoorbeeld financiën) zijn inzichtelijk. In het beleidsplan en het stuk over de maatregelen zijn doelen geformuleerd, maar deze zijn nog niet SMART gemaakt naar concrete indicatoren waarop gemonitord kan worden. Hier wordt aan gewerkt, maar het vereist nog de nodige inzet. Het gesprek over het dashboard tussen beleid, uitvoering en bedrijfsvoering vindt twee keer per jaar plaats. Deze gesprekscyclus is nog in een opstartende fase.

Goede data(-analyses) dragen bij aan beleid meten, toekomstig beleid opstellen, college en raad meenemen in de belangrijke onderwerpen van het sociaal domein en toekomstige, financiële tegenvallers signaleren. Op dit moment wordt duiding van data in de HBEL-gemeenten nog weinig gebruikt om beleid te evalueren en eventueel bij te sturen, of om prognoses te maken voor financiële effecten van beleid in de toekomst. Ook zijn er nog geen concrete afspraken met aanbieders over actueel berichtenverkeer. De HBEL-gemeenten kunnen hier nog stappen in zetten.

1. **Aanbeveling:** Maak vaart met het opzetten van goed gegevensbeheer. Streef ernaar dat data *realtime* inzichtelijk zijn, zodat niet gestuurd wordt op basis van verouderde informatie. Maak contractueel afspraken met aanbieders om het berichtenverkeer up-to-date te krijgen. Geef aan waarom het belangrijk is dat er niet tot vijf jaar kan worden gedeclareerd en maak afspraken om dit binnen een jaar af te handelen. Stuur in de contracten ook expliciet aan op het correct en tijdig bijhouden van het berichtenverkeer om financiële ontwikkelingen sneller inzichtelijk te maken. Verzamel hiervoor de relevante data in het dashboard. Ga ditzelfde gesprek aan met de regio. Verken wat mogelijk is met het oog op termijnen van gegevensaanlevering. Geef aan wat gemeenten nodig hebben om meer grip te krijgen op de kosten.
  - a. Gemeente Tilburg is een gemeente die voorspelbaarheid ziet als een belangrijk onderdeel van grip en dergelijke afspraken heeft ingevoerd. De VNG heeft contactgegevens van deze gemeente.
  - b. Het Ketenbureau i-Sociaal domein organiseert regelmatig kennissessies over monitorinformatie en heeft expertise om gegevens goed inzichtelijk te maken. De VNG kan de contactgegevens van het Ketenbureau met de HBEL-gemeenten delen.
2. **Aanbeveling:** Stel concrete doelen en bijpassende indicatoren op die inzicht geven in de effectiviteit van het beleid en de uitvoering, maar ook de transformatieopgave in het algemeen. Stel zowel specifieke indicatoren (voor bijvoorbeeld maatregelen) als stelselindicatoren op. Stelselindicatoren geven een indicatie van de transformatieopgave op totaalniveau. Er zijn drie typen stelselindicatoren: bereik (stand en stroom, oftewel in- en uitstroom), beschikbaarheid (wachttijden) en kwaliteit (bijvoorbeeld via cliënttevredenheidsonderzoek). Deze drie stelselindicatoren moeten vervolgens passen binnen de vierde stelselindicator: het beschikbare budget. Vooral met taakgerichte bekostiging is deze indicator van belang, om te kunnen monitoren of de schaarste goed verdeeld is. De vier stelselindicatoren kunnen worden afgezet tegen verschillende variabelen op verschillende niveaus, zoals per zorgvorm, per type aanbieder, per gebied in de gemeente of op totaalniveau (van Wmo en Jeugd bijvoorbeeld). Symboliseer de indicatoren door 'pijltjes'. Staan alle vier de pijltjes de juiste kant op (instroom stabiliseert of neemt af, uitstroom blijft op gang, de kwaliteit is op orde en het aanbod blijft binnen budget)? Dan is blijkbaar de goede beweging ingezet.
  - a. Een voorbeeld voor gemeente Huizen: bij de bezuinigingsmaatregel 'Wmo begeleiding regulier lokaal organiseren' wordt de indicator genoemd: gemiddeld kortere en/of minder intensieve trajecten te realiseren (in vergelijking met

