

Harmonie in het sociaal domein

Over organisatorische en inhoudelijke samenhang



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Visie	6
2.1	Beschrijving van visie in het sociaal domein	6
2.2	Toetsvragen om de visie te toetsen	7
2.3	Knoppen om aan te draaien bij visie	7
2.3.1	Dilemma's inhoudelijke keuzes bij het maken van een visie	8
3	Grip houden binnen een regionale samenwerking	9
3.1	Beschrijving van 'regionale samenwerking' in het sociaal domein	9
3.2	Toetsvragen om regionale samenwerking te toetsen	10
3.3	Knoppen om aan te draaien voor regionale samenwerking	10
4	Toegang	12
4.1	Beschrijving van 'de toegang' in het sociaal domein	12
4.2	Toetsvragen om de toegang te toetsen	13
4.3	Knoppen om aan te draaien bij de toegang	13
5	Inkoop en bekostiging	16
5.1	Beschrijving van 'inkoop en bekostiging' in het sociaal domein	16
5.2	Toetsvragen om inkoop en bekostiging te toetsen	16
5.3	Knoppen om aan te draaien voor inkoop en bekostiging	17
6	Monitoring	19
6.1	Beschrijving van 'monitoring' in het sociaal domein	19
6.2	Toetsvragen om monitoring te toetsen	20
6.3	Knoppen om aan te draaien bij monitoring	20
7	Het sociaal domein in samenhang bezien	22
7.1	Een werkwijze voor het concept samenhang	22
7.2	Samenhang - een logische driehoek tussen toegang, inkoop & bekostiging en monitoring	23
7.2.1	Toegang	23
7.2.2	Inkoop en bekostiging	25
7.2.3	Monitoring	26

1 Inleiding

Bij gemeenten nemen financiële vraagstukken over het sociaal domein toe. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) vindt het daarom belangrijk om gemeenten te ondersteunen bij het verbeteren van hun grip op het sociaal domein. Daarom is de VNG in het voorjaar van 2019 gestart met de **visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein** (hierna: visitatiecommissie). De individuele ondersteuning middels een visitatietraject is bedoeld om in concrete situaties kennis en expertise ter beschikking te stellen en concrete verbeteringen aan te dragen bij individuele gemeenten. Hoewel deze lessen uiteraard op de specifieke gemeente van toepassing zijn, zijn ze ook behulpzaam als voorbeeld en inspiratie voor andere gemeenten. Daarom heeft de VNG naast de visitatiecommissie ook een breder deel- en leertraject opgezet, waarin de generieke lessen gedeeld kunnen worden. Deze notitie vormt ook onderdeel van dat bredere traject en is op basis van de ervaringen uit verschillende visitatietrajecten opgesteld. Uit deze trajecten bleek dat het merendeel van de gemeenten dezelfde afwegingen en keuzes moet maken en dat sommige combinaties goed werken en andere minder. Dit document bespreekt deze afwegingen en keuzes en helpt gemeenten om meer grip te krijgen op het sociaal domein.

Aanleiding voor deze notitie

Zoals gezegd is het doel van de visitatietrajecten om gemeenten te ondersteunen bij het verkrijgen/ verbeteren van grip op het sociaal domein. Nu is het begrip grip geen standaard onderdeel van het jargon in het sociaal domein en kan het ook makkelijk tot een containerbegrip worden. Ter verduidelijking hebben we in het onderstaande kader gedefinieerd wat grip betekent in de context van de visitatietrajecten.

Grip.... een begrip

Bij grip in het sociaal domein gaat het om grip op de uitgaven, de uitvoering en de opgave. Daarnaast wordt grip beschouwd als een randvoorwaarde voor een 'gezond' sociaal domein. Daarmee wordt niet bedoeld dat met grip alle problemen opgelost zijn, maar wel dat zónder grip, problemen niet op te lossen zijn. Met deze bedoeling in gedachten, definiëren we grip als:

1. Inzicht in de huidige situatie en relevante ontwikkelingen in het lokale (als dat nodig is regionale) sociaal domein.
2. Inzicht in de handelingsperspectieven binnen het sociaal domein om inhoudelijk, organisatorisch en procesmatige sturing te geven aan het sociaal domein.

Weten wat er speelt, weten hoe het werkt en daarop acteren conform de werking van het sociaal domein. Daar komt het op neer.

Uit de analyses die de visitatiecommissie deed voor verschillende gemeenten, komt het beeld naar voren dat gemeenten worstelen met beide onderdelen van het concept **grip**. Dit heeft twee redenen.

Ten eerste is de werking van de verschillende aspecten van het sociaal domein soms lastig te doorgronden. Dat leidt er soms toe dat gemeenten gevolgen van bepaalde keuzes op bijvoorbeeld visie, toegang, inkoop en bekostiging, monitoring of regionale samenwerking niet altijd doorzien, en verrast worden door de effecten van hun beleid.

Ten tweede, en wellicht nog belangrijker dan het eerste, zijn de verschillende aspecten van het sociaal domein geen opzichzelfstaande, onafhankelijk functionerende onderdelen; ze zijn met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar. Er is sprake van een 'natuurlijke samenhang' (zie ook onderstaand kader). Als deze samenhang suboptimaal is, is het bijna onmogelijk om nog grip te hebben op het sociaal domein. De kunst in het sociaal domein is dan ook om uit te komen bij een optimale samenhang in verschillende keuzes.

Samenhang in het sociaal domein

Het onderliggende concept in deze notitie betreft samenhang. Hiermee wordt bedoeld dat er optimale combinaties van keuzes zijn, als gevolg van de wisselwerking tussen de verschillende aspecten van het sociaal domein. Het gaat hierbij met name over de wisselwerking tussen de **toegang**, **inkoop**, **bekostiging** en **monitoring** die uiteraard geborgd moet zijn in een **visie** en rekening houden met het niveau waarop zij worden ingericht (lokaal/regionaal).

Net als bij muziek kan ook het sociaal domein 'harmonieus' klinken. Om dit in de muziek te bereiken, moet je aan verschillende knoppen draaien, bijvoorbeeld voor het volume, de bas en de tremble. Als deze onderling goed zijn afgestemd, en dat kan in verschillende combinaties, dan komt de muziek goed tot z'n recht en klinkt die harmonieus. Wanneer het niet goed is afgestemd, beginnen de speakers te kraken of komt de melodie niet boven de bas uit. Dat duidt erop dat er iets in de samenhang niet goed op elkaar is afgestemd. Om harmonie in het sociaal domein te bereiken, kan er ook aan knoppen worden gedraaid. Dat zijn dan de knoppen van toegang, inkoop, bekostiging en monitoring, en ook hier zijn verschillende combinaties mogelijk. Dat betekent tegelijkertijd dat er ook combinaties mogelijk zijn die niet goed klinken. Om te weten hoe je tot een goede onderlinge afstemming komt in het sociaal domein, is het belangrijk om te weten:

1. dat er verschillende knoppen zijn waar je aan kunt draaien (keuzes in het sociaal domein die bewust gemaakt zijn en vaak politiek van aard);
2. hoe de verschillende knoppen samenhangen met de andere knoppen (en dus op een consistente manier met elkaar afgestemd moeten zijn).

Dat is dus net als in de muziek: als je onvoldoende begrijpt wat de verschillende geluidsknoppen voor het effect betekenen, loop je het risico dat prachtige muziek alsnog lelijk klinkt.

Scope van de notitie

In deze notitie hanteren we de 'nauwe' definitie van het sociaal domein: Wmo, Jeugdhulp en Participatie en behandelen we daarin organisatievraagstukken. Dat betekent niet dat een gemeente alleen daar rekening mee moet houden. Een gemeente kan beleidsmatig ook zorgen voor impact in de 'brede' definitie van het sociaal domein, zoals in onderwijs. Dit valt echter niet in de scope van deze notitie.

Leeswijzer/gebruiksaanwijzing

In de opbouw van deze notitie volgen we de gedachte dat een sociaal domein in samenhang begint met een goed begrip van de verschillende aspecten van het sociaal domein.

- We bespreken in **hoofdstuk 2** allereerst de visie, als het overkoepelende aspect van ieder sociaal domein.
- We geven in **hoofdstuk 3** enkele aandachtspunten mee rondom het gegeven 'regionale samenwerking' en wat dit betekent voor de natuurlijke samenhang in het sociaal domein.
- In de **hoofdstukken 4, 5 en 6** bespreken we vervolgens, volgens een vast format, de toegang, inkoop en bekostiging en monitoring. Daarbij bieden we zoveel mogelijk handvatten waarmee een gemeente zelf de situatie kan analyseren:
- een praktische checklist waarmee de **werking** wordt beschreven;

- **toetsvragen** om de inrichting van dit onderdeel tegen het licht te houden;
- een beschrijving van de **knoppen** waaraan gedraaid kan worden.
- In **hoofdstuk 6** wordt nader ingezoomd op de onderlinge samenhang tussen deze verschillende aspecten. We illustreren de 'natuurlijke samenhang' met een beschrijving van een algemene werkwijze en de uitwerking van enkele voorbeelden. Zo kunnen gemeenten hun eigen sociaal domein doorlichten.

Wij hopen dat deze notitie gemeenten en regio's helpt met het zetten van vervolgstappen in de inrichting en organisatie van hun sociaal domein. Daarbij pretenderen we niet dat we volledig zijn in onze onderbouwing of handreikingen. We hopen dat juist de combinatie van beknopte theoretische onderbouwing en praktische handreikingen zowel tot nadenken als tot vervolgacties aanzet, waarmee gemeenten gezamenlijk het sociaal domein blijven doordenken en ontwikkelen.

2 Visie

Keuzes in het sociaal domein beginnen bij een visie op het sociaal domein. Vanuit de visie kan de rest van het sociaal domein consistent opgebouwd worden. De inhoud van een visie is een politieke keuze, maar valt of staat met een goede uitwerking van die visie, die uitvloeit in de organisatie van het sociaal domein. Dit hoofdstuk beschrijft onder andere waar een goede visie uit bestaat en welke relevante dilemma's daarbij aan de orde zijn.

2.1 Beschrijving van visie in het sociaal domein

Wat is visie in het sociaal domein?

