

# De rol van populatiebekostiging in het sociaal domein

*Verder komen met 'de bedoeling centraal'*



## Voorwoord

Toen er in 2015 meer ruimte kwam voor het denken over de transformatie en een volgende stap in sturing en bekostiging, kwam in NDSD verband al snel de behoefte op om dieper te duiken in de rol die populatiebekostiging kon spelen in de doorontwikkeling van de beweging in het sociaal domein. Populatiebekostiging leek een wenkend perspectief, een interessante volgende stap om meer vanuit de bedoeling in het sociaal domein te gaan werken.

BZK bood ons met een subsidie de mogelijkheid om een vervolg te geven aan eerste verkennende besprekingen over populatiebekostiging in het najaar van 2015. In overleg met KPMG Plexus en HHM werkten we een voorstel uit en begin 2016 startten we het traject volgens het door NDSD eerder beproefde recept van co-creatie: het starten van een traject met goede, deskundige begeleiding en ondersteuning om dit thema nader te kunnen verkennen, te leren, onze inzichten te verdiepen en samen onze krachten te kunnen bundelen om verder vorm te kunnen geven aan de ontwikkeling van de sturing en bekostiging in het sociaal domein. Dit traject is primair gericht op directeuren en hun strategische beleidsadviseurs op inhoudelijk, inkoop en financieel gebied. Om hen te ondersteunen bij het kunnen zetten van volgende stappen in hun sturingspraktijk aansluitend bij het blijven *'werken en sturen vanuit eenvoud en de bedoeling'*.

Ten behoeve van het traject hebben we een begeleidingsgroep van een vijftal gemeenten ingericht en zijn er een aantal werkbijeenkomsten, co-creatiesessies, georganiseerd. Stapsgewijs hebben we de opbrengst van het traject verwoord, opnieuw besproken, aangescherpt en uitgewerkt tot deze rapportage. We hopen dat deze rapportage gemeenten behulpzaam is bij verdere gedachtenvorming over en het zetten van volgende stappen in de sturingspraktijk in het sociaal domein.

Wij danken BZK voor het bieden van financiële ruimte om dit traject te kunnen doorlopen en KPMG Plexus en HHM voor hun plezierige en deskundige begeleiding van dit traject. Wij danken de mensen van de deelnemende gemeenten voor hun tijd, inzet, energie, openheid in het delen van hun inzichten, ervaringen, overwegingen, vragen en twijfels. Zonder deze input ben je als een kok die moet koken zonder ingrediënten.

Namens de begeleidingsgroep: Alphen a/d Rijn, Emmen, Lelystad, Utrecht, Zaanstad,

Monique Peltenburg  
Secretaris/adviseur NDSD



## Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Inleiding .....	4
1. Populatiebekostiging: een wenkend perspectief? .....	6
2. De rol van bekostiging op gedrag van aanbieders .....	7
3. Ervaringen met populatiebekostiging in het sociaal domein in Nederland .....	10
4. Uitdagingen van populatiebekostiging .....	17
1. Afbakening van de populatie en definitie van de verantwoordelijkheid van contractpartij .....	17
2. Budgetbepaling voor de populatie.....	22
3. Sturen op resultaten en elkaar scherp houden.....	22
4. Vernieuwing: Vraagt om blijven kijken met een nieuwe bril naar oude termen .....	25
5. Mogelijke stappen om te komen tot vormen van populatiebekostiging .....	29
Bijlage A. Omschrijving voorbeelden populatiebekostiging.....	34
Bijlage B. Lijst van betrokkene gemeenten en andere partijen .....	40

## Inleiding

### Context

Gemeenten zijn per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Voor het eerst heeft één partij, de gemeente, zeggenschap over praktisch het volledige lokale sociale domein. Dit biedt kansen om de uitvoering ontschot en in samenhang op te pakken en dichtbij de burger te organiseren vanuit het principe van 'krachtgerichte' ondersteuning.

De bekostigingsvorm waarmee de gemeente deze ondersteuning inkoop speelt hierbij een belangrijke rol: De juiste financiële prikkels zorgen naast andere sturingsinstrumenten voor een stimulans van gewenst gedrag van aanbieders en ondersteuning van de gewenste sturing vanuit gemeenten. Veel gemeenten overwegen invoering van, of willen meer weten over populatiebekostiging met resultaatsturing. Deze vorm van bekostiging kan aanbieders en professionals prikkelen tot effectieve inzet van haar middelen, kan ruimte voor preventief en integraal handelen geven en beperkt daarmee het gebruik van duurdere vervolgzorg. Gemeenten zien populatiebekostiging daarom als een wenkend perspectief om de gewenste beweging in het sociaal domein te kunnen maken.

De ervaring met deze manier van bekostigen in het sociaal domein in Nederland is echter nog beperkt, maar op een paar plekken in Nederland zien we hier al vormen van. De vraag is welke lessen voor het sociaal domein zijn te leren, dit geldt voor zowel de do's als don'ts? Waar moeten gemeenten rekening mee houden als ze dit pad op willen gaan? Is dit inderdaad een wenkend perspectief? En hoe pakken keuzes rond populatiebekostiging en resultaatsturing uit voor inwoners, cliënten en aanbieders van zorg en ondersteuning? Beantwoording van deze en andere vragen helpt gemeenten in het sturen en bekostigen als onderdeel van de transformatie in het lokale sociaal domein.

### Doel en ambitie

Het doel van deze publicatie is om gemeenten te ondersteunen om gezamenlijk te leren over populatiebekostiging. Dit document moet gemeenten helpen om geïnformeerde, weloverwogen en consistente keuzes te maken omtrent de bekostiging, leidend tot een samenhangend beleid. Met de inhoud van deze handreiking willen we gemeenten voeden en een middel aanreiken om keuzes en huidige bekostigingsvormen van gemeenten te evalueren en hierop te reflecteren. Deze publicatie is dan ook geen einddocument is. Het omvat de kennis en inzichten rondom het thema populatiebekostiging op dit moment, vanuit dit document kan het leerproces, de lerende praktijk, z'n vervolg krijgen.

In dit document zijn bestaande en nieuwe theoretische en praktische inzichten en kennis over sturing in het sociaal domein gebundeld. Deze inzichten en kennis is verder gebracht door hier praktijkervaringen aan toe te voeren en ervaren dilemma's gezamenlijk te evalueren.

### Gevolgte aanpak

Deze publicatie is tot stand gekomen uit een co-creatie proces met diverse gemeenten en experts. In een drietal co-creatie sessies is zoveel mogelijk "brainpower" op het gebied van sturing, bekostiging, contractering en populatiemanagement samengebracht. Dit betrof:

- Gemeenten, koplopers op het gebied van populatiegerichte bekostigingsmodellen en/of resultaatsturing
- Adviseurs, experts en onderzoekers die de theorie en ontwikkeling van populatiegerichte bekostiging kennen (in binnen- en buitenland).

De kennis, inzichten en discussies vanuit de co-creatie sessies zijn samengebracht in deze publicatie.

Naast de co-creatie sessies is er een begeleidingsgroep ingesteld om richting te geven aan de thema's, genodigden en inhoud. Deze begeleidingsgroep had een belangrijke rol om de uitgewerkte inhoud te toetsen en deze verder brengen in dit eindproduct.

Bureau HHM en KPMG Plexus hadden in dit traject een expertrol tijdens de co-creatiesessies, de rol als penvoeder van dit document en de rol van procesbegeleider.

In bijlage B is een lijst van alle betrokkenen in dit traject opgenomen.

## Leeswijzer

[Hoofdstuk 1](#) geeft weer waarom de deelnemende gemeenten van dit traject populatiebekostiging als wenkend perspectief zien.

[Hoofdstuk 2](#) gaat in op de rol van bekostiging in het beïnvloeden van gedrag van aanbieders. Hierin worden de prikkels en de bijkomende effecten van verschillende bekostigingsvormen toegelicht. Ook worden in dit hoofdstuk de verwachte prikkels en effecten van populatiebekostiging toegelicht.

[Hoofdstuk 3](#) beschrijft een drietal praktijkvoorbeelden van (vormen van) populatiebekostiging in het sociaal domein in Nederland. Daarnaast gaan we in op de effecten van de keuzes die gemaakt zijn in de verschillende voorbeelden en vergelijken deze voorbeelden met elkaar.

[Hoofdstuk 4](#) gaat in op de lessen die we hebben geleerd vanuit de ervaringen met populatiebekostiging tot nu toe.

[Hoofdstuk 5](#) beschrijft de belangrijkste overwegingen en mogelijke routes om als gemeente te komen tot het inzetten van populatiebekostiging.

[Tot slot](#) sluiten we het stuk af met de belangrijkste reflecties van de deelnemende gemeenten op basis van dit traject.

# 1. Populatiebeposting: een wenkend perspectief?

## De bedoeling

Per 1 januari 2015 hebben de gemeenten de verantwoordelijkheid gekregen voor de uitvoering van het sociaal domein<sup>1</sup>. Het is een kans voor gemeenten om te voorzien in een samenhangend geheel van ondersteuning voor hun burgers. De gedachte vanuit de decentralisaties is dat gemeenten dicht(er)bij hun burgers staan en weten wat er gebeurt in de wijk. Op die manier kan de inrichting beter afgestemd worden op de specifieke behoeften van haar inwoners. Goede basisvoorzieningen worden aangevuld met meer specialistische maatwerkvoorzieningen voor wie dat nodig heeft. moeten ertoe leiden dat het beroep op duurdere (vervolg)ondersteuning afneemt. De kracht van de burger en zijn/haar sociale netwerk is het uitgangspunt. De zorgvrager is zo veel mogelijk in regie en de zorg wordt zo veel mogelijk in de directe leefwereld van de zorgvrager georganiseerd.

Deze ambitie van de decentralisaties noemen gemeenten ook wel "de bedoeling"<sup>2</sup>. Namelijk invulling geven aan het sociaal domein naar de bedoeling van de verschillende betrokken wetten, door inzet van duurzame ondersteuning nabij. Deze duurzaamheid gaat over:

- goede preventie en vroegsignalering
- passende en nabije zorg en ondersteuning en een vangnet voor wie dat nodig heeft
- inzet van eigen kracht, informele zorg en sociaal netwerk van de burger

De bedoeling vraagt om een omslag, van zowel burger, als professionals en beleidsmakers. Iedereen heeft zijn rol hierin en zal kritisch moeten zijn op wat nodig is en voor wie. Het vraagt om los te komen van de oude wereld en gedrag zoals we die kennen van voor de decentralisatie. Gezamenlijk moeten we op zoek naar maatwerk en samenhang. Iedere burger is tenslotte anders: heeft een andere uitgangssituatie; andere wensen en behoeften op verschillende domeinen; andere talenten en mogelijkheden op het gebied van inkomen, opleiding en sociaal netwerk. De gemeente moet met haar beleid en sturingsmiddelen de juiste randvoorwaarden te scheppen om deze omslag te bewerkstelligen.

## De rol van populatiebeposting en de bedoeling

Een belangrijke sleutel tot verandering en om de omslag naar de bedoeling te maken ligt in de keuze van sturing door gemeente. Deze keuze wordt ondersteund door de manier van bepostigen van de inzet van aanbod en professionals. Als je de oude wereld wil terugdringen dan moet je het systeem in het hart veranderen: bij de verdeling en prioritering van de inzet en de middelen.

In het oude systeem bestond een prikkel voor instellingen om meer productie te draaien, bijvoorbeeld door persoonlijke begeleiding te bieden in plaats van mensen te laten deelnemen in een groepsactiviteit (in het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de prikkels van bepostigingssystemen). De gemeenten die hebben deelgenomen aan dit traject zijn echter op zoek naar prikkels die stimuleren om ook te kijken op welke manier bewoners elkaar kunnen helpen, wat juist het geval is binnen een groepsactiviteit. Of wat mogelijk is dichtbij, zonder onnodige inzet van dure vervoersmiddelen. Oftewel, prikkels en een systeem die bijdragen aan de omslag naar de bedoeling.

Een kant en klare oplossing bestaat daarvoor niet, ieder systeem kent zijn eigen uitdagingen en belemmeringen. De deelnemende gemeenten zien echter wel een duidelijke richting. Namelijk een bepostigingssysteem dat sturingsmogelijkheid geeft op gewenste resultaten voor de burger, ruimte geeft aan de professional om te komen tot passende dienstverlening en vernieuwing van de ondersteuning en eenvoud bevordert. Ze zien die voordelen in het toepassen van vormen van populatiebeposting<sup>3</sup>. Zij beschouwen populatiebeposting daarom als een wenkend perspectief om dichterbij de bedoeling te komen. Dit document gaat vanuit deze visie in op het begrip populatiebeposting. Het belicht hoe populatiebeposting als een belangrijk sturingsmiddel ingezet kan worden om het sociaal domein vanuit de bedoeling verder te brengen.

<sup>1</sup> In deze notitie ligt de focus op de verantwoordelijkheid over de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo), de Jeugdwet en de Participatiewet

<sup>2</sup> De visie achter de 'de bedoeling' komt mede voort uit het gedachtegoed van Wouter Hart en Marius Buiting beschreven in het boek "Verdraaide organisaties – Terug naar de bedoeling".

<sup>3</sup> Hiermee bedoelen we populatiegerichte bepostiging in combinatie met sturing op resultaten, in het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de gehanteerde definitie van populatiebeposting in dit document.

## 2. De rol van bekostiging op gedrag van aanbieders

De opdracht waar gemeenten voor staan vraagt om een omslag. Zoals gezegd is de bekostigingsvorm die gemeenten gebruiken een belangrijk sturingsinstrument die gemeenten hierbij kan helpen. Dit hoofdstuk gaat in op de prikkels die uit kunnen gaan van verschillende bekostigingsvormen en hoe de prikkels vanuit populatiebekostiging gemeenten een bijdrage kunnen leveren aan de bedoeling.

Grofweg kunnen we 4 bekostigingsvormen op twee manieren, namelijk:

1. Betaal je voor **aanbod** of **resultaat** (technisch: wat is je betaaltitel)?
2. Betaal je op basis van **populatie** of **caseload** (technisch: wat bepaalt het volume)?

		Waar betaal je voor (betalingstitel)?	
		Betalen voor aanbod	Betalen voor resultaat
Op basis waarvan bepaal je volume?	Omvang en kenmerken van de caseload	Productiebekostiging (PxQ) "Fee for Service"	Resultaatbekostiging per cliënt "Pay for Performance"
	Omvang en kenmerken van de populatie	Beschikbaarheids(functie)bekostiging	Resultaatbekostiging voor de populatie "Populatiebekostiging"

Figuur 1. Overzicht met de 4 basisvormen voor bekostiging

Deze bekostigingsvormen en de prikkels die deze vormen met zich meebrengen, zijn eerder beschreven in de handreiking ["Sturing en bekostiging van de tweedelijin - Knoppen voor inrichten, prikkelen en beheersen"](#) (2013; NDS, VNG, VWS). In bijlage III van die handreiking kunt u een uitgebreide analyse van de basisvormen en hun prikkels vinden.

### Transformatie vraagt omslag naar resultaatgerichte bekostiging

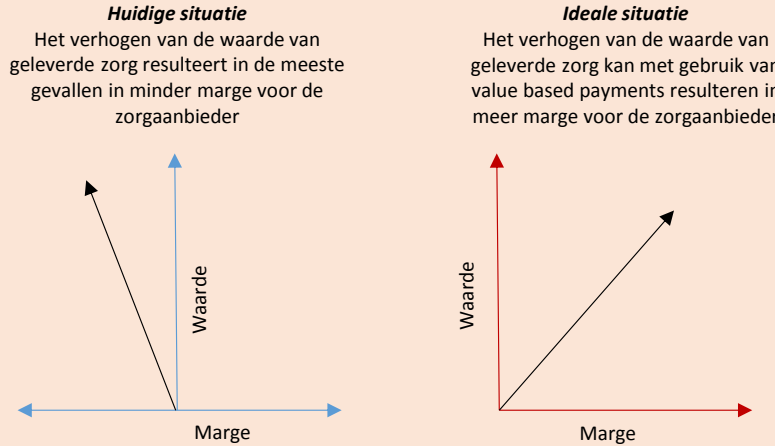
Traditioneel wordt **productiebekostiging** vaak toegepast binnen de zorgsector (ook wel Fee for Service of PxQ genoemd). Dit betekent dat de betaler (de verzekeraar of gemeente) afspraken maakt op basis van productie, waarbij iedere geleverde (eenheid van het) product een vastgestelde tariefafpraak heeft. Dit is een veel toegepast en overzichtelijk model dat inzicht biedt in wat er geleverd wordt tegen welke kosten, en een passend systeem als de vraag en het product helder is.