geïndiceerde trajecten begeleiding individueel regulier). Met gemiddeld kortere en/of minder intensieve trajecten is echter nog niet vast te stellen of dit een gevolg is van de beoogde maatregel. Voor de meest waardevolle informatie kan deze indicator worden afgezet tegenover verschillende indicatoren, bijvoorbeeld per zorgvorm, per gebied, per aanbieder en op totaalniveau. Bij het invoeren van maatregelen is het verstandig om eerst een nulmeting op al deze niveaus te doen, om veranderingen in de tijd aan te relateren. Stel vervolgens per type indicator de volgende vragen om verschillende analyses te krijgen (niet een limitatieve lijst): Welke verandering beogen we? Waaraan kunnen we zien/meten dat deze verandering in gang is gezet of bereikt? Wees concreet in de verschuiving van cliënten: hoeveel cliëntenverschuiving kan worden verwacht? Welke financiële effecten zijn te verwachten? In hoeverre accepteren we een verlaging van de cliënttevredenheid? Stel dat bij de ene aanbieder te zien is dat de duur van trajecten drie keer zo lang is als bij een andere aanbieder, dan geeft dit belangrijke informatie waarnaar verder onderzoek gedaan kan worden. Bespreek de analyses intern (met de raad) en ook met de partners in de stad, zoals aanbieders, om er zo goed mogelijk duiding aan te geven én lerend vermogen te vergroten. Hier gaat de volgende aanbeveling over.

3. **Aanbeveling:** Organiseer leerkringen met medewerkers van bedrijfsvoering, beleid en uitvoering om indicatoren op te stellen en elkaar te helpen de (trends achter de) data te begrijpen, zodat zoveel mogelijk mensen in de gemeenten overweg kunnen met de interpretatie van de data. Voer intern continu het gesprek over de ontwikkelingen in het sociaal domein, ondersteund door het dashboard, niet slechts enkele keren per jaar. Stuur voortgangsrapportages naar de raad en houd informatiebijeenkomsten met de raad om de gegevens te bespreken en hier samen duiding aan te geven. Gebruik deze interne sessies om het lerend vermogen van de gemeente op het gebied van data en monitoring te verbeteren. Organiseer daarnaast periodiek gesprekken met de partners in de stad (zoals aanbieders) om duiding aan de data te geven en samen na te denken over wat er, gezien de ontwikkelingen, nodig is in de gemeente. Denk ook na over wat te doen als de resultaten niet zijn zoals verwacht. Moet er bijgestuurd worden? Op welke manier? Hoe werken de mechanismes van het beleid?
  - a. Voorbeeld: de gevisiteerde gemeenten Woudenberg en Mook en Middelaar zijn gemeenten die zelf data verzamelen en interpreteren, maar ook voor een groot deel afhankelijk zijn van de regio. Zij hebben intern stappen gezet om te kijken hoe zij om kunnen gaan met het verzamelen en duiden van data. De gemeente Mook en Middelaar is ook aanbevolen om samen met partnergemeenten in de subregio een data-analist in te huren om dit verder op orde te brengen. De VNG kan u met hen in contact brengen.
  - b. Voorbeeld: gemeente Utrecht is een gemeente die volgens voorgaande principes werkt en daar alle betrokkenen in mee kan nemen, ondanks de relatief grote gemeentelijke organisatie. De VNG kan u hiermee in contact brengen.

Op de volgende pagina staat een reactie van de Kennisinstituten (NJI, Movisie en Divosa).

### Reactie kennisinstituten (NJI, Movisie en Divosa):

#### Aansluitend op de aanbevelingen om een gezamenlijke visie te vormen met de HBEL-gemeenten:

De commissie refereert aan keuzes die gemaakt moeten worden in een bestuurlijke visie. Dan gaat het om waar je als gemeente heen wilt: wat wil je voor inwoners (ouderen, gezinnen, jongeren en kinderen)? Waar is de gemeente wel van en waar niet van? Je krijgt scherper waar men het over eens is en waaraan men prioriteit wil geven, als je discussieert over vragen als: hoe vinden we dat onze kinderen moeten opgroeien? Wat zijn normale opvoed- en opgroevragen? en Wanneer is de inzet van professionele zorg nodig (normalisering)? Hiermee probeer je aan te scherpen wat je als basis wilt voor je inwoners.