In het algemeen is een visie niets anders dan een prioritering van waarden. Een visie is dus altijd subjectief en altijd een doel in zichzelf. Deze prioritering van waarden betekent dat er in een visie heldere **keuzes** gemaakt worden. Het moet duidelijk zijn wat er wel en geen onderdeel van is. Dit betekent ook dat een visie een product is van de politiek en moet aansluiten bij de lokale situatie en financiële werkelijkheid. Een goede visie is helder geformuleerd en volgt logisch uit de bestaande situatie. Het is daarmee van belang dat een visie een realistisch streven bevat, en zo uiting geeft aan de beperkte maakbaarheid van het sociaal domein.

Vanuit praktisch oogpunt bezien is een visie een inkadering op het meest abstracte niveau en daarmee de eerste richtinggevende stap voor het opstellen en uitvoeren van beleid. De rol van een visie is dan ook die van bron en toetsingskader voor de praktijk. Een visie bestaat daarom altijd uit een tweetal aspecten: **uitgangspunten** en een **toekomstbeeld**.

Dit geldt ook in het sociaal domein: een visie op dit domein geeft een heldere richting aan de praktische uitwerking en uitvoering van alle vraagstukken binnen het sociaal domein. De visie moet doorleefd zijn in de organisatie en maakt onderdeel uit van het 'DNA' van de organisatie.

Wanneer is er sprake van een 'juiste' visie?

Aangezien een visie **inhoudelijk** nooit fout kan zijn, zijn er voor de inhoud geen criteria te formuleren aan de hand waarvan de kwaliteit van de visie beoordeeld kan worden. Zoals we hierboven voor een deel al hebben aangegeven, neemt dat niet weg dat een visie inhoudelijk gezien wel een aantal elementen moet bevatten:

- *Een visie bestaat uit waarden.* Een visie wordt beschreven in waarden, die geïllustreerd kunnen worden door ze te beschrijven. De belangrijkste eigenschap van een visie is dat het geen objectieve feiten of statements bevat (een aanleiding of probleemschets is dus ook geen onderdeel van de visie maar wel vaak de aanleiding voor bepaalde keuzes in de visie).
- *Een visie bestaat uit heldere keuzes.* De waarden in een visie zijn het resultaat van doelbewuste keuzes, waarbij sommige waarden een hogere prioriteit hebben gekregen dan andere waarden. Er moet dus sprake zijn van een zekere prioritering.
- *Een visie vormt de bron.* Een visie is zoals gezegd de meest abstracte inkadering van een ontwikkeling en vormt de bron voor een verder uitwerking. Een visie kan daarom nooit zelf een afgeleide zijn. Als dat wel het geval is, kun je ervan uitgaan dat het juiste abstractieniveau niet is bereikt.
- *Een visie vormt een toetsingskader.* Met een visie wordt antwoord gegeven op de WAT-vraag (uitgangspunten en toekomstbeeld) en niet op de HOE-vraag. Het antwoord op deze laatste vraag wordt apart geformuleerd (meestal in een strategie) en moet afgeleid zijn van de visie. Een visie moet je kunnen gebruiken om deze afleiding te toetsen.

Een ander belangrijk aandachtspunt bij visies in het algemeen, en zeker ook binnen het sociaal domein, betreft de volledigheid. Een visie is zo volledig als haar **uitwerking**, met name haar toekomstbeeld. Complexe werkelijkheden met veel variaties vragen dan ook een uitgebreidere visie dan werkelijkheden die eenvoudiger zijn. Voor het sociaal domein (een complexe werkelijkheid) betekent dat, dat een visie op het hele sociaal domein iets moet zeggen over zowel de toekomst van Jeugd, Wmo als Participatie en de samenhang daartussen (en afhankelijk van de keuzes ook over onderwijs, welzijn, sport etc.). Als dit niet het geval is en de visie dus gebrekkig is uitgewerkt (met name het toekomstbeeld), dan kan een gemeente geen grip krijgen op de aspecten van die onderdelen die onvoldoende zijn uitgewerkt. Het is raadzaam om regelmatig te toetsen of een visie nog voldoende zegt over de verschillende onderdelen binnen het sociaal domein, zeker als de context steeds verandert.

De uitwerking van een goede visie is daarnaast gestoeld op een duidelijke veranderstrategie. Het is van belang om als gemeente goed zicht te hebben op de mechanismes die nodig zijn om van de huidige situatie naar het toekomstbeeld te komen. Juist in de veranderstrategie komen keuzes helder in beeld, aangezien verandering altijd meer vraagt dan het behouden van de status quo. De veranderstrategie waarmee de gemeente de verandering vorm gaat geven, is daarmee van groot belang voor de mate waarin de visie verwezenlijkt kan worden.

De uiteindelijke meerwaarde van een visie volgt uit haar toepassing als bron en toetsingskader. Daarvoor is het vaak wel noodzakelijk dat de visie **geoperationaliseerd** wordt. Dat wil zeggen dat

- de visie uitgewerkt wordt naar concrete doelen en handelingsperspectieven, die resulteren in verschillende keuzes over 'hoe het sociaal domein in te richten';
- de visie doorleeft wordt binnen de organisatie en op den duur deel uitmaakt van 'het DNA van de organisatie'.

2.2 Toetsvragen om de visie te toetsen

In deze paragraaf zijn enkele toetsvragen opgenomen. Met die toetsvragen kunnen gemeenten analyseren in hoeverre hun situatie overeenkomt met de situatie waarin een bepaald aspect van het sociaal domein optimaal zou functioneren. Ook zien ze zo waar er nog afwijkingen zijn. De toetsvragen zijn:

- Welke keuzes heeft u gemaakt in uw visie en waarom?
- Welke uitgangspunten heeft u geformuleerd voor de aanpak in het sociaal domein?
- Hoe maakt u inzichtelijk of deze uitgangspunten de juiste zijn voor uw situatie? Wat is daarbij de achterliggende argumentatie?
- Welke doelen streeft u na in het sociaal domein?
- Op welke manier hangen deze doelen onderling samen?
- Wat is het verhaal dat u vertelt over uw gemeentelijke sociaal domein aan medewerkers en burgers (bijvoorbeeld tijdens de inwerkperiode van nieuwe medewerkers)?
- Op welke manier refereert u aan de visie in beleidsdocumenten, beleidskeuzes, etc.?
- Op welke manier toetst u de praktijk aan de visie?
- Is de visie, of zijn onderdelen ervan, in de afgelopen jaren onderwerp van een herijking geweest? Zo nee, waarom niet?

2.3 Knoppen om aan te draaien bij visie

Het is belangrijk om te bepalen waarop de visie betrekking moet hebben, voordat je een visie opstelt. Dit is de vraag naar de **reikwijdte** van de visie waarover hierboven al enkele aandachtspunten zijn gedeeld. De reikwijdte vormt de afbakening van de visie en daarvan zijn de volgende varianten in het sociaal domein zichtbaar:

- afzonderlijke visie op de onderdelen van het sociaal domein;
- overkoepelende visie op het 'smalle' sociaal domein (de decentralisatie van 2015 (Jeugd, WMO, Participatie));

- overkoepelende visie op het 'brede' sociaal domein (naast de decentralisatie van 2015 ook: welzijn, onderwijs, etc.).

Op voorhand geldt hiervoor dat er geen goede of foute keuzes te maken zijn, maar dat de uitwerking wel iets anders vraagt voor ieder van deze drie richtingen.

Nadat de reikwijdte bepaald is, moeten de inhoudelijke keuzes gemaakt worden. Deze zijn, afhankelijk van de reikwijdte meer of minder uitgebreid. Ter illustratie hebben we hieronder enkele inhoudelijke keuzes opgenomen (geen limitatieve lijst). Ze zijn vormgegeven als strategische en organisatorische dilemma's. Ook hiervoor geldt dat er geen foute keuzes bestaan. De enige 'fout' die gemaakt kan worden is dat de keuzes niet of niet duidelijk genoeg gemaakt worden. In dit geval is er dan ook geen sprake van een visie.

2.3.1 Dilemma's inhoudelijke keuzes bij het maken van een visie

Er zijn verschillende dilemma's bij het maken van een visie. Keuzes hebben consequentie voor het niveau van dienstverlening, en daarmee ook voor de kosten. Hoewel er geen 'goede' of 'foute' keuzes zijn, is het dus wel van belang dat dergelijke dilemma's expliciet afgewogen worden. Onderstaand geven we een aantal voorbeelden van relevante dilemma's. Dit is geen uitputtende lijst; gemeenten en regio's kunnen met meer dilemma's te maken krijgen.

Strategische dilemma's

- *Inwoners een minimale basis geven vs. inwoners ondersteunen in hun ontplooiing.* In hoeverre gaat een gemeente ervan uit dat inwoners eigen verantwoordelijkheid nemen of op hun sociaal netwerk kunnen steunen? En wanneer ondersteunt de gemeente haar inwoners actief door risico's weg te nemen?
- *Werken aan een onzekere toekomst met (mogelijk) minder problemen vs. werken aan een zekere toekomst met dezelfde problemen.* Gemeenten kunnen ervoor kiezen in te zetten op het versterken van het zelfstandig oplossend vermogen van inwoners, ook al is dit een ongrijpbaar proces waarvan de uitkomsten moeilijk te voorspellen zijn. Aan de andere kant hebben gemeenten steeds meer inzicht in de huidige problemen waarop inzet mogelijk is. Dat biedt meer zekerheid, maar zorgt er ook voor dat er minder focus ligt op de oorzaken van de problemen.
- *Alle inwoners in beeld vs. alleen de risicogroepen.* Gaat een gemeente voor een zo breed mogelijk inzicht op alle inwoners? Of kiest de gemeente voor een gerichte focus op bepaalde (kwetsbare) groepen?
- *Focus op brede, laagdrempelige inzet vooraf vs. focus op zwaardere inzet op een kleine groep achteraf.* Ligt de focus op brede preventie en het voorkomen van (hoge) zorgkosten en menselijk leed? Of ligt de focus op een gerichte aanpak op het moment dat er problemen ontstaan waarbij de werking van de inzet beter meetbaar is?