Beredenerend vanuit de "bedoeling" is dit echter minder passend. De bedoeling vraagt om maatwerk – ruimte om het product of aanbod steeds weer aan te passen op de vraag van de burger, dus geen standaard producten. Het "wat" er wordt geleverd is minder van belang, wel dat de aanbieder handlingsruimte heeft om te doen wat nodig is. Daarnaast kent productiebekostiging een volume opdrijvend effect. Als aanbieder krijg je namelijk meer omzet als je meer productie levert. Ook dit sluit niet aan bij de omslag naar passende ondersteuning en inzet op eigen kracht van de burger.

Niet het "wat" (aanbod) zou centraal moeten staan, maar juist het (maatschappelijk) **resultaat** van de geleverde ondersteuning. Met resultaat bedoelen we outcome en de maatschappelijke meerwaarde van ondersteuning. De omslag in het sociaal domein vraagt om een verschuiving van aanbodgerichte bekostigingsvormen (links) naar meer resultaatgerichte vormen (rechts). Waarbij de betaler afspraken maakt op doelen en resultaten en daar een tariefafpraak of budget aan hangt. Deze beweging richting *value based healthcare* is een wereldwijde trend binnen de zorg. Deze vormen zorgen er namelijk voor dat het gewenste resultaat voor de betaler in lijn is met het verdienmodel van aanbieders. Bijvoorbeeld, méér doen per cliënt levert alleen omzet op als het ook bijdraagt aan het afgesproken resultaat. Een grootschalige omslag richting resultaatfinanciering zien we bijvoorbeeld in de staat New York, zie onderstaand kader.

### Value based payments in State New York

In de staat New York worden bepaalde vormen van zorg bekostigd met Value Based Payments (VBP). Deze VBP arrangementen worden niet alleen ingezet om geld te besparen voor de staat, maar juist ook om de juiste financiële prikkels te geven. Door middel van VBP krijgen aanbieders meer ruimte om de marges te verhogen door hoogwaardige zorg te leveren. Dit is hieronder uitgelegd aan de hand van twee grafieken.



Figuur 2. Het effect van bekostiging op de relatie tussen waarde toevoegen en marge

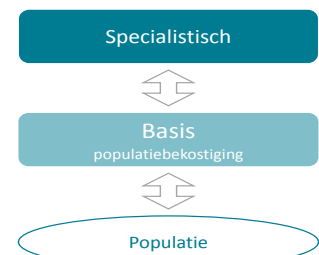
In de bovenstaande grafieken geeft het linker plaatje de huidige situatie weer. In de huidige situatie levert het verhogen van de waarde van geleverde zorg in de meeste gevallen minder marge voor de zorgaanbieder op. Een voorbeeld hiervan is de zorg voor diabetes patiënten. Voor de patiënt voegt het waarde toe wanneer de diabetes goed onder controle is en er een focus ligt op preventie. Een zorgaanbieder krijgt in een PxQ systeem echter betaald voor elke opname en ingreep. Preventie levert daarom voor het ziekenhuis minder op. Wanneer een ziekenhuis door middel van VBP betaald wordt voor diabeteszorg, levert preventie en daarmee het voorkomen van opnames en ingrepen juist meer marge op. In deze ideale situatie, weergegeven in het rechterplaatje, levert het verhogen van waarde meer marge op voor de zorgaanbieder. In deze situatie krijgt de zorgaanbieder de juiste financiële prikkel.

Het voorbeeld uit New York State laat zien dat een omslag naar resultaatgerichte bekostiging ervoor zorgt dat het organisatie belang beter in lijn wordt gebracht met het maatschappelijk belang ten opzichte van productie(caseload)gerichte bekostigingsvormen.

### Een brede integrale populatiebesteding basis als wenkend perspectief

Bij bekostigingsvormen aan de rechterkant van figuur 1 staan prikkels al meer in lijn met de bedoeling, dan links. Bij bekostigen van een resultaat per cliënt (linksboven) is er nog steeds een risico's rondom volumeopdriving. De aanbieder krijgt per cliënt betaald en daarmee is er een prikkel voor oplopende volumes in plaats van verkleinen van ondersteuningsafhankelijkheid. Dit kan worden voorkomen door een stevige en onafhankelijke toegang of basisondersteuning die tevens verantwoordelijk is voor toegang naar aanvullende en/of specialistische ondersteuning.

In de handreiking "[Sociale wijkteams in ontwikkeling](#)" (2013; NDS, VNG, VWS) wordt nevenstaand figuur dan ook genoemd als ideaalplaatje. Een brede integrale basisondersteuning wordt bekostigd op basis van populatiebesteding, waarbij mede wordt afgerekend op de mate waarin de populatie gebruik maakt van aanvullende / meer specialistische ondersteuning. Dit prikkelt de basis tot de meest effectieve inzet van haar middelen, preventief handelen en daarmee het beperken van gebruik van specialistisch<sup>4</sup>.



Figuur 3. "Ideaalplaatje" bekostiging sociaal domein

<sup>4</sup> In de genoemde handreiking gaat men dieper in op het nut en de noodzaak van de scheidslijn tussen basis en specialistisch. Iedere gemeente maakt hier andere keuzes is. Onderscheid is *in ieder geval* van belang wanneer, door hoge variatie van de vraag (vaak als gevolg van lage volumes) de duurdere specialistisch ondersteuning met kans een dusdanige grote hap uit het "basis" populatiebudget neemt, zodat het organiseren van een goede basis voor de rest van de burgers in gedrang komt.



De basis verleent toegang tot specialistische ondersteuning, al kan de burger nog wel vrij worden gelaten te kiezen voor deze aanbieder. Deze meer specialistische aanbieders kunnen PxQ worden bekostigd, omdat de basis het verwijzingsvolume beheerst. Nog mooier is de toevoeging van resultaatgerichte bekostiging pay for performance zodat ook de aanvullende ondersteuning de prikkel voor maatwerk heeft.

Een wenkend perspectief voor de basisondersteuning binnen het sociaal domein is dus resultaatbekostiging voor de populatie, oftewel populatiebekostiging. Binnen deze vorm van bekostiging staan de prikkels het meest in lijn met de bedoeling. Ook populatiebekostiging kent perverse prikkels (zie bijlage A), er bestaat immers geen ideaal systeem. Voor de keuze voor bekostigingsvorm is het daarom van belang na te gaan wat het beste aansluit bij eigen sturingsfilosofie en kennis te hebben van mogelijke perverse prikkels zodat je als gemeente dit kan volgen en hier tijdig op in kan spelen.

#### Wat bedoelen we als we het hebben over populatiebekostiging?

*Definitie zoals we hanteren in deze publicatie:*

Populatiebekostiging is een sturingsmiddel waarbij sprake is van

- 1 Vast (of onderhandelbaar) bedrag voor afgebakende populatie (doelgroep of gebied);
- 2 Dit bedrag is gebaseerd op zwaarte en/of kenmerken voor die populatie;
- 3 Het bedrag wordt ingezet om een vooraf omschreven pakket aan resultaten te bereiken voor die populatie;
- 4 De (hoofd)aanbieder heeft vrijheid in de besteding van het budget en handelen daarbinnen;
- 5 De (hoofd)aanbieder legt verantwoording af over de afgesproken te bereiken resultaten.

Waarom is populatiebekostiging dan het wenkend perspectief? Hieronder sommen we de voordelen op van de prikkels die uitgaan van populatiebekostiging:

- 1 Waarborging van kwaliteit door bekostiging (contractering) op afgesproken resultaten
- 2 Prikkel voor passend gebruik: De aanbieder wordt gestimuleerd om geen onnodige ondersteuning in te zetten en om binnen budget te blijven, maar ook om niet te weinig ondersteuning in te zetten om de aanbieder de afspraken rondom te behalen resultaten moet nakomen
- 3 Ruimte voor integraliteit en innovatie van de ondersteuning: De aanbieder / professional heeft binnen populatiebekostiging zowel budgettaire als inhoudelijke handelingsvrijheid om de inhoud van de ondersteuning te ontwikkelen. Dit geeft ruimte voor maatwerk, innovatie en integraliteit zodat meer resultaten kunnen worden bereikt voor vergelijkbare of minder kosten.
- 4 Verhoogde focus op preventie vanuit de prikkel om ondersteuning te voorkomen: Het loont om actief in te zetten op maatregelen die de vraag naar zorg en ondersteuning doen voorkomen.
- 5 Bevordering van de eenvoud: vermindering administratieve lasten.
  - Er is duidelijkheid vooraf over budget en set aan te behalen resultaten
  - Er is een focus op resultaten en uitnutting budget in plaats van productie(kenmerken)
  - Er is ruimte voor de professional om te doen wat nodig is, vanwege minder verantwoordingseisen op 'wat' er geleverd wordt

#### Let op!

Populatiebekostiging ligt in de praktijk dichtbij beschikbaarheidsbekostiging (links van figuur 1), een soort subsidie in een nieuw jasje. Als populatiebekostiging alleen als budgetbeheersingsinstrument wordt ingezet, dan vervalt de resultaatgerichtheid van deze bekostigingsvorm. Feitelijk spreken we dan van beschikbaarheidsbekostiging, waarbij de aandacht voor preventie en de waarborging van de juiste resultaten vanuit de bekostiging wegvalt. Veel gemeenten zullen dit herkennen van subsidierelaties die zij hebben met partijen. Populatie-bekostiging betekent dat je voortdurend in gesprek bent met de aanbieder over de vooraf afgesproken resultaten die je wilt bereiken. Dit vraagt iets van de relatie tussen gemeente en aanbieder, in hoofdstuk 4 gaan we hier nader op in. De omslag naar populatiebekostiging behelst veel meer dan een intensieve relatie met de gecontracteerde partij(en). De keuze voor populatiebekostiging betekent een grote verandering voor het lokale speelveld en is dus ook geen keuze voor 'even'. Deze vorm gaat uit van minder (hoofd)contractpartijen en nieuwe samenwerkingen. Een dergelijke situatie is onzeker voor aanbieders en geeft maatschappelijke onrust. Het is een vorm die vraagt om gezamenlijk te ontwikkelen, en vraagt vanuit gemeente voldoende tijd en aandacht (zie ook het hoofdstuk 5).

Dit zijn de te verwachten voordelen van populatiebekostiging vanuit de theorie. In de volgende hoofdstukken van dit document zoomen we in op wat de ervaringen in de praktijk zijn en welke inzichten we daaruit kunnen destilleren.

### 3. Ervaringen met populatiebekostiging in het sociaal domein in Nederland

In Nederland zijn veel gemeenten op zoek naar een andere vorm van bekostiging die past bij 'de bedoeling', de transitiedoelen en de visie van de gemeente. Een aantal gemeenten hebben in deze zoektocht ervaring opgedaan met (vormen van) populatiebekostiging. In dit hoofdstuk lichten we een drietal van deze voorbeelden beknopt toe. Deze voorbeelden zijn de buurtteams Sociaal en Jeugd in Gemeente Utrecht, Wmo-ondersteuning in Gemeente Alphen aan den Rijn en huishoudelijke hulp in Gemeente Emmen. Deze gemeenten zijn uitgekozen omdat hun vorm van bekostiging dichtbij de definitie van populatiebekostiging staat, zie vorige hoofdstuk voor deze definitie. Daarnaast verschillen de voorbeelden op een aantal inrichtingselementen, wat inzicht geeft in de keuzes en de gevolgen bij het inzetten van populatiebekostiging.

De voorbeelden zijn opgenomen in deze handreiking ter illustratie en verduidelijking van populatiebekostiging. Het geeft een beeld over wat de mogelijke effecten zijn van het inzetten van verschillende vormen van bekostiging. Uiteraard zijn deze drie niet de enige bestaande voorbeelden van populatiebekostiging in Nederland, deze voorbeelden boden in dit traject echter de eerste houvast. Wij hebben andere elementen in andere voorbeelden, zowel nationaal en internationaal, verwerkt in het volgende hoofdstuk: Uitdagingen van populatiebekostiging.

In dit hoofdstuk staan de voorbeelden eerst beknopt omschreven, daarna volgt een samenvattend overzicht dat inzicht geeft in de verschillende elementen tussen de voorbeelden. Vervolgens reflecteren we de modellen en gaan we in op de voordelen en (nog bestaande) uitdagingen.

#### Gemeente Utrecht: Buurtteams

De ambitie van de gemeente Utrecht is om de zorg en ondersteuning voor burgers vorm te geven aan de hand van zes leidende principes. Deze leidende principes zijn:

- Eigen verantwoordelijkheid, keuzevrijheid en wederkerigheid zijn vanzelfsprekend
- Ruimte voor professionele afwegingen en beslissingen
- Normaliseren en uitgaan van de mogelijkheden
- Hoogwaardige generalistische professionals aan de voorkant
- Eenvoudiger systeem, minder bureaucratie
- Veiligheid van kinderen vormt altijd de ondergrens.



In de periode voor de decentralisatie was al snel duidelijk dat de oude manier van bekostigen het bereiken van deze doelen niet ondersteunde. Om die reden is er gezocht naar een passende vorm van bekostiging die wel aansluit en is gekozen voor een vorm van populatiebekostiging. Dit houdt in dat gemeente Utrecht via één hoofdaanbieder voor Jeugd en één hoofdaanbieder voor Wmo, haar buurtteams Jeugd en Sociaal heeft gecontracteerd. Zij zijn verantwoordelijk voor de basisondersteuning binnen de Jeugdwet en Wmo. Per buurt, in totaal 18 stuks, ontvangen de buurtteamorganisaties één vast totaalbedrag per jaar waarmee ze vooraf bepaalde resultaten moeten behalen. De gemeente heeft bij de beschikking een omvang van de formatie per buurtteam meegegeven. Daarnaast heeft de gemeente de buurten bepaald. Echter, in overleg met de gemeente kan de formatie van een buurtteam worden aangepast aan de hand van ervaringen in de praktijk.

De gemeente is positief over de gekozen bekostigingsvorm. In algemene zin ervaart de gemeente dat de vernieuwing in gang is gezet. Daarnaast is de gemeente tevreden met het feit dat de organisaties er in blijken te slagen om professionals echt de ruimte te geven om te doen wat naar hun idee goed is.

#### Gemeente Alphen aan den Rijn: Wmo

In Alphen aan den Rijn zag men de decentralisatie als een kans om de uitvoering in het sociaal domein beter in te richten en het echt anders te doen. De volgende gewenste effecten waren hierbij van belang:

- Kracht en leefwereld van inwoners staan centraal
- Andere wijze van contracteren van aanbod: innovatie, breed, ontschot aanbod, kwaliteitsaanpak, sturen op prestaties, partnership met opdrachtnemer en een vast budget
- Contractmanagement als sleutel in de transformatie



De gemeente Alphen aan den Rijn wilde de transformatie inzetten met de juiste financiële prikkel. Om die reden is er gekozen voor een vorm van populatiebekostiging voor de opdracht sociale participatie. In deze opdracht zijn de nieuwe taken van de

Wmo als delen van de oude Wmo (welzijn) ondergebracht en de tegenprestatie uit de participatiewet. Dit houdt in dat zowel de nieuwe als delen van de oude Wmo voor de gehele gemeente Alphen aan den Rijn is uitbesteed aan één partij. Deze partij krijgt een vast bedrag per jaar om daarmee vooraf bepaalde resultaten te behalen voor alle inwoners. Deze partij is een samenwerkingsverband van 8 aanbieders (4 hoofdaanbieders), genaamd "Tom in de buurt".

De gemeente geeft aan positief te zijn over de keuze van bestedingsvorm. In het verleden gaven aanbieders aan dat de financieringstechniek op basis van dagen en uren in de weg stond om samen te werken en te werken aan de innovatie. Daarentegen resulteert deze nieuwe vorm van besteding in het doorbreken van de schotten tussen aanbieders het vraaggericht en integraal werken en snelle start van de ondersteuning. Ook leidt het tot een forse afname van administratieve lastendruk en verlegt focus van professionals naar de participatie en duurzame oplossing.

## Gemeente Emmen: Huishoudelijke hulp



De gemeente Emmen had vanwege grote bezuinigingslagen een sterke behoefte om de uitgaven aan huishoudelijke hulp in lijn te brengen met het budget verkregen van het Rijk.