Wanneer er in de visie meer scherpte is in voor wie de gemeente zich inzet, is het van belang om die visie verder te operationaliseren naar ambities en te behalen maatschappelijke resultaten. Dat is de tweede aanbeveling. Hierbij helpt het om de staat van de inwoner (Hoe gaat het met inwoners in onze gemeente?) als uitgangspunt te nemen. Welke 'problemen' spelen zich af in onze gemeente of regio waar we ons op willen richten en welke resultaten willen we voor deze inwoners realiseren? Dit helpt ook bij de verdeling van schaarse middelen. We kunnen niet alles, maar waar moeten we echt op acteren en waar nu misschien (nog) niet? Het [kwaliteitskompas](#) kan hierbij helpen.

Bij het bewaken van de aansluiting tussen visie en bezuinigingsvoorstellen kunnen leidende principes behulpzaam zijn. Zij kunnen fungeren als toetssteen en voorkomen dat voorstellen niet in lijn zijn met de oorspronkelijke visie. Leidende principes kunnen nog zinvoller gehanteerd worden, wanneer deze consistent doorvertaald worden in de toegang, inkoop, contractmanagement en monitoring. Hiervoor is het wel van belang dat de principes daadwerkelijk doorleefd worden en gedragen worden; dat je erop aanspreekbaar bent en de ander erop aan kunt spreken. Zie voor een uitleg over het werken met leidende principes [deze](#) publicatie van NJi en Movisie.

Een afwegingskader voor de toegang hebben – voorgesteld in de aanbevelingen – wil nog niet zeggen dat dit ook landt in de praktijk. Bij het vertalen van de visie naar de praktijk is het cruciaal dat betrokkenen zich deze visie eigen maken. De manier waarop dit proces plaatsvindt, kan verschillend zijn. Hiervoor zal eerst een gesprek moeten plaatsvinden over de visie. Herkennen de betrokkenen deze? Wat vinden ze ervan? Wat denken ze dat dit voor hun werk betekent of zou moeten betekenen en wat kan erover afgesproken worden? Afhankelijk van dit gesprek en de uitkomst daarvan, kunnen richtlijnen, maar ook intervisie of coaching een middel zijn om de visie verder door te vertalen naar de dagelijkse praktijk. Welke vorm er ook gekozen wordt, het is belangrijk dat er op de vertaalslag van de visie naar de praktijk wordt gemonitord op wat dit oplevert.

Door het invoeren van een afwegingskader kunnen inwoners vaker 'nee' te horen krijgen op hun gestelde vraag. Dan is het behulpzaam om als gemeente ook eigen tegenkracht en/of een piepsysteem te organiseren, om zo zicht te krijgen op wanneer er schrijnende situaties ontstaan of wanneer er niet-passende of kwalitatief mindere diensten worden verleend. Signalen van inwoners kunnen zo adequaat worden opgepakt en de gemeente houdt tegelijk zicht op de kwaliteit van dienstverlening. Suggestie: stel een sociaal ombudsvrouw aan, die in opdracht van de raad, inwoners bijstaat wanneer zij vastlopen of ontevreden zijn over dienstverlening. Dat heeft een meerwaarde. De ombudsvrouw en gemeente kunnen periodiek in gesprek over verbeteringen van gemeentelijke dienstverlening. Een voorbeeld van een gemeente die een sociaal ombudsvrouw heeft ingesteld (voor een afgebakende periode) is gemeente De Wolden.