Organisatorische dilemma's

- *Goed inzicht in het sociaal domein vs. minder administratieve lasten.* Hoe belangrijk is inzicht voor de gemeente? Hoeveel wil een gemeente hierin investeren en hoeveel (eenmalig inzetbare) capaciteit wil ze er voor vrijmaken?
- *Keuzevrijheid vs. borging kwaliteit. Veel aanbieders en keuzevrijheid, of minder aanbieders en meer mogelijkheden voor kwaliteitscontrole en strategisch partnerschap (en eventueel gedeeld risico)?*
- *Generalistische toegang vs. specialistische toegang.* Een toegang met een generalistische blik kan een groot aantal vraagstukken onderkennen, maar zal minder zelf kunnen oppakken. Een toegang die een specialistische bril hanteert, kan complexe zaken er vanaf het begin uitfilteren en snel de juiste zorg inzetten, maar kan mogelijk enkelvoudige problematiek (buiten het specialisme) te hoog inschalen.
- *Geplande innovatie vs. spontane innovatie.* Reserveert een gemeente bij voorbaat middelen om innovatie te stimuleren, of probeert zij innovatie te faciliteren op het moment dat het zich aandient?

3 Grip houden binnen een regionale samenwerking

In veel gevallen werken gemeenten samen in een regionaal verband om het sociaal domein vorm te geven en efficiënt uit te voeren. Een gemeente heeft niet altijd de mogelijkheid om te kiezen om wel of niet een regionale samenwerking in te richten. Ook al is het regionale samenwerkingsverband in deze gevallen een gegeven, het is alsnog mogelijk en belangrijk om als individuele gemeente goed na te denken over de knoppen die er zijn om grip te behouden binnen het samenwerkingsverband.

3.1 Beschrijving van 'regionale samenwerking' in het sociaal domein

Wat is 'regionale samenwerking' in het sociaal domein?

Gemeenten hebben verschillende functies waarop zij de samenwerking kunnen opzoeken met andere gemeenten of partijen, zoals inkoop, contractmanagement, backoffice of de toegang. Dit kunnen zij bijvoorbeeld doen om efficiëntiewinst te behalen of omdat ze zelf niet de juiste of genoeg capaciteit in huis hebben om deze taken uit te voeren. Vaak wordt er bij een regionale samenwerking een aparte organisatie opgezet, die de taken voor alle partijen uitvoert, al dan niet in een gemeenschappelijke regeling.

Voor sommige zorgvormen heeft een gemeente geen andere keuze dan een regionaal samenwerkingsverband aan te gaan. In het geval van de (consultatieversie van de) Jeugdwet is afgesproken dat voor sommige zorgvormen een regionale samenwerking noodzakelijk is om deze taken goed uit te voeren. Hiervoor hebben de gemeenten ook de **Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO)** in het leven geroepen. Met de NvO spreken gemeenten als collectief af waaraan de samenwerking binnen regio's moet voldoen en wanneer er sprake is van kwalitatief goede samenwerking. De norm is uitgewerkt voor de domeinen Jeugd, Beschermd Wonen en Maatschappelijke opvang.

Het risico van regionale samenwerking is dat gemeenten hun grip op het sociaal domein dreigen te verliezen als alle gemeenten binnen het regionale samenwerkingsverband onderling veel verschillende wensen en behoeften hebben. Daarnaast kan er een risico zijn als de regionale samenwerking niet juist is ingericht of niet juist wordt uitgevoerd. Daardoor krijgen de lokale visie en bijbehorende behoeften van gemeenten geen plek in regionaal verband. Het is zaak om goed na te denken over de vorm, de uitvoering en de partners binnen het verband. Ook is het goed om te beseffen dat het moeilijker wordt voor gemeenten om hun democratische functie uit te oefenen in een regionaal verband. In dat geval moeten gemeenteraden zich namelijk verhouden tot andere gemeenteraden. Het is dus altijd nodig om het gesprek te blijven voeren om afzonderlijke gemeenten in positie te houden.

Wanneer werkt regionale samenwerking optimaal?

- De governancestructuur is helder belegd in een juridische entiteit met stemverhoudingen die de deelnemende gemeenten rechtvaardig vinden.
- Partijen in een samenwerkingsverband kunnen allen (naar rato van stemverhouding) inspraak leveren in hun wensen en behoeften.
- De (lokale) visie van iedere afzonderlijke gemeente wordt gehoord en geïntegreerd in het regionale samenwerkingsverband, eventueel in een regionale visie op het sociaal domein.
- Partijen beleggen helder wat de opgave is en hoe de uitvoeringsorganisatie die uit moet voeren.

Deze opgave is praktisch vormgegeven in een dienstverleningsovereenkomst (DVO).

- Er is een zakelijke en professionele opdrachtgever-/opdrachtnemer-relatie. In dit kader beschouwen we de individuele gemeenten als opdrachtgever en de regio als opdrachtnemer. De opdrachtgever gedraagt zich volgens de Norm voor Opdrachtgeverschap, waarbij de opdrachtgever een duidelijke opdracht levert aan de opdrachtnemer. Die geeft op zijn beurt terugkoppeling over bevindingen en de stand van zaken van de werkzaamheden.
- Er is een feedbackcultuur waarbij beide partijen leer- en verbeterpunten serieus oppakken.
- Er is sprake van een gezonde wederzijdse samenwerkingsrelatie, waarbij conflicten op een constructieve manier worden beslecht en men open en transparant communiceert.

3.2 Toetsvragen om regionale samenwerking te toetsen

In deze paragraaf zijn enkele toetsvragen opgenomen. Met die toetsvragen kunnen gemeenten analyseren in hoeverre hun situatie overeenkomt met de situatie waarin een bepaald aspect van het sociaal domein optimaal zou functioneren. Ook zien ze zo waar er nog mogelijke afwijkingen zijn. De toetsvragen zijn:

- Vindt de besluitvorming naar rato van de afgesproken stemverhouding plaats?
- Ervaart de gemeente dat andere gemeenten in het samenwerkingsverband luisteren naar de inspraak?
- Krijgt de visie van de gemeente voldoende plek binnen de regionale samenwerking?
- Is er een helder belegde dienstverleningsovereenkomst (DVO) waarin de taken en verantwoordelijkheden van zowel opdrachtgever als opdrachtnemer staan benoemd?
- Staat de uitvoeringsorganisatie open voor de wensen en behoeften van de gemeente? Worden deze adequaat opgepakt?
- Gaan opdrachtgever en opdrachtnemer op een zakelijke manier met elkaar om? Of is er sprake van een informele houding die de uitvoering mogelijk in de weg staat?
- Is er een feedbackcultuur tussen opdrachtgevers onderling?
- Is er een feedbackcultuur tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers?

3.3 Knoppen om aan te draaien voor regionale samenwerking

Voor sommige zorgvormen is het evident dat er (boven)regionaal wordt samengewerkt. Voor een individuele gemeente is het bijna onmogelijk om die zorg tegen betaalbare kosten te leveren als ze dit solistisch zou oppakken. Natuurlijk kan een gemeente ook in een regionaal samenwerkingsverband aan knoppen draaien en invloed uitoefenen:

- Het is belangrijk dat partners elkaar inhoudelijk vinden in een samenwerkingsverband. Het helpt als gemeenten in grote lijnen hun visie op zorg met elkaar delen, maar dit is niet altijd realistisch. Bovendien kent elke gemeente andersoortige lokale problematiek. Het is van belang dat gemeenten gemeenschappelijkheid vinden in hun **visie op inkoop**, zodat ze op deze manier toch praktisch met elkaar kunnen samenwerken.
- Binnen samenwerkingsverbanden is er vaak ongelijkheid in bijdrage: grotere gemeenten betalen bijvoorbeeld meer dan kleine gemeenten. Via de **governancestructuur** kan de **stemverhouding** bepaald worden. Dit kan voor iedere gemeente gelijk worden vastgelegd, of bijvoorbeeld aan de hand van de begroting: de gemeente die het meest betaalt, krijgt de meeste zeggenschap. Bij gelijk stemrecht is het nadeel dat de grootste gemeente, die het meeste geld betaalt, in de besluitvorming soms het onderspit delft. Terwijl het nadeel van een constructie aan de hand van de inbreng is, dat kleine gemeenten weinig inspraak hebben. Door middel van goed overleg kan de governance bepaald worden.

In de statuten van een samenwerkingsverband moet de stemverhouding vastgelegd zijn. Hier bestaan verschillende juridische vormen voor:

- Een **Gemeenschappelijke Regeling (GR)**. Deze vorm kent bepaalde wettelijke eisen en in sommige gevallen is het ook wettelijk verplicht om het samenwerkingsverband via deze vorm te

organiseren. Aandachtspunt bij een GR is dat in de meeste gevallen de collegebevoegdheid in de GR centraal staat, en niet de gemeenteraad. Hier moeten goede aanvullende afspraken over gemaakt worden, om democratische legitimiteit te borgen.

- Een **centrumgemeenteconstructie**. Deze vorm is relatief makkelijk te organiseren, omdat niet elk onderdeel expliciete toestemming hoeft te geven aan de mandaatgever. Er staat namelijk maar één gemeente centraal en er is geen gedeeld opdrachtgeverschap. Er is geen aparte uitvoeringsorganisatie.
- Een **andere constructie**, waarover we nog geen succesvolle voorbeelden hebben gehoord.

Als er binnen een regionale samenwerking (financiële) tegenslagen plaatsvinden, kan het voorkomen dat gemeenten dit ervaren als een gebrek aan grip. Ze willen dan soms uit het samenwerkingsverband stappen. Het is echter aan te raden om eerst te onderzoeken wat er binnen het samenwerkingsverband scheelt en gezamenlijk tot oplossingen te komen om de samenwerking te verbeteren. Als een samenwerking na herhaalde pogingen tot verbetering toch niet werkt, kan een gemeente ervoor kiezen uit het samenwerkingsverband te stappen (mits de wetgeving dat toestaat). In zo'n geval kan zij ervoor kiezen in een ander verband samen te werken, of de taak zelfstandig op te pakken. Dit tweede geval vereist vaak wel meerdere jaren aan voorbereiding in de organisatie, bijvoorbeeld door te investeren in (de juiste) capaciteit en monitoring. Dit kan hoge kosten met zich meebrengen. Daarnaast leidt minder uniformiteit tot extra administratieve lasten voor aanbieders, wat weer kan leiden tot hogere tarieven of lagere kwaliteit.