Het belang om voor dit budget goede uitkomsten te boeken, stond voorop. Passend bij deze ambities was een vorm van populatiebesteding van de huishoudelijke hulp. In 2013 hebben zij dit model al in de praktijk gebracht, door voor 6 gebieden één aanbieder te contracteren. Deze aanbieder moet zorgen voor een schoon en leefbaar huishouden van de inwoners in dat gebied voor één vast bedrag per jaar. De gemeente is tot dusver positief. Uit de resultaatmetingen blijkt dat de huizen schoon en leefbaar en de cliënten tevreden zijn. Daarnaast is behoud van werkgelegenheid gerealiseerd.

## Overzicht

In deze paragraaf gaan we dieper in op de verschillende inrichtingselementen van de voorbeelden binnen het gekozen model van populatiebesteding. In de onderstaande tabel geven we de keuze per voorbeeld weer op de volgende elementen:

- Bepaling van de populatie: aan de hand van welke kenmerken is de populatie afgebakend?
- Resultaten: welke resultaten voor de populatie zijn vooraf contractueel vastgelegd?
- Budget: hoe is het vastgestelde budget voor de populatie bepaald?
- Contract: wat houdt het contract tussen gemeente en aanbieder(s) in? (o.a. aantal aanbieders, duur van contract)
- Sturing en controle: welke rol heeft de gemeente? Hoe stuurt men op resultaten en op welke manier wordt verantwoording afgelegd?

Uitgebreide beschrijvingen van de voorbeelden en gegevens van contactpersonen zijn opgenomen in bijlage A.

	Gemeente Utrecht	Gemeente Alphen aan den Rijn	Gemeente Emmen
Populatie	De populatie is bepaald a.d.h.v. de buurt (wijk of gebied).  De inwoners zijn opgedeeld in 18 'buurten'. Per buurt is er een team jeugd voor ondersteuning onder de Jeugdwet, en een team sociaal, voor basisondersteuning onder de Wmo.	De populatie is bepaald a.d.h.v. de gemeentegrens.  De nieuwe Wmo is voor de gehele Rijnstreek uitbesteed aan één partij "Tom in de buurt". De gemeente Alphen aan den Rijn heeft zowel de nieuwe als een deel van de oude Wmo (welzijn) ondergebracht bij deze partij. Deze partij is voor alle inwoners verantwoordelijk voor hulp bij sociale participatie (hulp bij 'meedoen'), opgesplitst per gemeente. Er wordt gebiedsgericht gewerkt in de gemeentelijk afgesproken gebiedsindeling van de integrale toegang.	De populatie is bepaald a.d.h.v. de wijk of gebied.  De populatie van de gemeente Emmen is voor deze opdracht is opgedeeld in totaal 6 gebieden. Per gebied is één aanbieder verantwoordelijk voor het bieden van de huishoudelijk hulp.

	Gemeente Utrecht	Gemeente Alphen aan den Rijn	Gemeente Emmen
Resultaten	<p>De gemeente Utrecht heeft op de volgende hoofdonderdelen afspraken met de buurtteams gemaakt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informatie over aantallen klanten <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bereik</li> <li>• In- en doorstroom</li> </ul> </li> <li>• Effectiviteit: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Doelbereik</li> <li>• Snelheid</li> <li>• Cliëntervaring</li> <li>• Werkwijze</li> </ul> </li> <li>• Kwaliteit <ul style="list-style-type: none"> <li>• Klachten</li> <li>• Kwaliteitsbeleid</li> <li>• Tevredenheid van samenwerkingspartners <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wachtijd (max. 5 dagen)</li> <li>• Social return (5%)</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<p>De gemeente Utrecht heeft op de volgende onderwerpen resultaatafspraken met de aanbieder gemaakt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zelfredzaamheid eigen regie</li> <li>• Terugval</li> <li>• Sociale Participatie</li> <li>• Gebruik algemeen toegankelijke en specialistische voorzieningen</li> <li>• Burgerinitiatief</li> <li>• Beschikbaarheid en bereikbaarheid passende ondersteuning</li> <li>• Uitvoering van de tegenprestatie</li> <li>• Social return on investment</li> <li>• Klanttevredenheid</li> <li>• Klanttevredenheid stakeholders</li> </ul>	<p>De gemeente Emmen heeft op de volgende onderwerpen resultaatafspraken gemaakt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schoon en leefbaar huis.</li> <li>• Clienttevredenheid (minimaal cijfer 7)</li> </ul>
Budget	<p>De aanbieder van de buurtteams krijgt één vast budget per buurt.</p> <p>Het budget is bepaald op basis van verwachte benodigde inzet van de buurtteams. De verwachte benodigde inzet is bepaald in samenwerking met de aanbieders o.b.v.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opleidingsniveau</li> <li>• Aantal huishoudens met kinderen (voor budgetstelling jeugd en gezin)</li> <li>• Percentage van mensen in sociaal isolement (voor budgetstelling sociaal)</li> <li>• Percentage van mensen met een bijstandsuitkering</li> <li>• Historisch zorggebruik (op basis van cijfers van AWBZ, Jeugdzorg en Zorgverzekeringswet)</li> </ul> <p>De grootte van de buurtteams verschillen tussen de 7 en de 20 FTE.</p>	<p>Tom in de buurt krijgt één vast budget voor de gemeente Alphen aan den Rijn.</p> <p>Dit budget is bij de aanbesteding bepaald o.b.v. Vektis cijfers en het beschikbare budget in de meicirculaire, minus een efficiency korting (. Op deze manier is het vast budget voor vier jaar vastgesteld. Jaarlijks kan worden vastgesteld of er extreme omstandigheden zijn die moeten leiden tot een ander financieel kader.</p> <p>Tom in de buurt ontvangt 95% van het bedrag in maandelijkse termijnen. Wanneer de afspraken zijn nagekomen (vastgelegd in een accountantscontrole) wordt ook de laatste 5% uitgekeerd.</p> <p>Het budget is in totaal €7 miljoen per jaar.</p>	<p>De aanbieder van huishoudelijke hulp krijgt één vast budget per gebied.</p> <p>Het budget is bepaald op basis van het bedrag verkregen van het Rijk en verdeeld per gebied op basis van het verwachte aantal cliënten. Het aantal cliënten is ingeschat aan de hand van historische gebruik.</p> <p>Het budget is in totaal €10 miljoen verdeeld over de 6 gebieden.</p>



	Gemeente Utrecht	Gemeente Alphen aan den Rijn	Gemeente Emmen
Contract	<p>Er is een subsidie verleend aan twee organisaties: Lokalis voor de teams Jeugd en Gezin en Stichting Buurtteamorganisatie sociaal Utrecht voor de teams Sociaal.</p> <p>Dit is een subsidie voor 4 jaar waarin staat dat de aanbieder jaarlijks een vooraf bepaald budget krijgt voor het realiseren van de afgesproken resultaten. De gemeente bepaalt beleidspunten en budgetplafond per jaar.</p>	<p>Er is een partnership afgesloten voor de gehele Rijnstreek met een samenwerkingsverband "Tom in de buurt" bestaande uit 8 aanbieders (4 hoofd- en 4 onderaannemers). In het contract staat dat het samenwerkingsverband één bepaald budget krijgt per gemeente voor vier jaar. Daarna kan het contract verlengd worden met twee jaar. Elke gemeente heeft een eigen lumpsum contract met het samenwerkingsverband</p>	<p>Er is een contract afgesloten met totaal 4 aanbieders voor de 6 gebieden. De contracten zijn afgesloten voor 4 jaar met de mogelijkheid tot 2 maal verlengen met 2 jaar.</p>
Sturing en controle	<p>Bij de sturing van de buurtteams is gekozen om in te zetten op de kwaliteit van de professionals in plaats van op de caseload. Daarnaast is de kwaliteit van het leerproces belangrijker dan de verantwoordingsrapportages. De sturing vindt formeel o.a. plaats tijdens:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tweewekelijkse gesprekken over voortgang tussen gemeente en aanbieders</li> <li>• Per kwartaal rapportage op resultaten</li> <li>• Werkbezoeken aan alle teams</li> <li>• Gezamenlijke stuurgroep gemeente met beide buurtteamorganisaties (eens per 6 weken)</li> <li>• Horizontale verantwoording samenwerkingspartners in de stad</li> </ul> <p>Wanneer resultaten achterblijven zoeken de buurtteams proactief naar oplossing die tijdig met gemeente wordt gedeeld, zo nodig wordt samen naar een oplossing gezocht.</p>	<p>De gemeente Alphen aan den Rijn is opdrachtgever, maar ziet zichzelf vooral als samenwerkingspartner. Er is veel contact tussen aanbieder en gemeente, zodat er grip is op de voortgang van de opdracht en innovatie. Er wordt gewerkt op basis van een plan van aanpak, planning, kwartaalrapportages op de resultaatafspraken, contract en addenda,</p> <p>Formele controle wordt per kwartaal gedaan a.d.h.v. een rapportage van de resultaten en jaarlijks met een jaarverslag met accountantsverklaring.</p> <p>Wanneer er uit- of achterblijvende resultaten zijn wordt gezamenlijk gezocht naar een oplossing en werkafspraken gemaakt over het plan van aanpak in de oplossing.</p>	<p>De gemeente Emmen stuurt sterk op vastgestelde resultaten. Halfjaarlijks wordt er onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de afgesproken resultaten: doelstelling schoon en leefbaar huis en de klanttevredenheid. Wanneer bepaalde resultaten achterblijven, wordt er door de gemeente en de aanbieder gezamenlijk gezocht naar een oplossing. Er wordt dan in overleg een plan van aanpak opgesteld en de voortgang wordt gemonitord.</p>
Meer info	<p>Neem contact op met Ellen van der Vorst, via e.van.der.vorst@utrecht.nl</p>	<p>Neem contact op met Inge van der Heiden, via IvanderHeiden@AlphenaandenRijn.nl</p>	<p>Neem contact op met Ria Sterkenburgh, via R.Sterkenburg@emmen.nl</p>

### Effecten van gekozen bestedingvormen

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk heeft populatiebesteding een aantal verwachte resultaten, zoals ruimte voor integraliteit, stimulering van innovatie en verhoogde kwaliteit van zorg. Hieronder zoomen we nader in op deze effecten per vorm van populatiebesteding. In onderstaande tabel is weergegeven wat het effect van de bestedingvormvoorbeeld is op:

- Definitie: sluit het voorbeeld aan bij de eerder genoemde definitie van populatiebesteding met resultaatsturing?

Populatiebesteding is een sturingsmiddel waarbij sprake is van

- 1 Vast (of onderhandelbaar) bedrag voor afgebakende populatie (doelgroep of gebied);
- 2 Dit bedrag is gebaseerd op zwaarte en/of kenmerken voor die populatie;
- 3 Het bedrag wordt ingezet om een vooraf omschreven pakket aan resultaten te bereiken voor die populatie;
- 4 De (hoofd)aanbieder heeft vrijheid in de besteding van het budget en handelen daarbinnen;
- 5 De (hoofd)aanbieder legt verantwoording af over de afgesproken te bereiken resultaten.

- Volume (aantal cliënten): leiden de prikkels tot over- of onderproductie?
- Inzet (directe middelen per cliënt): werkt die kosten opdrijvend of juist kostendrukkend?
- Kwaliteit (van het resultaat): wordt deze omhoog of omlaag gedreven door de prikkels?
- Toegankelijkheid (selectie aan poort of daarna): maken de prikkels het economisch interessant om lastige gevallen te weren of (te) snel door te verwijzen?

Door middel van stoplichtjes proberen we het effect te duiden op een gelijkwaardige manier als de bestedigingsvormen in bijlage A. De stoplichten moeten dan ook in het licht worden gezien van de prikkels van andere bestedigingsvormen. We doen deze reflectie op de huidige praktijk van de voorbeelden. Uiteraard zijn Utrecht, Alphen aan den Rijn en Emmen continu bezig om hun inrichting aan te scherpen en door te ontwikkelen op wat zij zien gebeuren in de praktijk. De bevindingen in onderstaande tabel zijn dan ook geen kritiekpunten maar uitdagingen, die binnen deze gemeenten bekend zijn. Hierop zijn door de gemeenten al mitigerende maatregelen op geformuleerd en/of worden op dit moment gebruikt voor de doorontwikkeling. Wij vinden het van belang om deze punten wel te beschrijven, omdat wij hopen dat deze het denken en reflecteren rondom modellen van populatiebesteding en de effecten van dergelijk sturingsmodel scherpt.

	Gemeente Utrecht	Gemeente Alphen aan den Rijn	Gemeente Emmen
Afwijking van definitie populatiebesteding	<p>Het voorbeeld van gemeente Utrecht wijkt (nog) af van de definitie op punt 3: de afgesproken resultaten voor de populatie.</p> <p>De resultaten zijn niet geformuleerd voor de gehele populatie, maar alleen de ondersteunde burgers binnen de populatie. Cliëntervaring is de enige outcomemaat waarop gestuurd wordt, de rest resultaten over het proces (zoals wachttijd en doorverwijzingen) en niet zozeer uitkomstresultaten (outcome) voor de populatie.</p>	<p>Het voorbeeld van Alphen aan den Rijn wijkt (nog) af op punt 2 in de manier waarop het budget is vastgesteld.</p> <p>Het budget is op dit moment nog niet zozeer gebaseerd op zwaarte en kenmerken van het gebied, maar op het budget verkregen van het Rijk inclusief een efficiëntiekorting.</p> <p>Daarentegen zijn er wel data over de wijken en een sociale kaart gedeeld, Ook is er een nulmeting uitgevoerd op de zelfredzaamheid en participatie van de populatie, uitgesplitst per gebied.</p>	<p>Het voorbeeld van Emmen wijkt (nog) af op punt 3: de afgesproken resultaten voor de populatie. En op punt 4: de hoofdaanbieder heeft de vrijheid in de besteding.</p> <p>De populatiebesteding gebruikt in Gemeente Emmen komt uit de tijd voor de decentralisatie en richt zich op dit moment nog sterk op één product: hulp bij het huishouden. De sturing op resultaten is vooral gebaseerd op de mensen in zorg en minder op de gehele populatie. Tevens is de term 'vrijheid' zoals benoemd onder punt 4 door de productgerichtheid nog minimaal. Aangezien de aanbieder slechts verantwoordelijk is voor een klein resultatenpakket, heeft de aanbieder weinig ruimte en mogelijkheden tot integraliteit en innovatie.</p>

Volume	<p>↓ ● De aanbieder wordt geprikkeld om het volume te verlagen. Wanneer alleen de resultaten worden gemeten bij mensen die ondersteuning ontvangen, bestaat wel het risico op onderproductie voor mensen binnen de populatie die nog geen ondersteuning ontvangen maar wel nodig hebben. Om preventie en vroegsignalering te stimuleren is sturen op resultaten voor de gehele populatie een voorwaarde.</p>	<p>↓ ● De aanbieder wordt geprikkeld om het volume te verlagen door focus op preventie en andere innovatieve oplossingen binnen de brede verantwoordelijkheid van Tom in de buurt binnen de Wmo</p>	<p>↓ ● De aanbieder wordt geprikkeld om het volume te verlagen. Wanneer alleen de resultaten worden gemeten bij mensen die ondersteuning ontvangen, bestaat wel het risico op onderproductie voor mensen binnen de populatie die nog geen hulp bij huishouden ontvangen maar wel nodig hebben.</p>
Inzet	<p>↓ ● De buurtteams zetten hun mensen slim in door bepaalde vormen van zorg te combineren. Daarnaast zoeken zij voor burgers naar maatwerk en innovatieve oplossingen. Dit resulteert in een daling van de totale inzet van professionals, voornamelijk binnen het aanvullende (meer specialistisch) aanbod.</p>	<p>↓ ● De inzet van professionals wordt verlaagd. Er wordt gezocht naar andere oplossingen met bijvoorbeeld vrijwilligers. Daarnaast wordt gekeken of ondersteuning en zorg geïntegreerd kan worden. De inzet van de buurtcoaches richt zich ook op de doorontwikkeling van het aanbod. Er wordt om deze reden geïnvesteerd in innovatie specialistische ondersteuning.</p>	<p>↓ ● De inzet is niet meer vooraf vastgesteld per cliënt. Deze wordt gematcht met de zorg die nodig is. Mensen worden daardoor slimmer ingezet.</p>
Kwaliteit	<p>↑ ● Gezien de vooraf afgesproken resultaten op klanttevredenheid heeft de vorm een positieve invloed op het ervaren kwaliteitsniveau van de cliënten in zorg. De procesresultaten die zijn afgesproken, kunnen als risico hebben dat er teveel focus op het proces ligt i.p.v. op outcome. Om tevens preventie en vroegsignalering te stimuleren is sturen op resultaten voor de <i>gehele</i> populatie op de lange termijn een voorwaarde.</p>	<p>↑ ● De vorm heeft een positief effect op de kwaliteit, gezien de sturing op vooraf geformuleerde gewenste resultaten en de controle van het behalen van deze resultaten voor de populatie.  Het risico voor de gemeente Alphen aan den Rijn is dat zij de kwaliteit hoog houden door middel van tussentijdse aanscherping van afgesproken kwaliteitsmaten. Alphen heeft door de keuze van één contractpartij namelijk weinig mogelijkheden om de resultaten te spiegelen met andere gebieden of andere aanbieders om kwaliteit gericht door te ontwikkelen.</p>	<p>↑ ● De vorm heeft een positief effect op de kwaliteit van de huishoudelijke hulp bij cliënten in zorg gaat omhoog door sturing op resultaat door middel van het gebruik van onafhankelijke kwaliteitsmetingen.  Om tevens preventie en vroegsignalering te stimuleren is sturen op resultaten voor de <i>gehele</i> populatie op de lange termijn een voorwaarde.  Vanwege de beperkte verantwoordelijkheid van de aanbieder, namelijk op één product, is de mate van integraliteit nog onvoldoende gewaarborgd.</p>
Toegankelijkheid	<p>↑ ● De toegankelijkheid is groot doordat de aanbieder verantwoordelijk is voor de gehele populatie. Omdat de buurtteams alleen voorzien in basisondersteuning bestaat echter wel het risico dat zij (te) snel doorverwijzen naar aanvullende zorg (afwenteling). Dit is een belangrijke reden waarom Utrecht deze doorverwijzingen goed volgt.</p>	<p>↑ ● De toegankelijkheid is groot doordat de aanbieder verantwoordelijk is voor de gehele populatie en laagdrempelig en buurtgericht werkt.</p>	<p>↓ ● Hoe de toegankelijkheid in Emmen wordt beïnvloed is afhankelijk van de manier waarop de populatie gedefinieerd is. Omdat kwaliteit alleen wordt gevolgd bij cliënten die huishoudelijk hulp ontvangen, bestaat het risico dat de toegankelijkheid afneemt voor nieuwe cliënten.</p>