#### Aansluitend op de aanbeveling om datagebruik en monitoring door te ontwikkelen:

Een van de aandachtspunten bij het meer datagestueerd werken is een gezamenlijke verzameling en duiding van data door en met maatschappelijke partners, bijvoorbeeld in leerkringen. Het is goed zichtbaar dat de gemeenten goede stappen hebben gezet in het maatschappelijk partnerschap. Alleen door de data ook gedragen te laten zijn door partners, is deze van waarde en is de koppeling met beleid beter te maken. De kennisinstituten adviseren om bij de duiding van gesignaleerde ontwikkelingen gebruik te maken van de volgende vier vragen uit de oplossingsgerichte benadering: 1. Herkennen we het beeld dat uit de cijfers naar voren komt? 2. Kunnen we het beeld verklaren? 3. Wat vinden we van dit beeld? en 4. Waar liggen verbetermogelijkheden en -acties? Deze vragen kunnen gebruikt worden bij interne (duiding)gesprekken en bij gesprekken met maatschappelijke partners, zoals zorgaanbieders en de toegang. De bedoeling is daarbij om tellen en vertellen bij elkaar te brengen in een leer- en ontwikkelproces voor de beweging die je met elkaar wilt maken, of die nu voortkomt uit regulier beleid en uitvoering, uit pilots of uit maatregelen.

Het is niet alleen van belang om te weten hoe en waar relevante data te vinden of verkrijgen zijn. Het is ook belangrijk om de verbinding te leggen met welke informatie je nodig hebt vanuit je visie, ambitie, maatschappelijk resultaten en dergelijke. In de gesprekken met partijen kan het ook gaan over het proces rondom de data: zijn het de goede data? Worden ze op de juiste manier bij elkaar gevoegd? Ontbreken er belangrijke gegevens? Zijn de data actueel genoeg?

## Bijlage I – Grip...

Grip in het sociaal domein of elders heeft steeds te maken met twee onderdelen: inzicht en handelingsperspectief. Om grip te kunnen hebben, moet je weten welke ontwikkelingen zich voordoen. Vervolgens moet je hier in meer of mindere mate sturing aan kunnen geven óf op kunnen anticiperen. Zonder dit laatste is er geen sprake van grip, maar alleen van inzicht. Daarbij is het goed om je te realiseren dat er vrijwel nooit sprake kan zijn van volledige grip, zeker in het sociaal domein niet. Er is altijd sprake van (de kans op) externe beïnvloeding die buiten het handelings- en zichtvermogen ligt en waar maar in beperkte mate op geanticipeerd kan worden. Gelukkig betreft dit over het algemeen maar een beperkt deel van het domein.

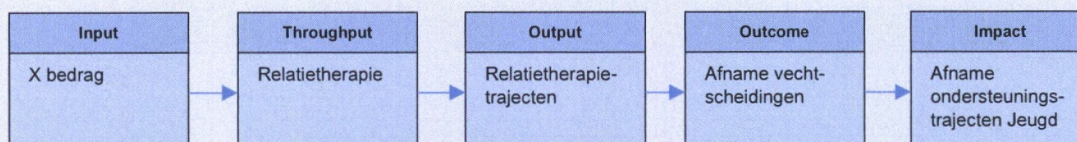
Grip hebben begint zoals gezegd met het hebben van inzicht. Echter ook inzicht komt niet vanzelf en vraagt een afbakening en een antwoord op de vraag: waar wil je inzicht in hebben? We willen nu uiteraard niet verzanden in een eindeloze exercitie waarin we afpellen tot de kern van de scope van je gewenste inzicht, maar we kunnen nu voor het gemeentelijke sociaal domein wel stellen dat de visie het startpunt vormt van grip. In een visie verwoordt een gemeente namelijk een ideaal toekomstbeeld voor (een deel van) de gemeente. Hierin schetst een gemeente hoe de lokale samenleving functioneert, welke maatschappelijke resultaten worden bereikt en wat de uitgangspunten vormen waarmee dat ideaalbeeld gerealiseerd kan worden. Een visie laat zien wat je als gemeente in de kern het allerbelangrijkste vindt, zowel als het gaat om het uiteindelijke doel als om de route die je daarvoor af moet leggen. Een visie hoort richting te geven en wel op zo'n manier dat duidelijk is welke richting gekozen wordt en op welke manier deze richting bewandeld wordt.