4 Toegang

Hoofdstukken 4, 5 en 6 gaan over de overige onderdelen van het sociaal domein, te beginnen met de toegang.

4.1 Beschrijving van 'de toegang' in het sociaal domein

Wat is 'de toegang' in het sociaal domein?

Onder de toegang in het sociaal domein verstaan we de plekken waar inwoners met mogelijke ondersteuningsvragen terecht kunnen en eventueel ondersteuning toegewezen krijgen. Deze ondersteuning bestaat uit een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, preventieve zorg, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen. Het doel daarvan is om bij te dragen aan de versterking van de zelfredzaamheid en de participatie van de inwoner. Voor ondersteuning in het kader van de Wmo en de Participatiewet is er sprake van één plek, en dat is de gemeente. In de Jeugdwet zijn naast de gemeente ook huisartsen en medisch specialisten bevoegd om te verwijzen. Ook kan een jeugdige ondersteuning ontvangen als gevolg van een rechterlijke uitspraak of verwijzing door een Gecertificeerde Instelling (GI).

Wanneer functioneert de toegang optimaal?

Op het **niveau van de toegang** betekent het optimaal functioneren dat:

- de toegang toegankelijk is voor alle inwoners, ongeacht met welke hulp- of ondersteuningsvraag zij zich melden. Dat wil zeggen dat de toegang als toegang herkenbaar (weten waarvoor) en vindbaar (weten waar) moet zijn en dat de gemeentelijke communicatie afgestemd is op de doelen die er zijn voor herkenbaarheid en vindbaarheid;
- de samenstelling van de toegangsteams voldoende capaciteit in huis moet hebben om de grote bulk aan ondersteuningsvragen te kunnen beoordelen. Daarnaast moet zij over de expertise beschikken om casussen te beoordelen en complexe (afwijkende) casussen tijdig te herkennen. Afhankelijk van de lokale keuzes voor de rol en functie van de toegangsteams, moet de capaciteit uiteraard meebewegen;
- de toegangsteams zijn ingebed in een netwerkstructuur met specialisten met aanvullende expertises. Dat is gedaan om complexe (afwijkende) casussen snel en in een vroegtijdig stadium voor te kunnen leggen en samen een visie te bepalen op de hulp- en ondersteuningsvraagstukken;
- een medewerker van de gemeentelijke toegang regie voert, bijvoorbeeld op de 'zware' cases of op andere risicovolle aspecten. Deze regietaak moet dan wel aan de toegang zijn toebedeeld. Regie voeren betekent toezien op en aanspreekbaar zijn op de gemaakte inhoudelijke en procesmatige afspraken met en tussen cliënten en hulpverleners. Dat is ongeacht het gebruikte toegangsloket of de fase waarin de ondersteuning zich bevindt;
- de toegangsteams volledig op de hoogte zijn van het actuele aanbod, de verschillen in het aanbod (kwaliteit, kosten, doelstelling, traject etc.) en de eventuele contractuele afspraken met één of meerdere aanbieders;
- er actief en constant wordt gewerkt aan het beperken van beoordelingsverschillen van casussen binnen de brede toegang (gemeente en in het geval van de jeugdhulp: huisartsen, POH'ers en GI);
- er op korte termijn hulp wordt verleend aan de cliënt, passend bij de hulp- of ondersteuningsvraag (niet te licht of te zwaar, maar meteen goed). Hierbij is het voor medewerkers van de toegang helder wat de gemeentelijke kaders zijn waarbinnen zij kunnen doorverwijzen.

4.2 Toetsvragen om de toegang te toetsen

In deze paragraaf zijn enkele toetsvragen opgenomen. Met die toetsvragen kunnen gemeenten analyseren in hoeverre hun situatie overeenkomt met de situatie waarin een bepaald aspect van het sociaal domein optimaal zou functioneren. Ook zien ze zo waar er nog afwijkingen zijn. De toetsvragen zijn:

- Komt de inrichting en organisatie van de toegang overeen met dat wat in de visie is opgenomen?
- Is er een verschuiving zichtbaar in de fase waarin problemen worden gesignaleerd/aangedragen bij de gemeente en/of huisartsen? (Met die verschuiving bedoelen we een verschuiving naar voren; worden problemen eerder gesignaleerd?) Is die verschuiving in overeenstemming met de gemeentelijke doelstellingen? Of is er juist geen verschuiving zichtbaar?
- Is er een verschuiving zichtbaar in de manier waarop of in de manieren waarlangs deze problemen worden gesignaleerd/aangedragen? Is die verschuiving in overeenstemming met de gemeentelijke doelstellingen?
- Is er sprake van wachttijden bij de gemeentelijke toegang voor de bespreking van casussen? Is dit gewenst? Hoe lang zijn deze wachttijden?
- Welke problematieken komen het meest voorbij bij de toegang?
- Is de 'toegang' voldoende toegerust op de problematieken die de medewerkers het vaakst tegenkomen?
- Is van iedere casus bekend wat de actuele status is (voortgang behandelplan, statusupdates behandelaar, cliëntervaring, (tussentijdse) resultaten, verwachte resterende inzet etc.)?
- Is bekend om welke reden naar bepaalde behandelaars/trajecten wordt verwezen?
- Wijkt de verdeling van de verwijzingen over de verschillende verwijzers (Jeugdhulp) af van het landelijke gemiddelde? Is dit een gewenst of ongewenst beeld? Wat is de verklaring voor deze afwijking?
- In geval van meerdere lokale teams: is de verhouding van verwijzingen tussen de teams ongeveer gelijk en kan dit gerelateerd worden aan de populatie?

4.3 Knoppen om aan te draaien bij de toegang

Bij het organiseren en inrichten van de toegang voor het sociaal domein heeft de gemeente een aantal knoppen waar ze aan kan draaien. Afhankelijk van de visie op het sociaal domein (uitgangspunten en doelstellingen) kan zij kiezen voor verschillende configuraties om deze visie ook te realiseren. Op voorhand zijn er geen goede of foute keuzes die gemaakt kunnen worden. Het is echter wel het samenspel tussen deze keuzes die meer of minder voordelig kan uitpakken.

Er zijn verschillende knoppen waar gemeenten aan kunnen draaien:

Bereikbaarheid van de toegang

Onder de bereikbaarheid van de toegang verstaan we in dit geval de mate waarin de toegang zich openstelt voor inwoners. De meest verregaande variant is dat de toegang actief mensen benadert om met hun vragen en problemen bij de toegang langs te komen. Voordeel daarvan is dat beginnende problematieken snel kunnen worden gesignaleerd en dat erger mogelijk voorkomen kan worden. Nadeel kan zijn dat de toegang met heel veel kleine vragen en problemen wordt overladen en dat daardoor de capaciteit overvraagd wordt.

De tegenovergestelde variant is een toegang die zichzelf op geen enkele wijze onder de aandacht brengt. Men vertrouwt daar op de verantwoordelijkheid van de burger; die zal zelf op zoek gaan naar de toegang als daartoe aanleiding is. Het voordeel hiervan is dat over het algemeen alleen de grotere problematieken bij de toegang terechtkomen. Voor de overige problematieken staat de benodigde inspanning namelijk niet in verhouding tot het probleem. Het nadeel is dat het risico bestaat dat problemen niet (tijdig) worden opgepakt en dat daardoor uiteindelijk meer specialistische ondersteuning nodig is. In het geval van Jeugd geldt dan dat vooral 'overige' verwijzers

benaderd worden en die verwijzen naar hulp en ondersteuning zonder bemoeienis van de gemeente vooraf.

Functie van de toegang

Onder de functie van de toegang verstaan we de werkzaamheden die de toegang uitvoert (in dit geval de gemeentelijke toegang, de gemeente oefent namelijk geen gezag uit over de functies van andere toegangsplekken). In het voorgaande is de toegang beschreven op basis van de minimale functie die zij moet uitvoeren, te weten:

- ondersteuning organiseren
- regie voeren op de ondersteuning

Daarnaast zijn er ook een aantal andere functies die gemeenten bij de toegang beleggen, te weten:

- *Preventiefunctie*. De toegang wordt in dit geval ook ingezet om werkzaamheden uit te voeren in het kader van preventie. Dit kan een signalerende functie zijn, maar het kan ook bestaan uit de verplichting om voorlichting te verzorgen en proactief inwoners uit de risicocategorieën te benaderen.
- *Bieden van (lichte) ondersteuning*. De toegang kan ook zelf als hulpverlener optreden en de cliënt ondersteunen in zijn of haar hulpvraag. Het betreft dan vaak lichte problematieken die met een kortdurende of beperkte inzet verholpen kunnen worden.

Belangrijke aandachtspunten bij de keuze om al dan niet de functie van de toegang uit te breiden zijn:

- risico op overlap met werkzaamheden die elders uitgevoerd worden;
- risico op werkdruk bij onvoldoende formatie, waardoor sommige taken tekortschieten;
- onvoldoende animo voor de uitvoering van de betreffende functie.

In deze gevallen worden de middelen niet optimaal ingezet en leiden ze tot onnodige kosten.

Daarnaast zijn er ook werkzaamheden die kunnen samenhangen met behoeften op andere terreinen van het sociaal domein, maar waar de toegang ook een functie te vervullen heeft (bijvoorbeeld monitoring). Ook deze secundaire functies moeten in beeld zijn en bepalen samen met de primaire functies de benodigde capaciteit van de toegang.

Samenstelling en omvang van de toegang

Bij de samenstelling van de toegang gaat het om de expertises die 'standaard' in de toegangsteams aanwezig zijn. Hoewel dit allereerst een verantwoordelijkheid is van de gemeente, is deze invulling niet los te zien van de functie en de positie van de toegang. Zo zal een toegangsteam dat ook zelf (lichte) ondersteuning biedt, ook over de expertise moeten beschikken om dat te kunnen doen. Een toegangsteam dat veel complexe casuïstiek moet beoordelen en naar passende hulp moet doorverwijzen, vereist daarentegen weer andere vaardigheden.