### Populatiebesteding bezien vanuit de aanbieder: Thalia in Emmen

In Emmen klinken er positieve geluiden vanuit de aanbieders. De verwachte toename van vrijheid in het organiseren en invullen van de behoefte van de cliënt is waargemaakt. De aanbieders van huishoudelijke hulp ervaren dat door verschuivingen naar de informele kring het werk overblijft waar huishoudelijke hulp voor bedoeld is: Hulp en ondersteuning achter de voordeur.

Naast inhoudelijke ruimte wordt er ook meer ruimte voor innovatie opgemerkt. Er vinden door deze manier van besteden meer experimenten plaats om bijvoorbeeld efficiëntie te verhogen.

Wat de aanbieder wil meegeven is dat het van belang is de opdracht op tijd uit te zetten. Een andere manier van besteden is gelinkt aan een andere manier van werken. Aanbieders moeten voldoende tijd krijgen om alles te organiseren en cliënten te informeren. In deze voorbereiding is samenwerking tussen gemeente en aanbieders van groot belang om samen ontstane weerstand bij professionals en cliënten te verhelpen.

*Wilt u meer weten over de organisatie van Huishoudelijke hulp in Emmen? Neem contact op met Ria Sterkenburgh, via [R.Sterkenburgh@emmen.nl](mailto:R.Sterkenburgh@emmen.nl)*

In dit hoofdstuk zijn een aantal voorbeelden van populatiebesteding in het sociaal domein in Nederland toegelicht. Deze ervaringen zijn behulpzaam in het opbouwen van kennis en inzichten over populatiebesteding en helpen ons om te leren. Op basis van deze ervaringen kunnen grofweg vier uitdagingen rondom populatiebesteding benoemen.

1. Afbakening van de populatie en definitie van de verantwoordelijkheid van contractpartij
2. Budgetbepaling voor de populatie
3. Sturen op resultaten en elkaar scherp houden
4. Vernieuwing: Vraagt om kijken met een nieuwe bril naar oude termen

In het volgende hoofdstuk werken we deze vier uitdagingen verder uit. Daarnaast worden er mogelijke manieren van omgang met deze kwesties toegelicht.



## 4. Uitdagingen van populatiebesteding

In dit hoofdstuk verkennen we een viertal uitdagingen waar gemeenten voor staan die verdere stappen willen zetten met populatiebesteding. Deze uitdagingen zijn naar voren gekomen vanuit de beschreven praktijkvoorbeelden in Utrecht, Emmen en Alphen aan den Rijn, maar ook vanuit andere praktijkervaringen elders in het land – ingebracht door de deelnemers van dit traject.

1. Afbakening van de populatie en definitie van de verantwoordelijkheid van contractpartij
2. Budgetbepaling voor de populatie
3. Sturen op resultaten en elkaar scherp houden
4. Vernieuwing: Vraagt om kijken met een nieuwe bril naar oude termen

In dit hoofdstuk gaat we dieper in op deze uitdagingen.

### 1. Afbakening van de populatie en definitie van de verantwoordelijkheid van contractpartij

#### Wie bepaalt wat nodig is voor de burger?

Voor het toepassen van populatiebesteding is het van belang om de populatie af te bakenen. De afbakening van de populatie begint eigenlijk met een groter vraagstuk, namelijk wat wil je als gemeente aan verantwoordelijkheid neerleggen bij de contractpartij. Hiermee bedoelen we dat je als gemeente een beeld moet vormen over wie de vraag wat nodig is voor de burger (maatwerk) het beste kan overzien. Dit hangt vervolgens af van de manier waarop een gemeente wil sturen; hoe ziet de gemeente als zijn rol en de rol van de contractpartij.

Binnen een model van populatiebesteding legt de gemeente een groot deel van de verantwoordelijkheid over 'wat er nodig is' om gewenste resultaten te behalen, bij een aanbieder neer. Dit is de ruimte/vrijheid die de professional krijgt in ruil voor het vaste budget en de verantwoordelijkheid voor resultaten<sup>5</sup>. Het is daarmee een erkenning dat de aanbieder het beste de wijze kan bepalen waarop die resultaten behaald moeten worden. Dit is geen feit, maar een (politieke en context gedreven) overtuiging. Je ziet dan ook dat verschillende gemeenten hier andere gedachten over hebben.

Bij de overtuiging dat **de gemeente zelf** de vraag wat nodig is voor de burger (maatwerk) het beste overzien, zijn de overwegingen vaak:

- Het is de plicht van gemeente om vanuit een onafhankelijkheid rol hier invulling aan te geven
- Eén van de belangrijkste sturingsmechanismen die de gemeente in handen heeft is het bepalen van toegang, deze is zo cruciaal die leent zich niet om te verleggen

Bij de overtuiging dat **de aanbieder / professional** de vraag wat nodig is voor de burger (maatwerk) het beste kan overzien, zijn de overwegingen vaak:

- De aanbieder / professional staat dichtbij de burger en heeft de benodigde ervaringen en kennis in huis. De aanbieder kan vanuit expertise dus het beste deze afweging maken
- De aanbieder / professional heeft zicht op kosten en kwaliteit, de aanbieder kan daarom beter de prijs-kwaliteitsafweging maken dan gemeenten

Wanneer gemeenten er voor kiezen de regie over wat nodig is, bij zichzelf te houden, spreken we *heel feitelijk* niet meer over populatiebesteding. Maar dat dergelijke modellen zeer sterke parallellen laten zien met een model van populatiebesteding laten de volgende Wmo inrichtingen van de gemeente Venlo en Rotterdam zien.

---

<sup>5</sup> Dat betekent dat de verantwoordelijkheid voor het bepalen van die resultaten en het daarvoor benodigde budget een gemeentelijke taak blijft.

### Gemeente Venlo – Wijkgerichte aanpak

In de gemeente Venlo is gekozen voor een wijkgerichte aanpak. Dit houdt in dat het totale Wmo budget is opgedeeld in wijkgerichte budgetten. Wat het voorbeeld van de gemeente Venlo onderscheidt van de eerder besproken voorbeelden is dat de gemeente Venlo zelf de zorg en ondersteuning in de wijken organiseert. Per wijk is er een kernteam in dienst van de gemeente of op basis van inhuur van professionals bij aanbieders die verantwoordelijk zijn voor de wijkresultaten en het wijkbudget. Het kernteam huurt voor uitvoering van zorg en ondersteuning professionals in bij de verschillende aanbieders. Dit gebeurt in de vorm van uitvoeringsteams, waarin verschillende specialisten samenwerken in één team per wijk. Er zijn in Venlo verschillende uitvoeringsteams, namelijk gezinscoaches, hulp in het huishouden en individuele ondersteuning. De manier van organisatie in Venlo resulteert in sterke netwerkorganisaties op buurt- en wijkniveau, bestaande uit vrijwilligers, wijkbewoners, ondernemers en informele en formele organisaties. De resultaten worden in de gemeente Venlo gemeten en weergegeven per wijk.

Wat Tom in de buurt dus organiseert in opdracht van gemeente Alphen aan den Rijn wordt in de gemeente Venlo gedaan door mensen vanuit de gemeente zelf.

*Wilt u meer weten over de wijkgerichte organisatie van Wmo in Venlo?* Neem contact op met Gertie Stokmans, via [g.stokmans@venlo.nl](mailto:g.stokmans@venlo.nl).

### Gemeente Rotterdam – Pay for performance

De gemeente Rotterdam hanteert een populatiegericht model in combinatie met de bestedingsvorm 'pay for performance'. Rotterdam organiseert zelf hun wijkteams met professionals in dienst van de gemeente. Professionals van aanbieders maken hier ook deel vanuit op basis van inhuur. De wijkteams bepalen samen met de burger welke resultaten er bereikt moeten worden. Indien de resultaten voor de burger niet met voorliggende voorzieningen behaald kunnen worden, wordt voor het pakket aan resultaten voor de burger een beschikbaar budget bepaald. Hiermee kan de burger zelf naar de aanbieder (gecontracteerd via een raamovereenkomst). De gemeente Rotterdam ziet er op toe dat de gestelde resultaten worden behaald door een steekproefsgewijze controle bij aanbieders.

Rotterdam heeft de regie op de toegang dus in eigen handen. Zij zien het beheersen van de toegang (breed kijken en goede inzet van preventie en basis ondersteuning) als een dusdanig belangrijk instrument dat ze liever (nog) niet neerleggen bij een aanbieder. Wat de buurtteams in Utrecht (ingekocht door de gemeente Utrecht) dus bepalen voor de burgers in Utrecht, doet gemeente Rotterdam *zelf* met professionals in dienst van de gemeente.

*Wilt u meer weten over de organisatie van Wmo in Rotterdam?* Neem contact op met Stef van de Weerd, via [s.vandeweerd@rotterdam.nl](mailto:s.vandeweerd@rotterdam.nl).

Wat deze voorbeelden met de gemeente meer in de lead ook mooi laten zien, is het organiserend vermogen dat populatiegerichte besteding van de gecontracteerde partij vraagt. Binnen een consortium van aanbieders moeten aanbieders namelijk zelf onderling bepalen wie de 'hoofdaannemer' is en wie 'onderaannemers'. Zij moeten onderling de budgetten verdelen en de verschuiving van slimmere ondersteuning organiseren. Hoe breder de verantwoordelijkheid van de gecontracteerde partij, hoe meer organisatie en slagkracht dit van de aanbieder(s) vraagt.

### Populatiebepaling zien vanuit de aanbieder: Tom in de buurt

Naast gemeenten hebben ook aanbieders een groot belang bij de manier van bekostigen.

De aanbieders van Tom in de buurt kijken tevreden terug op de veranderingen in de bekostiging van de Wmo. De lijn is uitgezet dat de gemeente is van het 'wat' en de aanbieders invulling geven aan het 'hoe'. Dit resulteert in een nauwe en goede manier van samenwerken tussen gemeente en aanbieders. Ook levert het samenwerken met andere aanbieders veel op, zij vullen elkaar aan en leren van elkaar. Voorheen was er een perverse prikkel om je eigen klanten zolang mogelijk te behouden, niet klantgericht wel goed voor de organisatie. Met deze nieuwe vorm van bekostiging is er eindelijk de juiste prikkel toegevoegd, waardoor het organisatiebelang meer in lijn staat met het klantbelang.

De samenwerkende partijen onder Tom in de buurt hebben elkaar in de startfase inhoudelijk gevonden op visie. De visie van de partijen stond al centraal bij het groeperen van de aanbieders tot Tom in de buurt en is echt de succesfactor van het samenwerkingsverband.

Aan de voorkant zijn nu alle budgetschotten weggehaald. Aan de achterkant moeten de 8 deelnemende partijen het budget onderling verdelen: Daarin is visie nog niet volledig geïntegreerd. In het eerste jaar dienden oude doelgroepen en oude functies nog als uitgangspunt en op basis daarvan werd het budget verdeeld. Wel is er in het tweede jaar een slag geslagen om de budgetverdeling meer aan te laten sluiten bij de gezamenlijke visie. Daarnaast hebben zij direct kunnen besparen door onder andere een gezamenlijke overhead.

Een tip vanuit Joost Hartog van Tom in de buurt voor andere gemeenten is om in alle opdrachten die gemeenten uitzetten een voorwaarde zetten die verplicht tot samenwerken. Hij is van mening dat het aansporen tot samenwerken echt vanuit de gemeenten moet komen, vanuit aanbieders zal dit niet zo snel vanzelf ontstaan omdat onder andere hun eigen organisatiebelang teveel op de voorgrond staat. De gemeente heeft dus een belangrijke rol om vernieuwing in gang zetten.

*Wilt u meer weten over de organisatie van de Wmo in Alphen aan den Rijn? Neem contact op met Inge van der Heiden, via [lvanderHeiden@alphenaandenrijn.nl](mailto:lvanderHeiden@alphenaandenrijn.nl).*

### Afbakening: Bepalen van de populatie

Een belangrijke inrichtingsstap als je als gemeente ervoor kiest om de afweging over wat nodig is voor de burger neer te leggen bij een of meerdere aanbieders, is om die verantwoordelijkheid goed af te bakenen. Dit betekent binnen de vorm populatiebepaling eigenlijk: voor welke populatie is de aanbieder verantwoordelijk om de afgesproken resultaten te behalen? Hiervoor moet de gemeente een overweging maken over welke problematiek de gecontracteerde partij kan overzien. (Of: vaststellen welke eisen de gemeenten wil afdwingen binnen het inkoopmodel zodat de inschrijvende partij bepaalde problematiek kan overzien.)

Binnen populatiebepaling wordt snel gedacht aan een wijk of andere geografische afbakening van de populatie. Bij populatiebepaling kun je echter ook denken aan een specifieke doelgroep. Onderstaand voorbeeld uit de staat New York, VS laat zien dat je hiermee ook binnen een doelgroep ruimte voor maatwerk, vernieuwing en samenwerking kan creëren.

### Staat New York – Populatiebesteding voor een specifieke doelgroep

De staat New York heeft gekozen voor verschillende vormen van besteding voor zorg. Een van de bestedingsvormen die ingezet wordt is populatiebesteding. Het bijzondere aan deze vorm van populatiebesteding is dat de populatie niet alleen gedefinieerd is aan de hand van het gebied, maar tevens op basis van bepaalde diagnoses.

Een voorbeeld hiervan is de HARP doelgroep (vergelijkbaar is met de ernstig psychiatrische aandoening (EPA) doelgroep in de geestelijke gezondheidszorg). De staat besteedt de zorg voor deze doelgroep per gebied ontschot, met behulp van populatiebesteding. Het is een mooie manier voor de staat New York om samenwerking tussen verschillende aanbieders voor deze doelgroep te stimuleren. Er worden positieve resultaten verwacht omtrent kostenvermindering en verhoging van kwaliteit, maar deze resultaten zijn nog niet inzichtelijk.

Dergelijke afbakening van populatie kent wel een nadeel bezien vanuit preventie. De bestedingsvorm stimuleert namelijk wel het voorkomen van zorg voor cliënten die binnen de doelgroep vallen, maar het resulteert naar verwachting niet in preventie om te voorkomen dat mensen niet in de HARP doelgroep terecht komen. De aanbieders is immers pas verantwoordelijk voor deze doelgroep als de diagnose 'HARP' is gesteld. In dit geval is het lastig dat de partij die het budget beheert geen invloed heeft op de populatie die mogelijk in de toekomst tot de HARP doelgroep behoort. De staat New York zal voor de stimulering van preventie van ernstig psychiatrische aandoeningen dus nog aanvullende maatregelen moeten nemen.