Met name die duidelijkheid blijft een lastig aspect van iedere visie en is ook inherent aan het concept visie. Een visie is namelijk een geabstraheerde beschrijving van een toekomstsituatie die in de praktijk altijd veel complexer is en veel nuances kent. De taal die gebruikt wordt voor het beschrijven van een visie bestaat dan ook voornamelijk uit abstracte begrippen. Die zijn goed om een beeld te schetsen, maar ontoereikend om een precies beeld te tekenen, met alle specificaties. Zo blijven veel visies dan ook hangen in containerbegrippen, zonder dat ze houvast geven aan de mensen die uitvoering moeten geven aan die visie. Wil je een visie laten werken? Dan moet je een vertaalslag maken en als gemeente steeds opnieuw zo concreet mogelijk de volgende vraag beantwoorden: Wat wil ik concreet zien veranderen op straat/in de wijk/bij mensen thuis? Met een dergelijke vertaling wordt een visie namelijk pas hanteerbaar, meetbaar en vervolgens stuurbaar.

Om een visie ook meetbaar te maken, moet deze vertaling eerst nog geoperationaliseerd worden. Dat betekent dat er indicatoren geformuleerd worden die meetbaar zijn en bij voorkeur niet al te veel administratieve lasten met zich meebrengen. Over het algemeen is dat een relatief makkelijke doorontwikkeling. De voornaamste moeilijkheid bestaat uit het concreet maken van een visie. Dat gaat namelijk gepaard met het maken van keuzes en het trekken van duidelijke grenzen.

Om te komen tot inzicht is er naast deze uitwerking nog één belangrijk aspect nodig en dat is een beleidstheorie (ofwel een effecttheorie). Dat is een uitwerking van de redeneerlijn die loopt van de inzet van middelen (input) en de uitvoering van activiteiten (throughput) naar de concrete resultaten (output) en de directe (outcome) en indirecte (impact) effecten. Deze redeneerlijn maakt in feite zichtbaar met welke concrete handelingen je bepaalde resultaten en effecten verwacht te behalen. Daarbij gaat het in eerste instantie niet om causale relaties die al op voorhand zijn vastgesteld. Het mag best zo zijn dat redeneerlijnen achteraf niet blijken te kloppen. Door ze echter te expliciteren, wordt het mogelijk om ze ook te toetsen en kun je ze naderhand ook bijsturen (zie het voorbeeld in onderstaand kader).

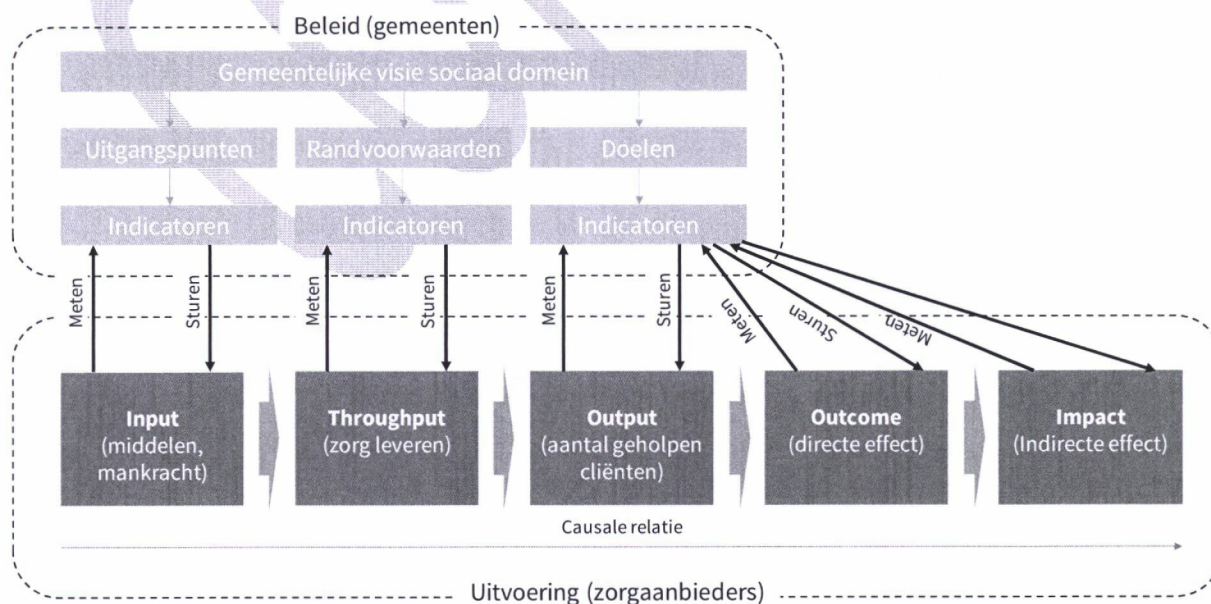
Een voorbeeld: Stel dat er grote vraag is naar ondersteuning van jeugd als gevolg van vechtscheidingen. Om dit aan te pakken, wordt het idee geopperd om vanuit de gemeente relatietherapie aan te bieden aan ouders en daar een bepaald bedrag voor te reserveren. In de uitwerking van de beleidstheorie betekent dit de volgende reeks:



Door aan alle onderdelen van de bovenstaande reeks één of meerdere indicatoren te koppelen, wordt zichtbaar wat er gebeurt. Daarmee staat niet automatisch vast dat dit *veronderstelde* causale verband ook daadwerkelijk zo werkt in de praktijk. Dit vraagt namelijk ook om een duiding van externe ontwikkelingen. Wel maakt het dat uitspraken hierover een stuk aannemelijker gemaakt kunnen worden en dat er dus nauwkeurige besluitvorming (sturing) kan plaatsvinden.

Het sturingsaspect van grip is met het juiste inzicht vervolgens niet meer dan draaien aan de knoppen die gegeven zijn. Deze knoppen zitten verwerkt in de organisatie van het sociaal domein (bijvoorbeeld de organisatie van de toegang), de gekozen bekostigingssystematiek en de contracten met zorgaanbieders. Uiteraard hangt de mate van sturing af van de mate waarin de sturingsmogelijkheden ook geborgd zijn in uitvoeringsrichtlijnen, afspraken en opgenomen contractuele verplichtingen. Er is echter meer mogelijk door naast de formele sturingsmogelijkheden ook de informele sturingsmogelijkheden te benutten. Die zitten vaak in het regelmatig, in onderling vertrouwen voeren van gesprekken en het creëren van een gezamenlijk eigenaarschap. Dit kost wel tijd en vaak ook het nodige geduld. Onderling begrip ontstaat namelijk niet zomaar. Desalniettemin heeft deze vorm van sturing altijd wel de voorkeur boven de formele sturingsmogelijkheden. Het sociaal domein is namelijk een complex ecosysteem dat zich nooit helemaal laat vangen in afspraken, contracten of procedures en in een dergelijk ecosysteem heb je meer aan een partner dan aan een opdrachtnemer.

In onderstaand figuur is de vertaling van de visie naar operationele indicatoren en de beleidstheorie schematisch weergegeven.





**Bijlage II – Gegevensrapportage**

X

CONCEPT

## Bijlage III – Bekostigingssystematieken<sup>1</sup>

Voor de bekostiging van de Jeugdhulp zijn een aantal systematieken die toegepast kunnen worden met ieder eigen voor- en nadelen en een eigen prikkelwerking. Afhankelijk van de visie van de gemeente als ook de mogelijkheden om de bijbehorende prikkelwerking te beantwoorden, kan de keuze gemaakt worden uit een van de volgende systematieken:

### ***Functiebekostiging***

Als gemeente bekostigt je een aantal functies die (een deel van) de zorg kunnen verlenen ongeacht de specifieke vraag op een gegeven moment. Deze vorm van bekostiging wordt door veel gemeenten gehanteerd bij de bekostiging van wijkteams die vaak naast de toegang (staat hier los van) ook enkelvoudige zorgvragen oppakken (of bij spoed en hoogspecialistische zorg). Afhankelijk van de wijze waarop de gemeente deze wijkteams heeft georganiseerd (als onderdeel van de gemeente of in een aparte entiteit) heeft de gemeente hier meer of minder invloed.

#### Voordeel:

- Relatief grote (directe) invloed van de gemeente op het aanbod van lichte, enkelvoudige zorg

#### Nadeel:

- Risico (bijv. t.a.v. capaciteit) ligt bij de gemeente  
- Gericht op de populatie en niet op afzonderlijke ondersteuning. Sturing op kwaliteit is niet verankerd in de bekostiging.