Over het algemeen kan gesteld worden dat de samenstelling van toegangsteams een reflectie moet zijn van de bulk van de ondersteuningsvragen die binnenkomen. Ongeacht de feitelijke constructie van het toegangsteam (inbesteden, uitbesteden, etc.) lijkt het dat dit de meest efficiënte inrichting is van de toegangsteams. In de ondersteuningsbehoeften zijn overigens heel duidelijk regionale/lokale verschillen zichtbaar en dit vraagt dus ook om regionaal/lokaal toegeruste toegangsteams. Daarnaast kunnen met keuzes in de expertises ook lokale beleidskeuzes gefaciliteerd worden. Bij dit alles blijft echter wel gelden dat de onderlinge consistentie bewaard moet blijven om tot een optimaal functionerende toegang en sociaal domein te komen.

Positie van de toegang

De toegang kan langs een tweetal assen gepositioneerd worden. De eerste as betreft die van de afstand van de toegang en gaat over de mate waarop de gemeente directe invloed op de toegang

wil hebben. Afhankelijk van bijvoorbeeld de gekozen bekostigingssystematiek kan deze behoefte bij de gemeente groter of kleiner zijn. Een toegangsteam kan dan ofwel als afdeling van de gemeente zelf worden georganiseerd of onder gebracht worden in een aparte entiteit (vaak een stichting). De toegang blijft in alle gevallen de verantwoordelijkheid van de gemeente.

De tweede as betreft de verantwoordelijkheid voor de toegang. Is dit een volledige verantwoordelijkheid van de gemeente zelf, of ook van derden? De gemeente kan ervoor kiezen om de toegang samen met andere gemeenten te organiseren of in te kopen bij andere gemeenten of zorgaanbieders. In een dergelijke situatie is de toegang vaker een dienst die een gemeente inkoop dan een dienst die 'zijzelf' verleent. Hierbij hoort ook een andere relatie en dus andere sturingsmechanismen. Afhankelijk van de keuzes van de gemeenten over de toegang specifiek en het sociaal domein in het algemeen, past de ene positie van de toegang beter dan de andere.

Afspraken met de niet-gemeentelijke toegang

Bij jeugdhulp spelen verschillende verwijzers een rol, waarvan huisartsen en GI's over het algemeen het belangrijkste zijn. De gemeente kan in meer of mindere mate samenwerken met de GI, en verschillende afspraken maken over de rolverdeling. Bij huisartsen kan ervoor gekozen worden om een POH-jeugd in te zetten.

5 Inkoop en bekostiging

5.1 Beschrijving van 'inkoop en bekostiging' in het sociaal domein

Wat is 'inkoop en bekostiging' in het sociaal domein?

In het sociaal domein leveren verschillende aanbieders zorg en ondersteuning. De gemeente voert de regie op deze aanbieders door middel van **inkoop**: ze koopt zorg en ondersteuning in bij aanbieders. Met een inkoopstrategie (de manier waarop wordt ingekocht) kan een gemeente sturen op het aantal aanbieders dat zorg en ondersteuning mag leveren in de gemeente en tegen welke voorwaarden zij dat doen, bijvoorbeeld via inhoudelijke, financiële of bestuurlijke kwaliteitseisen en andere contractvoorwaarden. Daarnaast sturen gemeenten via inkoop ook op typen aanbod. Dit is onder andere afhankelijk van hoeveel (licht) aanbod de gemeente zelf al levert. De gemeente kiest hierbij voor een bepaalde **bekostigingssystematiek** om aanbieders te betalen voor hun diensten. Deze systematiek kan per zorgtype verschillen, en kan bijvoorbeeld per eenheid zijn of voor een geheel resultaat. In veel gevallen gebeurt inkoop en bekostiging voor (onderdelen van) het sociaal domein in een regionaal samenwerkingsverband.

Wanneer werkt inkoop en bekostiging optimaal?

- Het aantal aanbieders is in beeld bij gemeente/regio en de gemeente/regio is op de hoogte van de belangrijkste kwantitatieve en kwalitatieve kenmerken van de aanbieder, zoals aantallen cliënten en zorgkwaliteit.
- Er zijn heldere contracten opgesteld over de kwaliteit en de randvoorwaarden rond de zorg of ondersteuning die geleverd moet worden en over het factureren van de geleverde zorg.
- Aanbieders committeren zich aan de kwaliteitseisen die zijn opgesteld en leven deze na. Zo niet, dan vindt een passende vorm van handhaving plaats door de gemeente.
- De afspraken met zorgaanbieders zijn vervat in heldere KPI's, die gemonitord worden, geduid worden door analisten en onderwerp zijn van regulier overleg.
- Er is sprake van een constructieve relatie tussen de gemeente en de voornaamste aanbieders.
- Er is nagedacht over de mogelijk nadelige prikkels die de gekozen bekostigingssystematiek met zich meebrengen en de gemeente kan hierop inspringen.
- De keuze voor de bekostigingssystematiek is gemaakt overeenkomstig de overige inrichtingskeuzes in het sociaal domein.
- Er is goed nagedacht over een passende bekostigingssystematiek per zorgtype.
- *In het geval van een regionaal samenwerkingsverband*: gemeenten zijn het eens over de visie op inkoop en de passende bekostigingssystematiek. De inkooporganisatie is een zakelijke en professionele organisatie die in staat is om zowel op inhoudelijk als financieel niveau mee te praten met aanbieders. De inkooporganisatie betreft gemeenten in besluitvorming en geeft regelmatig terugkoppeling over ontwikkelingen in het zorglandschap van de regio. Contracten zijn opgesteld aan de hand van (consensus over) de wensen van gemeenten.

5.2 Toetsvragen om inkoop en bekostiging te toetsen

In deze paragraaf zijn enkele toetsvragen opgenomen. Met die toetsvragen kunnen gemeenten analyseren in hoeverre hun situatie overeenkomt met de situatie waarin een bepaald aspect van het sociaal domein optimaal zou functioneren. Ook zien ze zo waar er nog afwijkingen zijn. De toetsvragen zijn:

- Is de inkoop en bekostiging afgeleid van de visie? Op welke manier?
- Weet de gemeente welke prikkels en nadelen het gevolg zijn van de gekozen bekostigingssystematiek?
- Is er een match tussen de gekozen bekostigingssystematiek en de zorgtypen?

- Heeft de gemeente alle aanbieders zodanig in beeld dat ze weet wie de aanbieders zijn, welk type zorg zij leveren en hoeveel cliënten ze hebben?
- Zijn er heldere contracten met aanbieders opgesteld die passen bij de behoeften van de inwoners in de gemeente? Zijn hierin heldere kwaliteitseisen geformuleerd waarop passende handhaving kan plaatsvinden als dat nodig is?
- Geven de contractvoorwaarden binnen contracten voldoende duidelijkheid en zekerheid voor zowel gemeente als aanbieder? Hebben beide partijen inzicht in hun rechten en plichten?
- Heeft de gemeente (per aanbieder) zicht op de onderwerpen die in het contractmanagement aan de orde moeten komen?
- Lukt het om risicogestuurd contractmanagement in de praktijk vorm te geven (capaciteit van het contractmanagement in relatie tot het aantal aanbieders, de diepgang van gesprekken)?

5.3 Knoppen om aan te draaien voor inkoop en bekostiging

Inkoop

Er zijn verschillende knoppen om aan te draaien voor een inkoopstrategie.

- *Aantal aanbieders.* Kiest een gemeente voor zoveel mogelijk aanbieders (bijvoorbeeld om innovatie/concurrentie tussen aanbieders te stimuleren of vanwege keuzevrijheid voor inwoners)? Of beperkt ze het aantal aanbieders juist (bijvoorbeeld om toezicht op kwaliteit en handhaving makkelijker te maken)?
- *Kwaliteitseisen en contractvoorwaarden.* Een gemeente of regio sluit contracten af met de aanbieders. Hierin wordt opgenomen waar aanbieders op inhoudelijk, financieel en bestuurlijk gebied aan moeten voldoen. Daarnaast wordt een contracttermijn afgesproken.
- *Contractmanagement.* De gemeente of regio voert contractmanagement uit om te kijken of de taken volgens afspraak worden uitgevoerd. Dit kan in verschillende vormen en intensiteit. Contractmanagement vindt vaak frequenter plaats voor grote aanbieders dan voor kleinere, en intensificeert zodra er negatieve signalen zijn over een aanbieder.

Bekostiging

Er zijn verschillende opties voor bekostigingssystematiek. Elke systematiek kent een positieve werking, maar ook negatieve prikkels.

Systematiek	Voordelen	Nadelen
<p>Functiebekostiging Bekostiging van een aantal functies die (een deel van) de zorg kunnen verlenen, ongeacht de specifieke vraag op een gegeven moment, dus los van het cliëntaantal. Er worden geen doelstellingen voor de populatie opgesteld. Vooral geschikt voor beschikbaarheidsfuncties zoals een spoedeisende hulp of buurthuizen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Het is eenvoudig in het gebruik. 	<ul style="list-style-type: none"> Deze systematiek geeft geen prikkel om kwaliteit te leveren of veel cliënten te helpen, omdat er sowieso betaald wordt. Het risico ligt bij de gemeente.
<p>Taakgerichte bekostiging Bedrag per inwoner waarvoor alle afgesproken zorg geleverd moet worden voor een bepaalde populatie. Komt vaak voor bij huisartsenzorg en wordt gehanteerd door enkele gemeenten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Het biedt een stimulans om doelmatig te werken. Het biedt een stimulans om in te zetten op preventie. 	<ul style="list-style-type: none"> Met deze manier van bekostiging heb je weinig grip op de kwaliteit van de zorg. Deze systematiek is niet geschikt is voor specialistische zorg. Deze manier brengt het risico van wachtlijsten met zich mee.
<p>Productiebekostiging (p*q) Deze systematiek houdt in dat aanbieders per eenheid betaald worden. Er wordt een prijs afgesproken per product en per eenheid betaald.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Deze systematiek is eenvoudig en ook voor cliënten makkelijk te begrijpen. 	<ul style="list-style-type: none"> Vanuit inkoop is er geen sturingsmechanisme op de q, tenzij er een budgetplafond gehanteerd wordt. Budgetplafonds brengen op hun beurt dan weer het risico van wachtlijsten met zich mee. Deze systematiek heeft relatief hoge administratieve lasten voor aanbieders. De systematiek houdt een prikkel in voor aanbieders om veel uren hulp en ondersteuning te leveren en te declareren.
<p>Resultaatsbekostiging Bekostiging voor de gewenste resultaten in plaats van de inspanning.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Zorgt voor een stimulans om effectiever te werken. Stimuleert om sneller te kijken waar afschalen en uitstroom mogelijk is. Stimuleert om samenwerking te zoeken met andere aanbieders. 	<ul style="list-style-type: none"> Het formuleren van de resultaten en de bijbehorende meting kan lastig zijn. Kan een prikkel geven om zoveel mogelijk cliënten aan te nemen. Kan een prikkel geven om cliënten met een complexe zorgvraag te vermijden als de tarieven hiervoor niet voldoende zijn.