*Wilt u meer weten over populatiebesteding en de zorgtransitie in de staat New York? Neem contact op met Josine Janus (adviseur KPMG Plexus en vanuit KPMG US betrokken bij dit project), via [janus.josine@kpmgplexus.nl](mailto:janus.josine@kpmgplexus.nl).*

Zoals het New York voorbeeld laat zien, is er een risico dat de focus op preventie uitblijft indien men kiest voor een doelgroep benadering – vergeleken met een gebiedsgerichte vorm van populatiebesteding. Wanneer men dus kiest voor deze vorm is het van belang om dit risico binnen dergelijk model goed te onderzoeken en monitoren en/of extra maatregelen op in te zetten indien dit nodig blijkt.

### Afbakening: Gedrag rondom budgetschotten

Met de afbakening van de populatie bepaal je als gemeente waar budgetschotten komen te liggen. Het voordeel van populatiebesteding is dat de gecontracteerde partij, binnen de populatie, integraal en ontschot budgettaire en inhoudelijke ruimte krijgt om de resultaten voor de burger te organiseren. Binnen de populatie zijn 'oude' budgetschotten per product en per aanbieder eigenlijk weggenomen. Echter, met de vorm van populatiebesteding worden ook nieuwe schotten geïntroduceerd.

Het is binnen populatiebesteding cruciaal om vooraf goed na te denken wat er op de randen van budgetten mogelijk gaat gebeuren. Populatiebesteding gaat uit van een vast budget: heel plat gezien vanuit de aanbieder is deze zeker van inkomsten en gedrag is dus gericht op *zo min mogelijk* inzetten. De focus op resultaten zorgt ervoor dat er niet *te weinig* ondersteuning wordt ingezet. Het vaste budget zorgt ervoor dat de aanbieder, sneller dan bij een volumeoprijvende vorm (o.a. PxQ), de meer complexere cliënten zal verwijzen naar aanvullende ondersteuning of ondersteuning binnen andere domeinen (Wlz, Zvw of andere gemeentelijke domeinen zoals werk en inkomen). Deze cliënten zijn namelijk relatief duur en prettiger als zij dus gebruik maken van ondersteuning onder een ander budget. Dit effect noemen we ook wel 'afwenteling'.

Om dit te voorkomen kan het van belang zijn om een acceptatieplicht met de gecontracteerde aanbieder af te spreken. Tevens kan je als gemeenten tijdig op afwenteling inspringen door verwijspatronen als gemeente goed te analyseren en bij te sturen waar nodig. In gesprekken hierover is bespreken van casuïstiek van groot belang. Op die manier worden voorbeelden concreet en kun je vanuit de zorginhoud gezamenlijk op zoek naar oplossingen.

Een andere manier om afwenteling tegen te gaan is om de populatiebesteedde aanbieder mede budgetverantwoordelijkheid te geven op het volume aan aanvullende ondersteuning die zijn populatie gebruikt – op die manier stimuleer je gepast gebruik niet alleen vanuit preventie maar ook vanuit substitutie. Hiermee rek je dus de budgetverantwoordelijkheid van de gecontracteerde partij op.



### Scherp op samenwerking tussen buurtteams en aanvullende zorg in Utrecht

In het voorbeeld van de buurtteams in Utrecht wordt het mogelijke effect van afwenteling goed gemonitord – het aantal verwijzingen naar aanvullende zorg is één van de terugkerende onderwerpen van gesprek tussen gemeente en buurtteams. Tevens is bij de contractering van de aanvullende zorg naast de hulp vanuit de buurtteams ook goed nagedacht over een vorm die goed aansluit op de populatiebestedigde buurtteams.

Gemeente Utrecht bekostigt de aanvullende zorg met een “vierkantbesteding” (lumpsum, waarbij het totaalbedrag is verdeeld over een aantal, maximaal 4, zorgcategorieën. Tussen deze categorieën kan zo nodig, mits er toestemming is van de gemeente, met budgetten geschoven worden). De aanvullende zorg is verantwoordelijk voor de datgene wat aanvullend op de inzet van het Buurtteam nodig is. Het vierkant geeft de aanbieders ruimte om dit op maat te doen. En ook de aanbieders zelf ervaren dit zo.

*‘Vierkant heeft positief gewerkt: er is ruimte om tot een goede afstemming van de vraag te komen. Organisaties kunnen flexibeler zijn, maatwerk bieden en professionals krijgen daadwerkelijk ruimte’.*

Op het moment dat buurtteams (te) veel doorverwijzen, komen aanbieders van aanvullende zorg in de knel met hun afgesproken vierkant. Op die manier heeft de gemeente Utrecht een heel natuurlijk mechanisme gecreëerd waardoor de buurtteams en aanbieders van aanvullende zorg elkaar scherp houden op de doorverwijzingen en hier het gesprek met elkaar over voeren. De aanbieders van aanvullende zorg en de buurtteams hebben samen een convenant afgesloten waarin ze hebben vastgelegd hoe ze willen samenwerken, welke gemeenschappelijke grensvlakken/thema's nadere verkenning behoeven, en hoe ze dat invulling geven.

De gemeente heeft ook over de samenwerking tussen de aanvullende zorg en buurtteams afspraken vastgelegd met de aanbieders. Dit systeem kan namelijk alleen goed werken als er ook sprake is van acceptatieplicht, afspraken over wachttijden en een opschalingsroute wanneer de aanbieder niet kan leveren. In haar leveringsafspraken met buurtteams en aanvullende zorg zijn daarom specifieke voorwaarden en kaders meegegeven inzake de verwachte samenwerking tussen buurtteams en aanvullende zorg.

*Wilt u meer weten over de organisatie van de buurtteams in Utrecht?* Neem contact op met Ellen van der Vorst, via [e.van.der.vorst@utrecht.nl](mailto:e.van.der.vorst@utrecht.nl)

### Populatiebesteding over de wetten heen in Enschede

In de eerder besproken voorbeelden in Nederland is populatiebesteding toegepast om ondersteuning onder de wetten onder verantwoordelijkheid van de gemeenten bekostigen. In gemeente Enschede gaat men verder. Gemeente Enschede heeft in de wijk Wesselerbrink samen met Menzis en aanbieders Livio, Aveleijn, De Posten, RIBW – GO en Zorggroep Manna de handen ineengeslagen om samen nieuwe zorgarrangementen te ontwikkelen voor de inwoners van Wesselerbrink. Doel is om de gescheiden werelden van de zorgverzekeringswet (Zvw) en Wmo te bundelen waardoor er focus is op de vraag van de burger – zonder hindering van financieringsschotten. Hierdoor ontstaat beter passend en vernieuwend aanbod. De drie resultaten die gemeten worden zijn kwaliteitservaringen in de populatie, gezondheid van de populatie en de kosten van de populatie (triple aim). Succes is bereikt wanneer één of meerdere resultaten verhoogt zonder verlaging van de andere resultaten.

In de pilot is gestart met een bestedingsvorm ‘shared savings’, waarbij de opbrengsten van de samenwerking (ten opzichte van de situatie zonder) verdeeld worden onder de deelnemende partijen. De partijen hebben de ambitie om in 2017 afspraken te maken voor populatiegerichte financiering.

*Wilt u meer weten over de pilot populatiemanagement in Enschede?* Neem contact op met Tjalling de Vries, via [t.devries@enschede.nl](mailto:t.devries@enschede.nl).

De conclusie die we kunnen trekken uit deze uitdaging rondom afbakening is dat gemeenten moeten zoeken naar balans tussen samenhang, benutten ‘kennis’ van de professional en beperking van schotten. Om gedrag als substitutie, integraliteit en preventie te stimuleren is – bezien vanuit de prikkels binnen populatiebesteding - het contracteren van een aanbieder die zo

breed mogelijke stuk van sociaal domein (en aanverwant) overziet aantrekkelijk. Bedrijfsmatig is het tevens van belang dat de aanbieder voldoende volume en schaal heeft om efficiënte bedrijfsvoering te voeren en maatwerk oplossingen mogelijk te maken. Echter is het wel noodzakelijk om dan een aanbieder te contracteren die ook een breed palet aan kennis in huis en zowel breed, generalistisch als specialistisch kan ingrijpen op specifieke problematiek. Gemeente Venlo laat zien dat je de verantwoordelijkheid niet hoeft te delen met een aanbieder, als gemeente zelf kun je ook samenhang en integraliteit wijkgericht organiseren.

## 2. Budgetbepaling voor de populatie

Gemeenten in Nederland zijn op zoek naar een goede budgetverdeling voor de populatie – niet alleen gemeenten die ambities hebben richting populatiegerichte inrichtingsvormen. Gemeenten zijn op zoek naar kenmerken in de populatie die voorspellend zijn voor de zorgzwaarte en daarmee gepaarde kosten van de populatie. Je wilt als gemeenten namelijk een zo goed mogelijke budgetverdeling maken tussen wijken of doelgroepen en met de budgetverdeling recht doen aan lokale diversiteit.

Uiteraard kennen we de “oude” situatie. Echter is deze situatie ingegeven vanuit de historie - oude prikkels en systemen waar we binnen het sociaal domein juist afscheid van willen nemen. Dit maakt het lastig om op een goede manier de relatie tussen populatiekenmerken en benodigde inzet goed te kunnen maken. Want hoe maak je een goede vertaling van verwachte effecten van ruimte voor innovatie en preventie in nieuwe budgetten?

De doorvertaling van budgetten naar populaties is complex. Echter wel cruciaal in een model van populatiebesteding. De reden waarom populatiebesteding gemeenten kan ondersteunen in de richting naar de bedoeling is tenslotte dat er een zekere druk is op het budget: Als het goedkoper kan, dan wil je als gemeente dat de aanbieder naar deze oplossingen op zoek gaat. De budgetgrens is dus cruciaal. Deze grens is hard (de aanbieder moet het overschrijden van deze grens als groot risico zien en koste wat koste willen voorkomen) maar tegelijkertijd niet te ruim en ook niet te krap zijn om de afgesproken resultaten te kunnen realiseren. Hiervoor is expertise en ervaring van groot belang. Voor succesvolle inkoop moeten gemeenten snappen wat zorg is en kost (dit geldt overigens in algemene zin voor inkoop binnen het Sociaal Domein).

De drie voorbeelden uit voorgaand hoofdstuk zijn gestart vanuit een situatie waarin we nog niet alles weten. De crux zit vooral in het goed volgen van de ontwikkelingen en zorgen voor voldoende ruimte voor bijstelling indien nodig. Gemeente Utrecht laat zien dat je ook met weinig informatie een zo goed mogelijk startpunt kunt bepalen, om vanuit daar gericht ervaringen op te doen en te leren over voorspelbare kenmerken in populatie voor zwaarte van zorg en ondersteuning. In de gemeente Alphen aan den Rijn wordt geen onderscheid gemaakt in wijken of doelgroepen binnen het budget, en dus ook geen nadere verdeling gemaakt. Startpunt is het beschikbare budget vanuit het Rijk (indirect dus gebaseerd op populatiekenmerken). Dit vraagt uiteraard wel iets van het gecontracteerde consortium Tom in de buurt. Zij moeten zelf de kennis van de populatie hebben om dit budget zelf adequaat naar de burgers te brengen en budgetten binnen het consortium goed te verdelen.

Wat we nu weten is dat **demografische gegevens** (zoals leeftijd, inkomen, SES) en **historische gegevens** van belangrijke uitgangspunten zijn bij vaststellen van budgetten. Ook de meicirculaire is gebaseerd op deze kenmerken. Vanaf dit punt is het van belang dat gemeenten in de praktijk ervaring op doen over de zinnigheid van deze parameters en eigenstandig onderzoek te doen naar de benodigde inzet en omvang van budget gegeven de populatie. Het is verstandig om de kennis dit op dit moment wordt opgedaan binnen diverse gemeenten met gemeentelijke verdeelmodellen en de voorspelbaarheid daarvan, onderling goed te verspreiden. Deze modellen en ervaringen kunnen andere gemeenten benutten om inzicht te krijgen, maar kunnen ook worden gebruikt om landelijke verdeelmodellen aan te scherpen.

## 3. Sturen op resultaten en elkaar scherp houden

Een belangrijke randvoorwaarde binnen het toepassen van populatiebesteding is dat er voldoende sturing is op resultaten voor de populatie.

Met resultaatsturing bedoelen we in eerste instantie de voortgang en richting naar “de bedoeling” zichtbaar te maken en vervolgens om hier- in gesprek met de aanbieder(s) - op bij te kunnen sturen. Het gaat nadrukkelijk om tellen én vertellen. De telling is ondersteunend aan het verhaal. In een model van populatiebesteding werken gemeente en aanbieders op een lerende manier aan de gewenste beweging. De telling is echter wel een belangrijke randvoorwaarde om als gemeente met aanbieder het verhaal over de juiste onderwerpen *scherp* te kunnen voeren en als aanbieder om zich (financieel) te kunnen verantwoorden.

Het definiëren, meten en contracteren van resultaten is dan ook een belangrijk onderdeel van een vorm van populatiebesteding.

### 1. Definiëren van resultaten

- Het is belangrijk om resultaten **voor de totale afgebakende populatie** te volgen, dat wil zeggen: daar waar men kiest voor gebiedsgerichte afbakening, de resultaten ook voor de niet-ondersteunde burger te formuleren. Deze populatiegerichte resultaten in plaats van (of bovenop) individuele resultaten vanuit de ondersteunde burger zijn in een model van populatiebesteding noodzakelijk om de prikkel voor onderproductie tegen te gaan en preventie en vroegsignalering te stimuleren<sup>6</sup>.
- Definiëren vraagt ook om consensus, met aanbieders, politiek, met burgers.
- Vanuit de gedachte van eenvoud is afbakening van resultaten ook van belang. De keuze voor een set van speerpunten zorgt voor focus en een behapbare opgave voor de aanbieder.
- Definiëring van resultaten is niet een eenmalige ontwikkelingscursus. Deze dient steeds weer te worden herzien en aangepast aan de wensen en behoeften binnen het sociaal domein.

### 2. Meten van resultaten

- Om resultaten te meten is beschikbaarheid van de gegevens noodzakelijk. Het is van belang dat data wordt verzameld vanuit de bedoeling. Vaak registreren professionals al de noodzakelijke gegevens om op een goede manier
- Meten vraagt om passend instrumentarium en scherpe indicatoren om een al te ingewikkelde meetopstelling te voorkomen
- Uitkomsten moeten vergelijkbaar zijn. Zorgzwaartecorrectie binnen de populatie is daarom essentieel, om dit te doen zijn vaak meer gegevens nodig dan de uitkomsten zelf maar bijvoorbeeld ook demografische gegevens over de populatie (leeftijd, geslacht, Sociaal Economische Status, etc.). Daarnaast moeten verschillen in scores berusten op verschillen in kwaliteit, en niet op meetproblemen of toeval<sup>7</sup>.

### 3. Contracteren op resultaten

- Contracteren op resultaten zien we in de praktijk nog niet veel terug. In de praktijkvoorbeelden wordt wel op resultaten gecontracteerd. Dit betekent dat in het geval de aanbieder echt niet de afgesproken kwaliteit levert, vanwege de contractering op de resultaten, contractbreuk mogelijk is. Op die manier leg je een sterke prikkel bij de aanbieder om de afgesproken resultaten ook daadwerkelijk te realiseren.

**Let op!** De gemeente kan in overleg met de aanbieder resultaatafspraken koppelen aan de populatiegebonden besteding maar die zijn die zijn binnen *een subsidie* juridisch gezien niet afdwingbaar. Stel dat een gemeente als resultaat opneemt dat de cliënttevredenheid een 8 moet zijn en de aanbieder scoort een 7, dan is de inzet al geleverd. Terugvordering van een deel van het budget of een malus is niet afdwingbaar. Het betreft namelijk geen tweezijdig contract in de zin van het burgerlijk wetboek. Het niet halen van de prestatieafspraken kan er alleen toe leiden dat de gemeente na afloop van de subsidieperiode een andere aanbieder kiest. Wil je dit dus wel afdwingbaar maken, dan is daar een andere contractvorm dan een subsidie voor nodig. Er is in de aanloopfase van het sociaal domein veel met subsidies gewerkt, het is dus raadzaam om te controleren of deze op de juiste manier zijn toegepast. [Piano.nl](http://Piano.nl) biedt informatie, advies, instrumenten en praktische tips aan iedereen die zich in de publieke sector bezighoudt met het inkopen en aanbesteden van werken, leveringen en diensten.