### ***Populatiebekostiging***

Bij populatiebekostiging stelt de gemeente een bedrag per inwoner beschikbaar (dat per 'type' inwoner nog wel kan verschillen) waarvoor alle afgesproken zorg geleverd moet worden, onafhankelijk van het daadwerkelijk gebruik van deze zorg. Van deze vorm van bekostiging is bijvoorbeeld sprake bij de huisartsenzorg. Deze vorm brengt daarnaast ook positieve en negatieve prikkelwerking met zich mee die vraagt om aanvullende afspraken om zodoende bijvoorbeeld wachtlijsten te voorkomen.

#### Voordeel:

- Werkt het beste bij zorg met een preventief karakter en zorg waar een heldere diagnose niet op de voorgrond staat

#### Nadeel:

- Weinig grip op de geleverde kwaliteit van zorg  
- Niet geschikt voor specialistische zorg

#### Prikkelwerking:

- Stimulus voor de zorgaanbieder tot doelmatig werken (+)  
- Stimulus voor de zorgaanbieder om in te zetten op preventie (+)  
- Risico op onderbehandeling (-)  
- Risico op wachtlijsten (-)

### ***Productiebekostiging (PxQ)***

Bij productiebekostiging betaald de gemeente een afgesproken prijs (P) maal het aantal keer dat een betreffend product/dienst (Q) is geleverd. Deze vorm van bekostiging sluit het beste aan bij de bekostiging die voorafgaand aan de decentralisaties voor een aantal zorgvormen werd gehanteerd (ambulante AWBZ, delen van de jeugdhulp) en is door veel gemeenten in eerste instantie overgenomen. Deze bekostigingsvariant kan in verschillende situaties nog aangevuld worden met budgetplafonds

#### Voordeel:

- De bekostiging is eenvoudig en ook begrijpelijk voor cliënten

#### Nadeel:

- Administratieve lasten relatief hoog (verplichte urenadministratie)  
- (Bij budgetplafonds) risico op wachtlijsten

#### Prikkelwerking:

- Stimulus voor de zorgaanbieder om productie te draaien (meer cliënten, langere en/of intensievere trajecten, etc.) (-)

<sup>1</sup> Dit betreft een snelle uiteenzetting van verschillende varianten, zonder volledigheid na te streven. Voor een uitgebreidere toelichting op perverse prikkels en mitigerende maatregelen zie [de website van de VNG](https://vng.nl/files/vng/toelichting-bekostigingsmodellen.pdf) (via <https://vng.nl/files/vng/toelichting-bekostigingsmodellen.pdf>).

**Resultaatsbekostiging**

De gemeente betaald niet voor de producten/diensten die feitelijk worden geleverd maar voor de resultaten die worden behaald, vaak in de vorm van een bedrag per traject. Daarbij komt het overigens zelden voor dat de vergoeding gekoppeld is aan de mate waarin het afgesproken resultaat behaald is.

Voordeel:

- Administratieve lasten kunnen relatief laag gehouden worden

Nadeel:

- Het formuleren van resultaten, en vervolgens meten, is lastig

Prikkelwerking:

- Stimulus voor de zorgaanbieder om effectiever te werken (+)

- Stimulus voor de zorgaanbieder om samen te werken met andere zorgaanbieders (+)

- Stimulus voor de zorgaanbieder om bepaalde trajecten niet langer aan te bieden (-)

CONCEPT

**Bijlage IV – Voorbeelden van sturingsmogelijkheden**

Hieronder zijn een aantal suggesties van sturingsmogelijkheden opgenomen waar gemeenten Huizen, Blaricum, Eemnes en Laren op korte termijn mee zouden kunnen starten.

- Analyse tien duurste gezinnen
- Aantal geïndiceerde jeugdhulptrajecten per onderwijslocatie
- Percentage recidieven per aanbieder (herhaald beroep)
- Gemiddelde doorlooptijd per cliënt per aanbieder
- Gemiddelde wachttijd bij aanbieders
- Factuurgedrag per aanbieder
- Analyseer aanbieders met ontbrekende verwijzers
- Analyseer schooluitvaltrajecten in relatie met jeugdhulptrajecten

CONCEPT