6 Monitoring

6.1 Beschrijving van 'monitoring' in het sociaal domein

Wat is 'monitoring' in het sociaal domein?

Onder monitoring, en dus ook monitoring in het sociaal domein verstaan we: het verzamelen en op een informatieve wijze weergeven van relevante data. Vaak betreft dit kwantitatieve data maar ook steeds vaker wordt kwalitatieve data als aanvulling in een monitor meegenomen. Het doel van monitoren is het bieden van informatie over de situatie, in dit geval de situatie in het sociaal domein, in het verleden en het heden. Door deze informatie en door het duiding geven aan deze informatie, ontstaat vervolgens inzicht. Inzicht in de trends in de samenleving, inzicht in de werking van het sociaal domein en inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van het gevoerde beleid. Dit inzicht is belangrijk om te leren en dient als input om het beleid verder te ontwikkelen. Ook kunnen voorspellingen gedaan worden over de toekomst en de uitwerking van beleid en ontstaat de mogelijkheid om (bij) te sturen. Dit is essentieel om **grip** te krijgen (en te houden) op het sociaal domein.

Wanneer werkt monitoring optimaal?

Bij monitoring zijn twee dingen cruciaal: duidelijke **beleidstheorieën** en **datakwaliteit**. In eerste instantie gaat het er bij beleidstheorieën om dat de gebruikte theorie helder is, en minder of de theorie 'klopt'. Dit komt omdat veel beleidstheorieën nog niet onderzocht zijn en er dus niet bekend is wat wel en niet juist is. Duidelijkheid kan helpen om dat inzicht in de toekomst wel te verkrijgen. De beleidstheorie (zie onderstaande afbeelding voor een schematische weergave) is in feite niets anders dan de beschrijving van een (verwachte) relatie tussen beleid en doel. Een duidelijke beleidstheorie is een duidelijk omschreven verband waarin aangegeven wordt met de inzet van welke middelen, welk resultaat bereikt wordt en welk direct en indirect effect dit resultaat vervolgens heeft. Een concreet **voorbeeld**: we stellen twee bewegingsconsulenten aan, die organiseren x-aantal activiteiten waaraan y-aantal mensen deelnemen, waardoor het percentage zwaarlijvigheid met z-procenten daalt.



Figuur 1: Schematische weergave van een beleidstheorie

Hoewel de realiteit uiteraard veel complexer is dan in dit eenvoudige voorbeeld, begint monitoring wel met het uitwerken van deze beleidstheorieën. Ze maken namelijk inzichtelijk welke data verzameld moet worden. In het voorbeeld gaat het bijvoorbeeld om data over zwaarlijvigheid, de activiteiten en opkomst bij de activiteiten die de consulenten organiseren en de inzet door de consulenten. Vervolgens maken beleidstheorieën inzichtelijk hoe deze data in informatie omgezet moet worden. Dat is de kern van monitoring.

Datakwaliteit wordt op haar beurt weer door twee factoren bepaald. Allereerst is dat de **volledigheid** van de data. Data moet volledig genoeg zijn om adequate informatie te genereren. Als er 'gaten' optreden in de dataset (periodes ontbreken, registratie van bepaalde onderdelen is onvolledig, etc.) dan heeft dat invloed op de kwaliteit en daarmee de bruikbaarheid van data. Daar waar data ontbreekt, moeten namelijk aannames worden gedaan (dit kan ook de aanname zijn dat er niets was) en die aannames kunnen onjuist zijn. Naarmate er meer aannames worden gemaakt, neemt de onzekerheid van de dataset toe, en de kwaliteit af. Een volledige dataset is daarom ook

de beste dataset, maar in de praktijk, en zeker in de praktijk van het sociaal domein, komt dat zelden voor. Hier kunnen tal van redenen aan ten grondslag liggen. Het is belangrijk om de volledigheid van datasets regelmatig te toetsen en hier proactief aandacht aan te besteden.

Het tweede aspect van de kwaliteit van de data heeft te maken met de **wisselwerking tussen data en beleidstheorie**. Vaak is het niet mogelijk om data te verkrijgen die het gevolg is van een directe meting van een bepaald fenomeen. In plaats daarvan wordt vaak data gebruikt die een afgeleide of een proxy is. Deze data zegt dan een stuk minder over de werkelijkheid, dan idealiter gewenst. Als beleidstheorieën vervolgens wijzigen, onder invloed van nieuwe inzichten, dan wijzigt ook de behoefte aan het soort data. Data die in eerste instantie heel bruikbaar en waardevol leek, kan onder invloed van deze nieuwe inzichten waardeloos worden. Dat betekent dat men op zoek moet gaan naar andere informatiebronnen.

Kortom, monitoring is géén gestandaardiseerd proces dat wordt uitgevoerd met gebruik van een statisch product (de monitor). Het is een dynamisch en iteratief ontwikkelproces waarin op basis van steeds betere data getoetst wordt of beleid werkt, beleid moet worden aangepast, nieuwe data nodig is, etc. Het is een continue zoektocht waarin de werking van het sociaal domein, en in feite van de lokale samenleving, steeds beter begrepen wordt. Het vormt de kern van het verkrijgen en vasthouden van **grip**.

6.2 Toetsvragen om monitoring te toetsen

In deze paragraaf zijn enkele toetsvragen opgenomen. Met die toetsvragen kunnen gemeenten analyseren in hoeverre hun situatie overeenkomt de situatie waarin een bepaald aspect van het sociaal domein optimaal zou functioneren. Ook zien ze zo waar er nog afwijkingen zijn. De toetsvragen zijn:

- Vindt er op dit moment monitoring plaats van het sociaal domein?
- Is er sprake van (een aanzet tot) een uitwerking van beleidstheorieën?
- Komen de doelen in de beleidstheorieën overeen met (of zijn ze afgeleid van) de bovenliggende visie?
- Vindt er reguliere evaluatie plaats van de beleidstheorieën en de gebruikte informatie?
- Vindt er sturing plaats op de volledigheid van de gegevens?
- Is bekend waar welke data beschikbaar gemaakt kan worden en wie eigenaar/verantwoordelijk is voor de data?
- Vindt periodiek overleg plaats tussen beleid, financiën en data-analisten over trends en ontwikkelingen?
- Is de monitoring gegoten in een instrument dat realtime inzicht geeft (zoals een dashboard)?

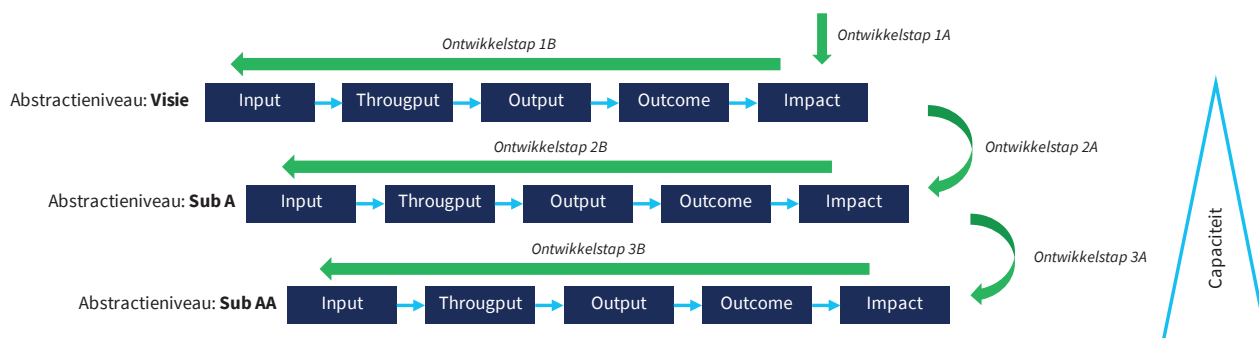
6.3 Knoppen om aan te draaien bij monitoring

Bij het inrichten van je monitoring is er in feite maar één knop waar aan gedraaid kan worden, en dat is **omvang**. Uiteraard kun je ook aan de **kwaliteit** draaien, maar die knop bestaat altijd maar uit één richting (ervan uitgaande dat je altijd streeft naar een hogere kwaliteit en nooit naar een lagere). Je kunt in het geval van kwaliteit hooguit het tempo van het ontwikkelproces opschroeven, maar feit is dat zelfs met een 'laag' tempo er nog steeds kwaliteitsverbetering zal optreden.

Bij het bepalen van de omvang zijn er daarentegen veel opties. Daarbij geldt als belangrijke vuistregel wel dat een uitgebreidere monitor ook een duurdere monitor betekent. Er moet tenslotte meer data ontsloten worden en aangezien dit vaak niet automatisch gebeurt, vraagt dit veel capaciteit (administratieve lasten). Het kan dus geen kwaad om hier keuzes in te maken: wat is 'need to have' en wat 'nice to have'. Daar komt bij dat naarmate de monitor verder uitgebreid wordt, deze vaak ook gedetailleerder wordt. Aangezien er vaak meerdere datasets betrokken zijn bij monitoring, betekent een uitbreiding ook een detaillering van al die datasets. Hierdoor groeit de behoefte naar

meer capaciteit exponentieel bij een verdere uitbreiding. Dit geldt ook voor de intensiteit waarop gemonitord wordt: doe je dit steekproefsgewijs, incidenteel of structureel? Hoe meer meetpunten, hoe meer werk dit kost. Aangezien capaciteit de belangrijkste randvoorwaarde is bij het ontwikkelen van een monitor, is het advies om de betrokkenen nadrukkelijk te betrekken bij het maken van keuzes over de monitor.