In de praktijkvoorbeelden beschreven in voorgaand hoofdstuk zien we op dit moment dat vooral resultaten vanuit de ondersteunde burger zijn beschreven. Dit is een startpunt, bedoeld om steeds bij te stellen en aan te scherpen. Juist in een model van populatiebesteding zal de gemeente aandacht moeten blijven besteden om de juiste resultaten voor de populatie te vatten en de aanbieder hierop te **blijven** prikkelen. De eerder genoemde valkuilen van een beschikbaarheidsbesteding liggen tenslotte op de loer (zie bijlage A).

<sup>6</sup> De kennis van dit soort resultatenmaten is op dit moment nog erg beperkt. Vanuit GGDen wordt al een aantal jaren consequent bepaalde resultaten voor inwoners gerapporteerd, bijvoorbeeld zelf- en samenredzaamheid - echter die meting kent een zeer lage frequentie. Tevens worden er regelmatig burgerpeilingen gedaan op uitkomsten die relevant zijn voor het sociaal domein. Er zijn echter nog geen breed gebruikte resultaatmaten. Er zijn echter nog weinig consequent gebruikte meetinstrumenten voor deze resultaatmaten beschikbaar.

<sup>7</sup> Dit heet ook wel 'statistisch betrouwbaar onderscheiden', namelijk het vermogen van een indicator om zorgaanbieders met bovengemiddelde en ondergemiddelde indicatorwaarden te onderscheiden van een doelstelling of norm (of gemiddelde scoring). Meer informatie hierover is te vinden in de Indicatorstandaard (Methodologische criteria voor de ontwikkeling van betrouwbare kwaliteitsindicatoren in de zorg, Zichtbare zorg, v. 1.5, 2012)

De volgende tips zorgen ervoor dat ook binnen een model met minder concurrentie (namelijk één aanbieder per gebied / doelgroep) je elkaar scherp kan houden:

- Zorg dat je in gesprek blijft met elkaar over de juiste onderwerpen: Wie bepaalt de agenda? Wie ontwikkelt deze? Blijven de juiste uitkomsten centraal staan?
  - Als gemeente is het van belang om niet los te laten maar voeding te blijven houden met de populatie en het veld. Gemeenten kunnen reageren op signalen uit het veld of innovaties elders en gemaakte afspraken over resultaten hierop aanscherpen.
  - Dit vraagt om ruimte in contract om zowel resultaten aan te scherpen als budget bij te stellen.
- Zorg voor reflectie<sup>8</sup>. Reflectie kun je organiseren op onder andere de volgende onderdelen:
  - Binnen een model van populatiebesteding kun je wijken en staddelen vergelijken. Het vergelijken van wijken is niet alleen zinnig om een beeld te krijgen bij het DNA van de wijk, maar ook om prestaties van verschillende wijkgerichte populatiebestede aanbieders te vergelijken. Op die manier kan Utrecht de verschillende buurten aanspreken op betere resultaten of slimme innovaties elders in Utrecht. En kan gemeente Emmen aanbieders vergelijken op klanttevredenheid en de gecontracteerde aanbieders daarop aanscherpen.
  - Hoewel het voor een gemeente als Alphen aan den Rijn met één partij voor de gehele gemeente lastig is om te reflecteren, proberen zij ook het aanbod van Tom in de buurt te spiegelen. Alphen aan den Rijn kijkt bijvoorbeeld scherp naar de PGB-aanvragen. Deze doelgroep kiest namelijk bewust niet voor de ondersteuning van Tom in de buurt. Dit kan aanknopingspunten bieden voor het aanbod binnen Tom in de buurt en aanknopingspunten om resultaten aan te scherpen.
- Een andere manier om elkaar scherp te houden is om via budget te prikkelen:
  - Een manier is om de besteding ook echt **afhankelijk te maken** van het resultaat in termen van bonus-malus. Bijvoorbeeld de aanbieder een malus in rekening brengen wanneer de klanttevredenheid lager is dan een 6; of de aanbieder een bonus geven wanneer de zelfredzaamheid van de populatie boven eerder vastgestelde norm uitgestegen is; of de aanbieder een malus in rekening brengen.
  - We hebben in de bezuinigingslagen van afgelopen jaren gezien dat een krimpend budget zorgt dat aanbieders steeds blijven zoeken nieuwe oplossingen. Deze aanpak heeft uiteraard uiteindelijk ook een bodem.

---

<sup>8</sup> Hiermee bedoelen we méér dan monitoren en volgen, namelijk informatie over resultaten *kunnen vergelijken* met resultaten elders zodat beeldvorming over kader en normering mogelijk is.

### Welke rol vraagt populatiebesteding van gemeenten?

Populatiebesteding is een sturingsinstrument dat de gemeente kan inzetten, naast diverse andere instrumenten van sturing. De keuze voor passend instrumentarium hangt samen met de visie van de gemeente op haar rol in het sociaal domein. Daarbij zijn allerlei varianten denkbaar. In de onderstaande tabel worden op een aantal belangrijke aspecten van de rol van de gemeente, drie ideaaltypische modellen naast elkaar gepresenteerd. Het lijkt er op dat de keuze voor populatiebesteding, in combinatie met resultaatsturing, het best past in het model van wederzijdse afhankelijkheid. In dat model wordt immers de aanbieder gepositioneerd als partner van de gemeente, met een eigenstandige bijdrage in het gesprek over maatschappelijke effecten en een eigen verantwoordelijkheid voor het realiseren daarvan. De gemeente heeft bij dit gesprek een eigen inbreng vanuit het belang van de inwoners, gericht op het bepalen van benodigde resultaten en het prioriteren daarvan. De scheiding van verantwoordelijkheden bij populatiebesteding, leiden tot de wederzijdse afhankelijkheid die in dit partnermodel het sterkst tot uiting komt.

	Wederzijdse onafhankelijkheid	Eenzijdige afhankelijkheid	Wederzijdse afhankelijkheid
<b>Typering</b>	Marktmodel	Regiemodel	Partnermodel
<b>Overheid is...</b>	Marktmeester	Opdrachtgever	Partner
<b>Aanbieders zijn...</b>	Concurrenten	Con-collega's	Collega's
<b>Sturing via...</b>	Prijsmechanisme	SMART doelen	Commitment over maatschappelijke opdracht
<b>Focus op...</b>	Input	Output	Outcome
<b>Kwaliteitscontrole via...</b>	Vergelijking van kwantitatieve kengetallen	Inspectie op basis van protocollen met oordeel: óf goed, óf fout	Dialogo over gemeenschappelijke audits
<b>Dominante vinkactie...</b>	Ontvinken (van regels, om te vereenvoudigen)	Afvinken (van eisen, om te controleren)	Aanvinken (van thema's, om te bespreken)
<b>Wereldbeeld...</b>	Marktplaats	Systeemwereld	Leefwereld
<b>Inwoner is...</b>	Klant	Clïënt	Medeburger
<b>Leidinggevend zijn...</b>	Ondernemers	Managers	Verbinders
<b>Overtuiging...</b>	Concurrentie houdt iedereen scherp	Doelgerichtheid door SMART	De brug bouwen terwijl je er over heen loopt
<b>Toepassen bij...</b>	Helder te definiëren producten	Planbare uitkomsten	Complexe, dynamische context

Figuur 4. Overzicht van mogelijke rollen van gemeenten ten opzichte van aanbieders

Deze tabel is afkomstig uit een notitie over de transformatie in het sociaal domein in de gemeente Heerlen. De inhoud van de tabel is afgeleid van de ROB lezing 2014, uitgesproken door prof.dr. Wim van de Donk. Voor de bron van deze tabel, zie het blog van Frans Wilms, bestuurder van zorgorganisatie Radar, op [leiderschapsdomeinen.nl](http://leiderschapsdomeinen.nl).

## 4. Vernieuwing: Vraagt om blijven kijken met een nieuwe bril naar oude termen

Een omslag maken betekent anders werken. Een nieuwe manier van sturen door het toepassen van een vorm van populatiebesteding kan daarbij behulpzaam zijn. Echter, een nieuwe manier van sturen betekent ook dat we nieuwe lading moeten geven aan thema's die voor 1 januari 2015 vanzelfsprekend waren, maar binnen een nieuw systeem een andere invulling moeten krijgen. Een aantal van deze oude thema's lijken vanuit oud denken, onder populatiebesteding namelijk in het gedrang te komen. Discussie over deze begrippen is kijken met oude brillen naar de nieuwe situatie, en moet worden voorkomen. Een nieuwe bril betekent: goed definiëren van de nieuwe situatie. Deze thema's moeten dus vanuit een nieuw

perspectief bekeken worden. Hieronder geven we een tweetal voorbeelden die in dit traject naar voren kwamen. Er zijn er meer te noemen binnen de brede context van het sociaal domein<sup>9</sup>.

### 1. Keuzevrijheid en keuzemogelijkheden

Populatiebekostiging gaat gepaard met één verantwoordelijk (hoofd)aanbieder per gebied of doelgroep. Dit betekent in de praktijk dat er voor burgers geen keuze in aanbieder is. Vanuit oud denken is er daarmee weinig "keuzevrijheid". Maar wat bedoelen we eigenlijk met dit begrip? Binnen een model van populatiebekostiging kan er nog genoeg te kiezen zijn. Het gaat dan veel meer om de keuzemogelijkheden en keuze in professional en/of aanbod, dan keuze in aanbieder. Ook binnen een contract met één (hoofd)aanbieder kun je diversiteit van professionals afspreken en organiseren. Zie ook onderstaand kader hoe Alphen aan den Rijn met één aanbieder (Tom in de buurt) invulling geeft aan het begrip 'keuzevrijheid'.

#### Genoeg te kiezen in Alphen aan den Rijn

Alphen aan den Rijn laat met één aanbieder Tom in de buurt zien dat er nog genoeg te kiezen valt:

- De ondersteuning van Tom in de buurt, wordt in samenspraak met de cliënt gemaakt en ontwikkeld op basis van de talenten, ontwikkelmogelijkheden, interesses en zelfredzaamheidsdoelen. Wanneer de cliënt bijvoorbeeld als dagbesteding het kerkkoor verkiest boven een bingomiddag, dan organiseert Tom in de buurt dat. De cliënt heeft dus ruime keuze in de ondersteuning die hij / zij ontvangt en maatwerk staat voorop.
- Gemeente Alphen aan den Rijn stemt met Tom in de buurt af dat er voldoende diversiteit van professionals beschikbaar is voor ondersteuning van de inwoners. Als de burger behoefte heeft aan ondersteuning van een professional met vergelijkbare culturele achtergrond of religie dan is dat mogelijk voor Tom in de buurt om te organiseren.
- Daarnaast is binnen de gemeente Alphen aan den Rijn de PGB vorm naast populatie bekostigde Tom in de buurt het ultieme middel voor keuzevrijheid. Burgers kunnen overstappen op een PGB financiering wanneer zij echt ander aanbod willen dan Tom in de buurt. Gemeente Alphen aan den Rijn houdt deze cliëntenstroom nauwlettend in de gaten, omdat dit hen ook signalen geeft over in hoeverre het aanbod van Tom in de buurt voldoet.

*Wilt u meer weten over de organisatie van Wmo in Alphen aan den Rijn?* Neem contact op met Inge van der Heiden, via [IvanderHeiden@AlphenaandenRijn.nl](mailto:IvanderHeiden@AlphenaandenRijn.nl)

### 2. Onafhankelijkheid van wat nodig is

In de praktijkvoorbeelden van populatiebekostiging bepaalt de gecontracteerde aanbieder - samen met de burger - wat nodig is. Dit besluit is vanuit het oude begrip van "onafhankelijkheid" niet onafhankelijk van de aanbieder. Als je dit vraagstuk echter bekijkt vanuit ander perspectief, is onafhankelijkheid geborgd vanuit de inrichting van het sociaal domein. De gemeente stelt met de afbakening van de populatie en vaststelling van resultaten onafhankelijk vast voor wie de gemeente er is binnen de maatschappij. Binnen populatiebekostiging leg je de invulling van deze resultaten bij de gecontracteerde partij, maar de gemeente is diegene die het eigenlijke besluit neemt door het definiëren van de populatie en de bijbehorende resultaten. Vanuit juridisch oogpunt moet een burger wel altijd bezwaar kunnen maken, als gemeente kun je dit organiseren met een klachtenprocedure of speciaal loket wanneer burger en aanbieder er samen niet uitkomen. Op die manier hoeft populatiebekostiging niet in strijd te zijn met onafhankelijkheid.

Gemeenten willen werken vanuit eenvoud en de bedoeling en zo het sociaal domein verder vormgeven. Oude systemen maken echter dat op dit moment de inrichting populatiebekostiging nog een ingewikkeld proces kan zijn. Bij alle keuzes die je maakt, loop je tegen ogenschijnlijke beperkingen binnen de huidige wet- en regelgeving aan. Gemeenten moeten hierin hun weg gaan vinden.

Een zeer relevant punt in het kader van populatiebekostiging en nauw aansluitend bij bovenstaande 'oude' begrippen zijn de wettelijke voorwaarden rondom een goed toegangsbesluit / beschikking binnen de Wmo<sup>10</sup>. Veel gemeenten lopen tegen juridische bezwaren op in het goed vormgeven van de toegang en ondersteuning in nieuwe inrichtingsvormen. De tips rondom dit onderwerp, verzameld binnen dit traject, staan in onderstaand kader op een rij.

<sup>9</sup> In opdracht van ministerie van Binnenlandse Zaken vindt op dit moment een onderzoek plaats naar gemeenschappelijke taal binnen het sociaal domein. Onderdeel in dit onderzoek is om dergelijke begrippen te signaleren. Voor deze begrippen wordt vervolgens gezamenlijk gezocht naar de juiste balans tussen 'oud' en 'nieuw'. De resultaten uit dit onderzoeken worden einde zomer 2016 verwacht.

<sup>10</sup> Omdat op dit moment de ervaringen met populatiebekostiging of resultaatsturing met name gericht zijn op de Wmo zijn hier alleen de tips vanuit deze wet beschreven.



### Tips in het kader van wettelijke eisen Wmo 2015

#### *Onderscheid tussen een maatwerkvoorziening en algemene voorziening*

De Wmo 2015 maakt onderscheid tussen een algemene voorziening (vrij toegankelijke) en een maatwerk voorziening (afgestemd op de specifieke persoonlijke situatie van de burger)

- Kijkend naar de Wmo 2015 past populatie gebonden bekostiging het beste bij de algemene voorziening. Zodra er sprake is van een maatwerkvoorziening met een beschikking heeft de cliënt wel de keuze tussen verschillende aanbieders. De Wmo 2015 geeft gemeente wel de ruimte om alle Wmo voorzieningen - met uitzondering van beschermd wonen - als algemene voorziening aan te bieden.  
Het probleem dat zich vervolgens kan aandienen is: Wat te doen met de eigen bijdrage? Bij algemene voorzieningen wordt geen beschikking verstrekt en is de inkomensafhankelijke eigen bijdrage via het CAK niet van toepassing. Indien de gemeente wel een eigen bijdrage wil innen, zijn er twee mogelijkheden:
  - De gemeente bepaalt een passende kostprijs voor de algemene voorziening en int die zelf of laat dat de aanbieder doen. Nadeel is 1) dat de aanbieder er in de uitvoering niet op berekend is om zelf eigen bijdragen te innen, en 2) er geen rekening gehouden kan worden met andere eigen bijdragen die de cliënt al betaalt. Dat kan alleen het CAK.
  - Wat we ook zien gebeuren is dat gemeenten toch met de aanbieder afspreken om werkelijk geleverde uren door te geven aan het CAK, die op basis daarvan de inkomensafhankelijke eigen bijdrage betaalt. Juridisch gezien is dat niet zuiver. Aangezien elementen van de algemene voorziening vermengd worden met de maatwerkvoorziening. Bovendien heeft de cliënt geen "bewijs" in de vorm van een beschikking. Hiervoor is nog geen oplossing.
- Een burger heeft altijd het recht om een maatwerkvoorziening aan te vragen, ook al heeft de gemeente het georganiseerd als algemene voorziening. Als je als gemeente hier niks voor hebt ingericht zal die aanvraag voor een maatwerkvoorziening, resulteren in een afwijzende beschikking. Daarmee kan de cliënt dan weer in bezwaar en beroep. Dit is weinig cliëntvriendelijk. Het is als gemeente dus aan te raden om iets te organiseren voor burgers die om een maatwerkvoorziening vragen.