Een goed vertrekpunt bij het maken van de inhoudelijke keuzes over de monitor, is de visie en dan met name de doelen die volgen uit het toekomstbeeld dat in de visie is opgenomen. Uiteindelijk vormt dat de kern van al je activiteiten en is dat ook waar burgers en politici het meest in zijn geïnteresseerd. Begin dus op een hoog abstractieniveau en aan de rechterzijde van het diagram van de beleidstheorie. Vervolgens kun je de monitor verder ontwikkelen door op hetzelfde abstractieniveau de overige onderdelen van de beleidstheorie uit te werken én door de belangrijkste afgeleide doelen (abstractieniveau lager) te definiëren en ook deze te gaan monitoren (detaillering). Er ontstaat dan een ontwikkelproces zoals schematisch weergegeven in figuur 2, waarin ook steeds weer gekeken wordt naar de benodigde capaciteit.



Figuur 2: Schematische weergave ontwikkelproces monitor

Tenslotte is het goed om monitoring ook te blijven zien als een middel en niet als een doel op zich, hoewel het de kern is van **grip**. Er zal altijd een mogelijkheid bestaan om de monitor verder uit te werken en te verbeteren, maar uiteindelijk zal een monitor nooit in staat zijn om de realiteit in zijn complexiteit volledig te vangen. Zolang het uitbreiden van de monitor informatie oplevert die de kwaliteit van de hulpverlening sterk verbetert, of die significante kostenbesparingen kan realiseren, is een uitbreiding vrijwel altijd een maatschappelijk relevante investering. Als dit echter niet zo blijkt, is de investering minder relevant. Let wel, dit heeft betrekking op het uitbreiden van de monitor en niet op het verbeteren van de monitor, zoals beschreven in de eerste paragraaf. Het verbeteren blijft een proces dat doorloopt, ook na de laatste uitbreiding.

7 Het sociaal domein in samenhang bezien

In dit hoofdstuk staat beschreven waar een gemeente aan moet denken om het sociaal domein in **samenhang** goed te laten functioneren. Dit houdt in dat een gemeente de **visie** als basis neemt voor verdere inrichtingskeuzes, rekening houdt met de **risico's** die deze inrichtingskeuzes bevatten en hier passende **beheersmaatregelen** tegenover zet. Ieder aspect van het sociaal domein kan goed doordacht zijn, maar als de verschillende onderdelen elkaar tegenwerken, kan er alsnog een gebrek aan grip zijn, met oplopende kosten tot gevolg.

Dit hoofdstuk start met een praktische werkwijze om de inrichtingskeuzes in het sociaal domein op een consistente en samenhangende manier te benaderen. Dit 'stappenplan' helpt risico's van combinaties van keuzes te identificeren en hier effectieve beheersmaatregelen tegenover te zetten. In het sociaal domein is visie altijd de eerste stap om de overige inrichtingskeuzes steeds weer aan te toetsen. Op deze manier realiseert een gemeente **consistentie** in haar sociaal domein.

Het concept **samenhang** is echter breder en draait ook om het samenspel tussen de toegang, inkoop en bekostiging en monitoring. Deze aspecten moet een gemeente samen bezien en op een goede manier afstemmen. In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk schetsen we deze 'driehoek'.

7.1 Een werkwijze voor het concept samenhang

Om te komen tot samenhang kan een gemeente enkele stappen doorlopen om het sociaal domein op te bouwen. Hieronder staan deze stappen weergegeven in een stappenplan. In de volgende paragraaf werken we voorbeelden uit. Hierbij is het goed om duidelijk te maken dat de meeste gemeenten uiteraard niet 'from scratch' beginnen aan de inrichting van hun sociaal domein. Desalniettemin kunnen ze dit stappenplan gebruiken om goed te kijken of hun bestaande sociaal domein logisch is opgebouwd en waar mogelijk stappen zijn vergeten.

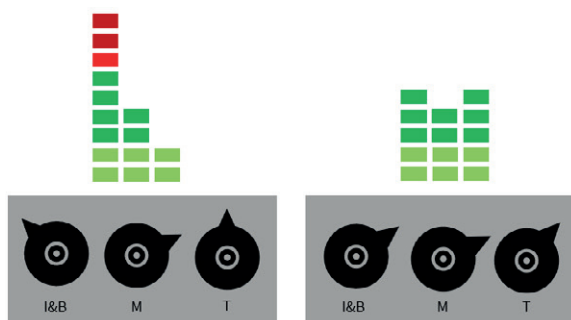
Stap	Omschrijving
1	<i>Toets alle elementen aan de visie op het sociaal domein. Is er sprake van een consistente uitwerking van de visie in de praktijk? Zodra hier ongelijkheden in zitten, is er een grote kans dat er 'gaten' zitten in het sociaal domein die elkaar tegenwerken en voor een suboptimaal resultaat zorgen.</i>
2	<i>Analyseer van elke beleidskeuze (potentiële) risico's, zowel financieel als inhoudelijk. Waar zitten mogelijke financiële 'lekken' die aandacht vereisen? Is de kwaliteit van zorg en ondersteuning goed geborgd? Betrek in deze analyse ook de inherente prikkels die wel of juist niet in het systeem zitten.</i>
3	<i>Bepaal de omvang van deze risico's. Prioriteer de grootste risico's die het eerste geadresseerd moeten worden.</i>
4	<i>Formuleer mogelijke beheersmaatregelen voor de belangrijkste risico's. Bepaal welke beheersmaatregelen ingezet kunnen worden om de grootste risico's voor te zijn. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over het 'bijdraaien' van andere knoppen, zoals extra inzet op monitoring of het instellen van budgetplafonds om risico's te mitigeren.</i>
5	<i>Werk de monitoring voor de werking van het systeem uit. Doe dat op zo'n manier dat er goed zicht is op de mate waarin het beleid geïmplementeerd is, de aannames over beleid getoetst kunnen worden, nadelige uitkomsten tijdig geïdentificeerd zijn en er snel bijsturing mogelijk is.</i>

Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat dit stappenplan zich richt op de inrichtingskeuzes voor het sociaal domein, maar dat de gemeente daarnaast ook de benodigde (verander)capaciteit en tijd

voor **implementatie** moet vrijmaken. Om de samenhang in het sociaal domein goed tot uiting te laten komen, is het belangrijk om goed te monitoren of gemeenten de dingen die in eerste instantie waren bedacht ook echt op die manier uitwerken. De kern is om tijd te investeren in passende rollen voor medewerkers, goede communicatie, monitoring van de relevante data en de consistentie van de uitgezette lijn van de visie te behouden. Dit is een omvangrijke opgave, die volgt op de stappen die in dit memo beschreven zijn.

7.2 Samenhang - een logische driehoek tussen toegang, inkoop & bekostiging en monitoring

Zodra de visie is bepaald, volgen de overige aspecten van het sociaal domein (toegang, inkoop & bekostiging en monitoring) logisch uit de **visie**. Hoewel dit een goede start is, is het ook belangrijk om goed te kijken naar de risico's die deze opties samen brengen en die mogelijk beheersmaatregelen vereisen. In deze paragraaf schetsen we deze overwegingen aan de hand van voorbeelden. Figuur 3: het sociaal domein is net als muziek. Verschillende elementen van muziek dienen in samenhang te zijn om harmonieus te klinken, net als in het sociaal domein. In het linker voorbeeld is de samenhang duidelijk niet aanwezig. In het rechter voorbeeld zijn de verschillende onderdelen van het sociaal domein op elkaar afgestemd.



Figuur 3: het sociaal domein is net als muziek. Verschillende elementen van muziek dienen in samenhang te zijn om harmonieus te klinken, net als in het sociaal domein. In het linker voorbeeld is de samenhang duidelijk niet aanwezig. In het rechter voorbeeld zijn de verschillende onderdelen van het sociaal domein op elkaar afgestemd.

7.2.1 Toegang

Wat betreft de toegang is het mogelijk om voor meerdere varianten te kiezen. Ter illustratie schetsen we hier voorbeelden voor twee uiterste varianten.

Voorbeeld 1. Toegang

Voorbeeld 1a. De toegang krijgt een prominente rol in het verdelen van de middelen en dus de schaarste. De gemeente geeft hierin veel regie aan de toegang.

Risico	Beheersmaatregelen*
De professional die zelfstandig werkt, neemt mogelijk vaker het zekere voor het onzekere en verwijst de cliënt door naar specialistische zorg.	<ul style="list-style-type: none">De gemeente kan de toegang duidelijke (financiële) kaders meegeven, zodat er niet onnodig wordt doorverwezen naar (zware) zorg en ondersteuning. Wat deze financiële kaders zijn, hangt grotendeels samen met visie.Inzet op intervisie om risico's bespreekbaar te maken en bewustzijn te creëren.Het kiezen van een passende bekostigingssystematiek is hierbij ook een belangrijk sturingsinstrument. Een gemeente kan bijvoorbeeld kiezen voor productiebekostiging met budgetplafond of taakgerichte financiering.
Met de toegang 'op afstand' heeft de gemeente geen zicht op de kostenstromen en eventuele kostenstijgingen.	<ul style="list-style-type: none">Een beheersmaatregel hiervoor kan zijn om de toegang goed te laten monitoren op in-, door- en uitstroom. Hierdoor krijgt de gemeente alsnog goed zicht op de cliënten en waar zij zich bevinden.Daarnaast kunnen gemeenten door middel van contractmanagement zien wat aanbieders uitvoeren en hoeveel het kost. Dit inzicht helpt om de inkoopstrategie te toetsen en eventueel aan te scherpen.

Voorbeeld 1b. Er is duidelijk, richtinggevend beleid over wat een professional mag toelaten en wat niet. De gemeente heeft heldere financiële kaders opgesteld.

Risico	Beheersmaatregelen
'De politiek' bepaalt het beleid en professionals hebben weinig ruimte om eigen expertise in te brengen. Er is weinig ruimte voor maatwerk.	<ul style="list-style-type: none">Aangezien de toegang dichtbij is gepositioneerd, is het wellicht minder nodig om uitvoerig te monitoren op in-, door- en uitstroom, maar meer op kwaliteit en cliënttevredenheid om inzicht te verkrijgen in de kwaliteit.
Door rigide beleid te voeren, vermindert in het ergste geval de kwaliteit van zorg.	<ul style="list-style-type: none">Via resultaatsturing kan men toch oog houden voor kwaliteit van zorg. Op deze manier kan bijvoorbeeld het contractmanagement zo ingericht worden dat er gekeken wordt naar de kwaliteit van het resultaat. Het is wel belangrijk te beseffen dat het te behalen resultaat soms lastig te definiëren is in het sociaal domein.

* Een andere inrichting van de toegang is op zich ook een beheersmaatregel als de bovenstaande beheersmaatregelen niet wenselijk zijn. De toegang is geen startpunt voor verdere uitwerking van de organisatie; het is slechts een van de knoppen die op elk moment kan worden bijgesteld als andere keuzes daarom vragen.

Overige functies van de toegang

- Een aanvullende functie van de toegang is de mate waarin de toegang wel of niet **zelf lichte vormen** van hulp en ondersteuning uitvoert. Het voordeel van zelf hulp en ondersteuning bieden, is dat dit snel opgepakt kan worden en er geen aanvullend aanbod nodig is. Het risico is dat de toegang hierdoor soms een te breed takenpakket heeft, waardoor ze overbelast raakt en sommige taken niet goed meer kan uitvoeren. Een ander risico is dat de toegang ook lichte problemen oppakt van mensen die voorheen geen hulp zouden krijgen. Wellicht voorkom je hiermee erger (duurdere vormen van zorg), maar het zou ook kunnen dat er extra zorg wordt verleend, wat tot een kostenstijging leidt. Belangrijk is om te beseffen dat het iets betekent voor het gehele sociaal domein als de toegang zelf zorg verleent. Het heeft effect op het aantal aanbieders, het type aanbieders en op de bekostiging die je er tegenover zet.
- Daarnaast kan de toegang **regie** voeren op casuïstiek. Het kan een beleidskeuze zijn om deze functie in het toegangsteam te positioneren.
- In sommige gevallen onderhoudt de toegang ook **contact** met huisartsen en andere verwijzers van Jeugdhulp.

7.2.2 Inkoop en bekostiging

Er is geen inkoop- of bekostigingssystematiek die per definitie 'fout' is, maar de samenhang met de rest van de inrichtingskeuzes in het sociaal domein én onderling is van groot belang. We maken onderscheid tussen inkoop en bekostiging en zetten dit af tegen de andere twee onderdelen van de driehoek: toegang en monitoring. We beginnen bij inkoop.

Voorbeeld 2. Inkoop

Voorbeeld 2a. De gemeente of regio kiest er bewust voor veel aanbieders te contracteren.

Risico	Beheersmaatregelen
Met een onoverzichtelijk aantal aanbieders kan de toegang de neiging hebben om door te verwijzen naar (een beperkt aantal) aanbieders die ze toevallig kennen, in plaats van de beste match te kiezen.	<ul style="list-style-type: none">De gemeente kan proberen meer overzicht te brengen in de aanbieders, zodat de toegang cliënten beter kan doorverwijzen naar de best passende aanbieders in plaats van 'bekende' aanbieders. Daardoor neemt de kwaliteit toe.
Doordat er veel aanbieders zijn, is het lastig om te controleren of het budget effectief wordt besteed.	<ul style="list-style-type: none">Het vraagt de gemeente in dit geval om (veel) te investeren in capaciteit voor monitoring om te zien waar de cliënten zitten en of ze niet te lang bij (te dure) aanbieders blijven.Een bekostigingssystematiek als resultaatsturing heeft als positieve prikkel dat er effectiever wordt gewerkt. Het is met veel aanbieders alleen erg moeilijk om efficiënt contractmanagement uit te voeren op (het gros van) de aanbieders.

Het is altijd een optie om **minder aanbieders** te contracteren als de gemeente de bovengenoemde beheersmaatregelen niet wenselijk vindt. Zo heeft een gemeente beter overzicht op alle aanbieders.

Voorbeeld 2b. Er is een strenge selectie geweest van het aantal aanbieders, bijvoorbeeld door een aanbesteding.

Risico	Beheersmaatregelen
Er ontstaat minder innovatie, doordat er geen doorlopende concurrentie is.	<ul style="list-style-type: none">In de contracten kan een gemeente kwaliteitseisen opstellen die de aanbieders stimuleren om met innovatie bezig te zijn.
Er zijn aanbieders die niet worden gecontracteerd, terwijl ze wel een uniek aanbod hebben. Cliënten worden daardoor naar suboptimale zorgtrajecten doorverwezen.	<ul style="list-style-type: none">De gemeente kan voor specifieke trajecten maatwerkafspraken maken met aanbieders of een PGB inzetten.Een gecontracteerde aanbieder kan de niet-gecontracteerde aanbieder als onderaannemer inschakelen. De contracteerlast verschuift dan wel van de gemeente naar de hoofdaannemer.
De keuzevrijheid van cliënten wordt beperkt.	<ul style="list-style-type: none">De beheersmaatregelen zijn hetzelfde als voor het geval dat er geen passend aanbod is. Wel is het denkbaar dat een andere afweging gemaakt wordt over de urgentie om dit risico op te lossen.

Daarnaast zijn er verschillende vormen van bekostigingssystematiek die gemeenten kunnen kiezen. In de praktijk zien we vaak twee varianten: productiebekostiging en resultaatbekostiging¹. Deze werken we hieronder verder uit.

¹ Lumpsum en subsidie komt in minder dan 10% van de gevallen voor, dus deze beschrijven we niet.

Voorbeeld 3. Bekostiging

Voorbeeld 3a. De gemeente hanteert een productiebekostigingssystematiek (P*Q).

Risico	Beheersmaatregelen
Aanbieders draaien veel uren of trajecten duren langer dan voorzien, en aanbieders blijven facturen declareren.	<ul style="list-style-type: none">Een budgetplafond kan ervoor zorgen dat aanbieders merken dat er een limiet zit aan de kosten die ze mogen declareren en dat ze efficiënter gaan werken. Deze budgetplafonds kunnen eventueel specifiek op bepaalde aanbieders of producten worden ingezet. Een risico van deze beheersmaatregel is wel dat er wachtlijsten kunnen ontstaan of dat cliënten naar suboptimale trajecten doorverwezen worden om de wachtlijst te omzeilen.Via monitoring zien gemeenten waar de grote kostenbrokken of -verschillen zitten en kunnen ze hier het gesprek over voeren met aanbieders via contractmanagement.Om financieel besef te creëren bij de toegang is het van belang dat de toegang weet hoe de gekozen bekostigingssystematiek en een eventueel budgetplafond werkt. De toegang kan hier dan op sturen als dat nodig is: meer cliënten naar lichtere vormen van zorg, of vaker doorverwijzen naar aanbieders die efficiënter werken.

Voorbeeld 3b. De gemeente hanteert een resultaatbekostigingssystematiek.

Risico	Beheersmaatregelen
Wanneer een resultaat 'goed genoeg' is, is onduidelijk gedefinieerd.	<ul style="list-style-type: none">In het geval van resultaatsturing is het uiterst belangrijk om goede contractafspraken met passende kwaliteitseisen te maken. Er moet goed nagedacht worden over de verschillende arrangementen die aangeboden worden, gebaseerd op de combinatie van zwaartetypes en cliëntprofielen, en over wat voor resultaten en tarieven hierbij passend zijn. Om dit goed uit te voeren, is het belang van capaciteit voor contractmanagement groter dan bij productiebekostiging.

7.2.3 Monitoring

Er zijn grofweg twee uiterste varianten op het gebied van monitoring: veel data gedetailleerd opvragen, of de administratieve lasten zoveel mogelijk beperken.

Voorbeeld 4. Monitoring

Voorbeeld 4a. Intensief inzetten op monitoren van in-, door- en uitstroom en eventueel kwaliteit van zorg

Risico	Beheersmaatregelen
Toegang, data-analisten, backoffice én aanbieders worden zwaar belast en komen nauwelijks nog toe aan de primaire taken.	<ul style="list-style-type: none">Meer capaciteit beschikbaar stellen voor toegang, data-analisten en backoffice.
De data zijn er wel, maar de duiding van de gegevens ontbreekt.	<ul style="list-style-type: none">Meer capaciteit beschikbaar stellen voor data-analisten die deze vertaling kunnen maken.

Voorbeeld 4b. Administratieve lasten voor monitoring zo laag mogelijk houden.

Risico	Beheersmaatregelen
Weinig inzicht in in-, door- en uitstroom, omdat ervoor is gekozen de administratieve lasten te beperken.	<ul style="list-style-type: none">Kies voor een bekostigingssystematiek waarbij een gebrek aan sturingsinformatie niet onvermijdelijk leidt tot hoge kosten. Met weinig sturingsinformatie is productiebekostiging bijvoorbeeld een slecht idee als er geen limiet aan kosten voor aanbieders wordt gesteld. In dit geval kunnen zij wellicht dure vormen van zorgen blijven factureren, zonder dat er zicht is op de noodzaak hiervan.

Concluderend

In de organisatie van het sociaal domein kan een gemeente op verschillende manieren grip krijgen. Met deze notitie kunnen gemeenten hun eigen sociaal domein toetsen en ontdekken waar de knelpunten zitten en waar nog verbeteringslagen mogelijk zijn.

Een belangrijke eerste stap om grip te krijgen op het sociaal domein, is de verschillende aspecten in samenhang brengen. Daarnaast is het van belang om het geheel aan beleidskeuzes steeds opnieuw te toetsen en verder te ontwikkelen. In samenwerking met alle onderdelen van het (brede) sociaal domein kan het gesprek gevoerd worden over het fundament waarop beleid gemaakt is. Zo streef je naar een (inhoudelijk én organisatorisch) optimaal sociaal domein.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

oktober 2020

[vng.nl](https://www.vng.nl)