#### *Toegangsbesluit / Beschikken op resultaat*

- Uit de jurisprudentie tot nu toe blijkt dat beschikken op resultaat voor een maatwerkvoorziening niet voldoende is. Het resultaat moet bepaalbaar zijn. Wanneer de aanbieder de werkelijke inzet heeft bepaald, moet dat dus worden toegevoegd aan de beschikking (verlengde besluitvorming). Dit is nodig om het bezwaarrecht van de burger niet te ondermijnen.

#### *Meer weten?*

De VNG heeft een webpagina met actuele jurisprudentie van [de Wmo 2015](#) en [Jeugdwet](#) per onderwerp op een rij.

Tevens relevant zijn de wettelijke bepalingen rondom verantwoording en de accountantscontrole binnen een model van populatiebesteding. Ook dit levert nieuwe uitdagingen op. Tips rondom dit onderwerp, staan in onderstaand kader op een rij.

#### Tips in het kader van verantwoording

De huidige informatie- en rapportagestromen zijn nog niet ingericht op een getransformeerde uitvoering van ondersteuning en zorg. Bij gemeenten en organisaties waar de transformatie al (deels) heeft plaatsgevonden, of waar dit proces in volle gang is, ondervindt men de 'beknelling' van de traditionele verantwoordingseisen. Deze eisen zijn nog gebaseerd op de inrichting van de zorg voor de transitie en transformatie, vooral gericht op verantwoording van productie, omvang en rechtmatigheid. Nieuwe bestedingsvormen (op populatie en resultaat) en het sturen op resultaat en maatschappelijk effect leidt tot andere indicatoren en prestaties die relevant zijn voor de verantwoording.

De VNG heeft diverse handreikingen en tips op een rij in het kader van verantwoording en rechtmatigheid:

<https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/isd-informatievoorziening-sociaal-domein/governance-sociaal-domein/governance-sociaal-domein>

Eerder heeft gemeente Alphen in dit kader meegedaan aan een pilot. Deze pilot geeft:

- 1 Zicht op hoe de rapportageverplichtingen en mogelijkheden zich ontwikkelen wanneer de uitvoering transformeert en het informatiedomein daarbij is mee-getransformeerd.
- 2 Een beter aansluitende set van centrale verantwoordingseisen
- 3 Handreiking/ checklist voor de implementatie van een monitor die aansluit bij getransformeerde zorg
- 4 Nieuwe basisprincipes voor de verantwoording na de transformatie

Kijk hier voor de resultaten van deze pilot:

<http://depilotstarter.vng.nl/sturen-op-resultaten/rapporteren-tijdens-en-na-de-transformatie>

## 5. Mogelijke stappen om te komen tot vormen van populatiebekostiging

De voorbeelden uit de praktijk laten zien dat populatiebekostiging bijdraagt om de omslag richting de bedoeling te maken. De uitdagingen benoemd in hoofdstuk 4 benadrukken dat populatiebekostiging niet op zichzelf staat maar een onderdeel is van het brede sturingsmodel van gemeenten en veel raakvlakken kent. Toewerken naar een vorm van populatiebekostiging vraagt dan ook om verandering op allerlei sturingsparameters. Graag willen we in dit hoofdstuk laten zien hoe je als gemeente stappen kunt zetten richting populatiebekostiging: Welke thema's vragen om nieuwe besluiten? Specifiek belichten we het thema bekostiging.

In dit hoofdstuk hebben we op basis van besproken bevindingen en belangrijke keuzepunten geformuleerd wat mogelijke eerste stappen zijn om te komen tot een vorm van populatiebekostiging. Door de fase waarin de ontwikkeling en gebruik van populatiebekostiging zich nu bevinden, is het nog niet de tijd om concreet stappenplan te formuleren.

### Belangrijke afwegingen voor gemeenten die met vormen van populatiebekostiging aan de slag willen

Hieronder hebben we een opsomming gemaakt van belangrijke afwegingen waar je als gemeenten een besluit over moet nemen als je aan de slag wil gaan met populatiebekostiging. Deze vier afwegingen hebben we verzameld gedurende het traject en zijn nadrukkelijk niet uitputtend. Veel van deze afwegingen zijn tevens relevant bij het overwegen van andere inrichtingskeuzes dan populatiebekostiging. Deze lijst is echter opgesteld in het licht van de stap naar populatiebekostiging.

1. Marktordening, dit betreft o.a.:
  - Schaal van samenwerking: wat organiseer je regionaal, subregionaal of lokaal?
  - Niveau en manier van concurrentie: dit gaat over het aantal spelers in de markt (wel /niet wijkgericht concurreren), maar ook of er ruimte is voor nieuwe spelers en hoe je die stimuleert.
2. Afbakening van de opdracht (zie ook hoofdstuk 4). Dit gaat over:
  - Afbakening van de rol gemeente en aanbieders/uitvoerders
  - Waar leg je grens voor populatiebekostiging? Onderliggende keuzemogelijkheden hierbij zijn:
    - Scheidslijn tussen basis en specialistisch
    - Scheidslijn tussen inhoudelijke domeinen
    - Afbakening populatie
    - Scheidslijn tussen zorg in natura en/of PGB
  - Organisatie en verantwoordelijkheden van de toegang
  - Mate van integraliteit: Hoe verhoudt de afbakening van de opdracht zich tot de verbinding binnen de domeinen en het handelen vanuit de pragmatiek?
  - Informatievoorziening en verantwoording
3. Hoe transformeer je?
  - Ga je voor een "big bang" of een geleidelijk overgangspad?
  - Welke scope heb je voor de duur van de opdracht in relatie tot de transformatie?
4. Wat te doen met de huidige situatie?
  - Hoe ga je om met cliënten die nu al gebruik maken van ondersteuning?
  - Wat is de personele impact: voor zowel huidige aanbieders als de gemeente?
  - Hoe richt je de overgangssituatie in?

Voor meer informatie over de positie van bekostiging binnen het brede palet van sturingsmogelijkheden door gemeenten verwijzen we naar "[Ontwikkelopgaven voor professioneel opdrachtgeverschap in het sociaal domein](#)" (2016; NDSD). Voor een meer algemeen afwegingskader met betrekking tot inkoop binnen het Sociaal Domein in algemene zin verwijzen we naar de handreiking "[De nieuwe invulling van het sociaal domein - Analyse inkoop 2015 door gemeenten](#)" (2015; NDSD).

## Hoe maak je stappen in de keuze voor bekostiging?

Zoals eerder genoemd in hoofdstuk 1 ligt een belangrijke sleutel tot verandering en om de omslag naar de bedoeling te maken in de keuze van sturing door gemeente. Deze keuze wordt ondersteund door de manier van bekostigen van de inzet van aanbod en professionals. Ontwikkeling naar een vorm van populatiebekostiging vraagt ook om reflectie op de bekostigingsvorm die je als gemeente op dit moment hanteert. Vanuit een uitgangspunt van productiebekostiging, die we binnen veel gemeenten op dit moment zien, zien we grofweg drie ontwikkelpaden naar populatiebekostiging. Zie A, B en C in onderstaand figuur. Hieronder geven we per route aan welke elementen in het sturingsmodel stapsgewijs aandacht moeten krijgen om een model van populatiebekostiging – wat betreft bekostiging – te realiseren.

		B	
		Waar betaal je voor (betalingstitel)?	
Op basis waarvan bepaal je volume?	Omvang en kenmerken van de caseload	Betalen voor aanbod	Betalen voor resultaat
			Productiebekostiging (PxQ) "Fee for Service"
	A	Beschikbaarheids(functie)bekostiging	Resultaatbekostiging voor de populatie "Populatiebekostiging"

Figuur 5. Visualisatie van de stappen naar resultaatbekostiging voor de populatie vanuit productiebekostiging

### A. Eerst de stap maken naar populatiegerichte bekostiging, daarna resultaatsturing toevoegen

- Zet stappen richting budgetten per aanbieder per (deel)populatie. Dit vraagt van de om een afbakening van de populatie: een heldere definitie van gebieden of doelgroepen, maar ook een budgetverdeling per gebied of wijk.
- Beweeg het veld naar samenwerkingsverbanden per doelgroep of gebied. Op die manier werk je als gemeente toe naar een contractpartij per gebied of doelgroep. Bewegen kan in gesprek met elkaar en met masseren natuurlijk ontstaan, je kunt dit als gemeente ook meer sturen door de gebieden of wijken aan te besteden en één partij te selecteren.
- Toevoegen van resultaatsturing door voor de populatie de resultaatmaten te formuleren. Ontwikkel deze samen met de aanbieders per gebied of doelgroep.
- Contracteer een (hoofd)aanbieder per gebied of wijk op de vastgestelde resultaten voor een vast budget per gebied of doelgroep

### B. Eerst de stap maken naar resultaatsturing, vervolgens populatiegericht contracteren

- Ontwikkel samen met aanbieders resultaten voor de populatie en een manier om deze in de tijd te volgen en het gesprek over te voeren
- Werk toe naar budgetten per aanbieder per (deel)populatie.
- Beweeg het veld naar samenwerkingsverbanden per doelgroep of gebied. Het sturen op resultaten, maakt het selecteren van (hoofd)aanbidders per populatie mogelijk wel makkelijker vanuit een model van resultaatsturing. De gemeente heeft dan al zicht op de performance van aanbieders op de resultaten dus kan dit in de inkoop per populatie gebruik van maken.

Tussen “pay for performance” en populatiebekostiging zitten nog veel tussenvormen om stapsgewijs toe te groeien naar één budget voor de resultaten per gebied of doelgroep. De volgende figuur laat een aantal voorbeelden zien.



Figuur 6. Voorbeelden van bekostigingsvormen tussen P4P en populatiebekostiging

Voor zowel A als B geldt dat je je onderweg bewust moet zijn van de prikkels die de tussenvormen van bekostiging met zich meebrengen. Als je je hier als gemeente continu van bewust bent dan kun je hier tijdig op inspelen indien nodig.

### C. In één keer de omslag maken naar populatiebekostiging

Gemeente Alphen aan den Rijn en Utrecht hebben beide gekozen voor route C. Zij hebben gebruik gemaakt van het momentum van de drie decentralisaties en een groot deel van de nieuwe verantwoordelijkheid populatie bekostigd ingekocht. Het voordeel is dat je het veld één keer confronteert met grote wijzigingen in beleid. Alle effort en investeringen meteen naar het gewenste model. Er worden geen onnodige tussenstappen, die investeringen kosten en onrust geven. Een grootschalige omslag kan mogelijk wel meer maatschappelijke onrust geven, vanwege het feit dat de beleidswijzigingen groot zijn. Met een zorgvuldige aanpak en communicatie is zo'n omslag wel te maken.

#### Kleine stappen om later uit te bouwen in Emmen

Gemeente Emmen is met populatiebekostiging gestart vanuit een klein startpunt met bekend product, namelijk huishoudelijke hulp. Door de bekostiging van één product aan te passen blijft de maatschappelijke onrust beperkt en kunnen zowel gemeente en aanbieders op relatief kleine schaal ervaring opdoen en leren hoe vormen van bekostiging resultaten beïnvloeden.

Nu de gemeente Emmen inzicht heeft gekregen in hoe populatiebekostiging werkt, worden meer delen van de maatschappelijke ondersteuning op dezelfde manier uitbesteed. Per 1 januari 2017 is gemeente voornemens om de Wmo ondersteuning toe te voegen aan de budgetten huishoudelijke hulp. Op deze manier wordt de ondersteuning integraal per gebied gecontracteerd met behulp van populatiebekostiging. Dit vergroot de mogelijkheid tot innovatie en integraliteit tussen ondersteuningsgebieden in de gemeente Emmen. Zeker in het brede sociale domein bestaan er kansen om een integrale aanpak te realiseren. Om deze mogelijkheid te creëren is het van belang een brede vraag uit te zetten in de markt.

Wilt u meer weten over de organisatie van huishoudelijke hulp in Emmen? Neem contact op met Ria Sterkenburgh, via R.Sterkenburgh@emmen.nl.

#### **Ervaring opdoen door middel van een pilot in Enschede**

De gemeente Enschede is gestart met populatiebekostiging binnen een tweejarige pilot. De pilot vindt plaats in de wijk Wesselerbrink en wordt later dit jaar uitgerold in twee andere wijken. Binnen de pilot zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen gemeente, aanbieders en zorgverzekeraar die vastgelegd zijn in een intentieverklaring. De pilot biedt de mogelijkheid om in een geïsoleerde en kleinschalige setting te zien of de aanpak werkt en de juiste resultaten oplevert. De geleerde lessen uit deze pilot kunnen vervolgens te gebruiken bij verdere uit te rolling van het concept in andere wijken. Dit voorbeeld laat zien dat door middel van een pilot op een laagdrempelige manier kennis gemaakt kan worden met populatiebekostiging. Allereerst kunnen de burgers wennen aan de nieuwe manier van bekostiging, daarnaast kunnen zowel gemeenten als aanbieders ervaring opdoen wat kan resulteren in een betere en duurzamere contractering in vervolg op de pilot.

*Wilt u meer weten over de pilot in Enschede? Neem contact op met Tjalling de Vries, via [t.devries@enschede.nl](mailto:t.devries@enschede.nl)*



## Tot slot

Op basis van de voorgaande hoofdstukken kunnen we stellen dat populatiebekostiging een belangrijke meerwaarde kan leveren om gedrag van de aanbieders richting de bedoeling te bewegen. Vormen van populatiebekostiging stellen gemeenten in staat om het organisatiebelang van aanbieders meer in lijn te brengen met het maatschappelijk belang. Op die manier is populatiebekostiging ondersteunend aan het sturen op en werken aan 'de bedoeling'.

Populatiebekostiging is echter geen wondermiddel en de enige oplossing om daar te komen. De kern waar de deelnemende gemeenten naar op zoek zijn is een passend sturingsmodel om kleinschaligheid te organiseren rondom welbevinden van inwoners. Het is de taak van gemeente om hiervoor de randvoorwaarden te creëren. Daar is niet één recept voor. Juist de inzet van een combinatie van verschillende bekostigingsvormen die elkaar versterken is krachtig (meervoudig sturen).

Daarnaast moet de gemeente voldoende oog houden voor de professional. Die is uiteindelijk degene die de omslag moet maken – wees bewust van verschil gedrag aanbieder en professional en de complexiteit. De gemeente kan wel een systeem rondom de professionals creëren zodat deze optimaal ruimte heeft om te werken richting de bedoeling.

## Bijlage A. Omschrijving voorbeelden populatiebesteding

### Gemeente Utrecht: Buurtteams

#### Samenvatting

<b>Populatie</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Op basis van wijk/gebied</li><li>Op basis van leeftijd:<ul style="list-style-type: none"><li>Buurtteam sociaal</li><li>Buurtteam Jeugd (beide teams hebben één voordeur)</li></ul></li></ul>	<b>Resultaten</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Wachttijd</li><li>In- en uitstroom</li><li>Doorverwijzingen</li><li>Klanttevredenheid</li></ul>
<b>Budget</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Eén vast budget per wijk, bepaald op basis van verwachte benodigde inzet buurtteams<ul style="list-style-type: none"><li>Historisch zorggebruik</li><li>Bijstandsgerechtigden</li><li>Opleidingsniveau</li><li>Sociaal economische status</li></ul></li></ul>	<b>Contract</b> <ul style="list-style-type: none"><li>2 organisaties: 1 jeugd, 1 sociaal</li><li>4 jaar subsidie</li></ul>
<b>Sturing en controle</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Duidelijke eisen op het gebied van competenties buurtteams in aanbesteding</li><li>Tweewekelijkse gesprekken over voortgang</li><li>Per kwartaal rapportage op resultaten</li></ul>	<b>Lessons learned</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Het is van belang om een aantal leidende principes centraal te zetten en vanuit daar verder te gaan.</li><li>Benodigheden: goede relatie met aanbieders, duidelijke visie, betrokkenheid in gemeentebestuur en veel lef</li></ul>

#### Aanleiding

In Utrecht wilde men de zorg en ondersteuning voor burgers inrichten aan de hand van zes leidende principes. Deze principes geven de kern weer van de Utrechtse ambitie:

- Eigen verantwoordelijkheid, keuzevrijheid en wederkerigheid zijn vanzelfsprekend
- Ruimte voor professionele afwegingen en beslissingen
- Normaliseren en uitgaan van de mogelijkheden
- Hoogwaardige generalistische professionals aan de voorkant
- Eenvoudiger systeem, minder bureaucratie
- Veiligheid van kinderen vormt altijd de ondergrens.

Het was al snel duidelijk dat de oude manier van bekostigen het bereiken van deze doelen niet ondersteunde. Om die reden is er gezocht naar een passende vorm van bekostiging die wel aansluit en gekozen voor een vorm van populatiebesteding met resultaatsturing.

De buurtteams zijn verantwoordelijk voor vraagverheldering, signalering en lichte ondersteuning. Dit houdt voor het buurtteam Sociaal onder andere begeleiding en voor het buurtteam Jeugd onder andere opvoedhulp in.

#### Populatie

De populatie heeft Utrecht ingedeeld op basis van 18 buurten en op basis van de leeftijd. Er zijn per buurt twee buurtteams verantwoordelijk voor de populatie, één buurtteam sociaal voor 18+ (Wmo) en een buurtteam jeugd voor 18- (Jeugdwet). Beide hebben één gezamenlijke voordeur in de buurt, zodat de indeling in de populatie voor de burger niet zichtbaar en merkbaar is.

#### Resultaten

De gemeente Utrecht stuurt op een beperkt aantal resultaten van de buurtteams en zijn met name geïnteresseerd in cliëntervaring. De resultaten die de buurtteams moeten aanleveren zijn:

- Wachttijd (maximaal 5 dagen)
- In- en uitstroom
- Doorverwijzingen naar aanvullende zorg
- Klanttevredenheid
- Doelbereik

Wanneer er uit- of achterblijvende resultaten zijn binnen een buurtteam op deze resultaten wordt gezamenlijk gezocht naar een oplossing.

#### *Budget*

De aanbieder krijgt één vast subsidiebedrag. Het budget is vastgesteld per buurt op basis van de benodigde formatie van de buurtteams. Deze formatie is in samenwerking met de aanbieders bepaald en berust op de verwachte zorgzwaarte van de problematiek. Deze zwaarte per buurt is vastgesteld aan de hand van de volgende kenmerken van de populatie:

- Opleidingsniveau
- Aantal huishoudens met kinderen (voor budgetstelling jeugd en gezin)
- Percentage van mensen in sociaal isolement (voor budgetstelling sociaal)
- Percentage van mensen met een bijstandsuitkering
- Historisch zorggebruik (op basis van cijfers van AWBZ, Jeugdzorg en Zorgverzekeringswet)

De grootte van de buurtteams verschillen tussen de 7 en de 20 FTE.

#### *Contract*

Utrecht heeft subsidie verleend op basis van een subsidie-uitvraag aan twee organisaties: Lokalis voor de teams Jeugd en Gezin en Stichting Buurtteamorganisatie sociaal Utrecht voor de teams Sociaal.

Dit is een meerjarige subsidie (4 jaar) waarin staat dat deze partijen jaarlijks een (vooraf) bepaald budget krijgen voor het realiseren van de afgesproken resultaten.

#### *Sturing en controle*

Bij de aansturing en monitoring van de buurtteams is gekozen om in te zetten op de kwaliteit van de professionals in plaats van op de caseload, en op de kwaliteit van het leerproces in plaats van op de verantwoordingsrapportages van de professionals.

De sturing vindt formeel plaats tijdens:

- Tweewekelijkse voortgangsgesprekken over de voortgang tussen gemeente en management van de buurtteamorganisaties
- Maandelijke gezamenlijke stuurgroep Jeugd en Sociaal waarin problemen worden besproken omtrent de voortgang en verdere vernieuwing en doorontwikkeling.
- Kwartaalrapportage van de buurtteamorganisaties over de kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkelingen en kwartaalgesprek.
- Inhoudelijke ontwikkelgroepen bestaande uit gemeente en buurtteamorganisatie
- Werkbezoeken aan de buurtteams
- Monitor van maatschappelijke effecten en resultaten van basiszorg en maatwerkvoorzieningen
- Periodieke analyse bij de buurtteams om zicht te krijgen op de resultaten
- Cliëntervaringsmetingen, zowel door buurtteam bij afsluiting van de dienstverlening als een onafhankelijk cliëntervaringsonderzoek vanuit de gemeente

#### *Lessons learned*

De succesfactoren die gemeente Utrecht heeft geformuleerd aan de hand van hun ervaringen zijn:

- Op tijd starten met de voorbereidingen
- Leidende principes als bakens in de vernieuwing
- De juiste mensen op de juiste plek: zowel bij de gemeente als in de buurtteams
- Management met visie, durf en sturingskracht
- Kloof tussen uitvoering en management en bestuur overbruggen
- Een lerende organisatie: ruimte voor gezamenlijk leren
- Samenwerkingspartners met hart voor de zaak

## Gemeente Alphen aan den Rijn: Wmo

### Samenvatting

<b>Populatie</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Op basis van gebied: alle inwoners Rijnstreek</li><li>Op basis van zorgvraag: alles op het gebied van sociale participatie ("meedoen")</li></ul>	<b>Resultaten</b> <ul style="list-style-type: none"><li>In de aanbesteding is gevraagd om KPI's te formuleren op 4 gebieden, daarna nog ruimte om gewenste resultaten gezamenlijk aan te passen.</li><li>Hier zijn 10 KPI's uit ontstaan</li></ul>
<b>Budget</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Eén budget in aanbesteding gezet o.b.v.<ul style="list-style-type: none"><li>Vektis cijfers</li><li>Beschikbaar budget meicirculaire minus efficiëntiekorting (Aanbieders gaven zelf mogelijke besparing van 20 tot 40% aan)</li></ul></li></ul>	<b>Contract</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Partnership afgesloten voor de gehele Rijnstreek met 8 partijen (4 hoofd- en 4 onderaannemers) voor 4 jaar met mogelijkheid tot 2 jaar verlenging</li><li>Per gemeente één lump sum contract</li></ul>
<b>Sturing en controle</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Gemeente is zowel samenwerkingspartner als opdrachtgever</li><li>Per kwartaal rapportage resultaten</li></ul>	<b>Lessons learned</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Momentum gebruiken voor veranderingen</li><li>Transformatie is in gang gezet door juiste financiële prikkel: schotten zijn doorbroken</li><li>Benodigdheden: brede opdracht, lef, draagvlak binnen gemeente en meewerkende aanbieders</li></ul>

### Aanleiding

In Alphen aan den Rijn werd de decentralisatie gezien als een kans om de uitvoering in het sociaal domein beter in te richten en het echt anders te doen. Er zijn een aantal gewenste effecten geformuleerd:

- Kracht en leefwereld van inwoners staan centraal
- Andere wijze van contracteren van aanbod: innovatie, breed aanbod, kwaliteit aanpak, sturen op prestaties, partnership met opdrachtnemer en plafondbedragen
- Contractmanagement als sleutel in de transformatie

Geconcludeerd werd dat met de oude manier van bekostigen deze effecten niet bereikt zouden worden. De gemeente Alphen aan den Rijn wilde de transformatie inzetten met de juiste financiële prikkel. Om die reden is er gekozen voor een vorm van populatiebepoestiging met resultaatsturing.

### Populatie

De populatie is door Alphen gedefinieerd op basis van de gemeentegrenzen. De nieuwe Wmo is voor de gehele Rijnstreek uitbesteed aan één partij "Tom in de buurt". De gemeente Alphen aan den Rijn heeft zowel de nieuwe als een deel van de oude Wmo (welzijn) ondergebracht bij deze partij. Deze partij is voor alle inwoners van de Rijnstreek verantwoordelijk voor hulp bij sociale participatie (hulp bij 'meedoen'), opgesplitst per gemeente. Tom in de buurt regelt het grootste deel van de toegang en stelt vast wat de burger nodig heeft.

De onderdelen van de Wmo die vallen onder het contract zijn onder andere begeleiding (individueel en groep), kortdurend verblijf, vervoer naar ondersteuningsaanbod, tegenprestatie participatiewet, inloop GGZ en het 'Welzijn' onderdeel uit de Wmo 2007.

### Resultaten

Wanneer er uit- of achterblijvende resultaten zijn wordt gezamenlijk gezocht naar een oplossing en werkafspraken gemaakt over het plan van aanpak in de oplossing. Dit kan bijvoorbeeld resulteren in het verhogen van het gewenste resultaat/prestatie op een andere KPI. In het contract zijn procesafspraken opgenomen over het nakomen van afspraken.

Alphen aan den Rijn heeft op de volgende gebieden resultaat KPI's afgesproken:

- Zelfredzaamheid eigen regie
- Terugval
- Sociale Participatie
- Gebruik algemeen toegankelijke en specialistische voorzieningen

- Burgerinitiatief
- Beschikbaarheid en bereikbaarheid passende ondersteuning
- Uitvoering van de tegenprestatie
- Social return on investment
- Klanttevredenheid
- Klanttevredenheid stakeholders

#### *Budget*

Het budget is bepaald op basis van de beschikbare middelen vanuit de meicirculaire, minus een efficiencykorting. Aanbieders gaven zelf aan in de aanbesteding 20-40% op te kunnen korten. Op deze manier is het plafondbedrag van 7 miljoen voor een jaar vastgesteld. Eén jaar na de aanbesteding is vervolgens gekeken of de scope van de opdracht afweek van de scope ten tijde van de aanbesteding. Jaarlijks wordt gesproken over het vraagstuk en of er extreme omstandigheden zijn die moeten leiden tot een ander financieel kader.

Tom in de buurt ontvangt 95% van het bedrag in maandelijkse termijnen. Wanneer de afspraken zijn nagekomen (vastgelegd in een accountantscontrole) wordt ook de laatste 5% uitgekeerd.

#### *Contract*

Het contract is afgesloten met een samenwerkingsverband 'Tom in de buurt' bestaande uit in totaal acht aanbieders: vier hoofdaanemers (Gemiva, Kwadraad, Kwintes en Participe) en vier onderaannemers (Activite, De Binnenvest, Ipse de Bruggen en Wijdezorg)

Elke gemeente heeft een eigen lumpsum contract met het samenwerkingsverband. In het contract staat dat het samenwerkingsverband één bepaald budget krijgt per gemeente voor vier jaar met na twee jaar een evaluatie. Na de vier jaar kan het contract mogelijk verlengd worden met twee jaar.

#### *Sturing en controle*

De sturing en controle door de gemeenten vindt op meerdere manieren plaats. De gemeente Alphen aan den Rijn stelt zich hierbij niet alleen op als opdrachtgever, maar vooral als partner. Om deze reden is er veel contact met Tom in de buurt. Door het nauwe contact en voortgangsoverleggen met het samenwerkingsverband heeft Alphen het gevoel goed grip te hebben op de voortgang van de opdracht en innovatie

Formele controle vindt plaats doordat er elk kwartaal gerapporteerd wordt op vooraf vastgestelde KPI's en een jaarverslag met accountantsverklaring (deze is ook op een nieuwe manier ingericht in de controle op processen en KPI's).

#### *Lessons learned*

De gemeente Alphen aan den Rijn benadrukt dat het belang is om een brede opdracht uit te zetten in de markt zodat integraliteit een rol kan spelen, een helder proces hiervoor is van groot belang. Ook visie en lef worden genoemd als belangrijke factoren voor het invoeren van dergelijk nieuw besteding- en sturingsmodel. Als laatste is draagvlak in het gemeentebestuur een belangrijke succesfactor. Aan de kant van de aanbieders is het van belang dat zij de visie delen en voldoende organiserend en innovatief vermogen hebben om de opdracht te kunnen realiseren. Professionele ruimte is van groot belang.

## Gemeente Emmen: Huishoudelijke hulp

### Samenvatting

<b>Populatie</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Op basis van gebied<ul style="list-style-type: none"><li>6 gebieden</li></ul></li><li>Op basis van zorgvraag: huishoudelijke hulp (schoonmaak en ondersteuning)</li></ul>	<b>Resultaten</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Schoon en leefbaar huis</li><li>Klanttevredenheid</li></ul>
<b>Budget</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Eén budget gebaseerd op het aantal cliënten a.d.h.v. historische gegevens</li><li>Rijksbudget wordt doorvertaald aan de aanbidders, incl. mogelijke toekomstige kortingen.</li></ul>	<b>Contract</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Contract per gebied afgesloten met aanbieder (in totaal 4 partijen) voor 4 jaar met mogelijkheid tot 2 keer 2 jaar verlenging</li><li>Geeft mogelijkheid tot investeren in lange termijn</li></ul>
<b>Sturing en controle</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Per kwartaal managementrapportage op bedrijfsvoering van aanbidders</li><li>Half jaarlijkse rapportage o.b.v. onafhankelijk onderzoek naar doelrealisatie en klanttevredenheid</li></ul>	<b>Lessons learned</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Meer financiële ruimte is de crux om tot nieuwe oplossingen te komen in de driehoek cliënt – aanbieder - gemeente</li><li>Benodigheden: visie, communicatie urgentie, standvastigheid en draagvlak gemeentebestuur</li></ul>

### Aanleiding

De gemeente Emmen had als doel om de uitgaven aan huishoudelijke hulp meer in lijn te brengen met het budget verkregen van het Rijk, met behoud van werkgelegenheid. Daarnaast vonden zij het van belang om voor dit geld goede resultaten te boeken. Om deze redenen heeft de gemeente Emmen gekozen om voor de huishoudelijke hulp een vorm van populatiebesteding met resultaatsturing te kiezen.

### Populatie

De populatie van de gemeente Emmen is voor deze opdracht is opgedeeld in totaal 6 gebieden. Per gebied is één aanbieder verantwoordelijk voor de inrichting van de huishoudelijke hulp. De aanbieder regelt hierin zelf de toegang en bepaalt dus zelf wat de burger nodig heeft.

### Resultaten

De resultaten die de gemeente Emmen vooraf heeft opgesteld zijn erg simpel en duidelijk. De ondersteuning moet leiden tot een schoon en leefbaar huis. Daarnaast moeten de cliënten tevreden zijn. Uit het klantentevredenheidsonderzoek moeten de aanbidders minimaal de score 7 halen.

Mochten bepaalde resultaten achterblijven, wordt er door de gemeente en de aanbieder gezamenlijk gezocht naar een oplossing. Er wordt dan in overleg een plan van aanpak opgesteld en de voortgang wordt gemonitord.

### Budget

Het budget verkregen van het Rijk wordt in zijn geheel doorvertaald naar de aanbidders. Het budget is verdeeld per gebied op basis van het verwachte aantal cliënten. Het aantal cliënten is ingeschat aan de hand van historische gegevens.

Het risico van overbesteding ligt bij de aanbieder.

### Contract

Er is een contract afgesloten met totaal 4 aanbidders voor de zes gebieden: Twee aanbidders hebben elk één gebied en twee aanbidders hebben elk twee gebieden.

In het meerjarige contract (4 jaar) staat dat de aanbieder jaarlijks één vooraf bepaald budget krijgt. Na deze tijd kan het contract mogelijk twee keer twee jaar verlengd worden.

### Sturing en controle

De sturing en controle door de gemeenten vindt op meerdere manieren plaats. Allereerst vindt er controle plaats doordat er elk kwartaal gerapporteerd wordt op de vooraf vastgestelde resultaten. Aanbidders verplicht gesteld mee te doen aan een



klanttevredenheidsonderzoek, waarbij 7 de norm is. En als belangrijkste controle instrument heeft de gemeente Emmen een halfjaarlijks onderzoek naar de schoonmaakondersteuning van een onafhankelijke partij. Deze partij doet huisbezoeken en spreekt klanten over de geleverde ondersteuning.

De gemeente heeft ombudsfunctionaris ingesteld om te zorgen voor een goede klachtenafwikkeling.

#### *Lessons learned*

De gemeente Emmen geeft aan dat een aantal zaken van belang zijn om te komen tot een dergelijke vorm van bekostiging en uitbesteding van huishoudelijk hulp:

- Bieden van financiële ruimte: Meer financiële ruimte is de crux om te komen tot nieuwe oplossingen
- Visie en draagkracht gemeentebestuur
- Standvastigheid en communicatie van de urgentie binnen de gemeente: Kaasschaafmethode is niet meer houdbaar
- Start met een simpel overzichtelijk product, daarna kan de resultaatsturing uitgebouwd worden met andere producten

## Bijlage B. Lijst van betrokkene gemeenten en andere partijen

- Gemeente Alphen aan den Rijn
- Gemeente Emmen
- Gemeente Enschede
- Gemeente Lelystad
- Gemeente Rotterdam
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Venlo
- Gemeente Wijchen
- Gemeente Zaanstad
- Movisie
- Tom in de Buurt
- Thalia
- Ministerie van VWS
- Ministerie van BZK
- Vereniging Nederlandse Gemeenten
- Netwerk Directeuren Sociaal Domein: Monique Peltenburg