

## Sturen op resultaat: hefboom voor transformatie?

*Transformatie betekende onder andere: meer (regel)ruimte voor de professional, en sturen op resultaten in plaats van op productie. Deze bijdrage laat zien hoe de gemeentelijke ambitie om te sturen op resultaten onder druk van beperkte financiële middelen, een gebrek aan een passend sturingsarsenaal en onzekerheid over de werking van de nieuwe toegang plaatsmaakt voor een terugval in oude patronen: de (schijn)zekerheid van het sturen op productie en bedrijfsvoering.*

*Een pleidooi om de oorspronkelijke ambitie in ere te herstellen. Aan welke resultaten (outcome) kun je denken, en hoe ga je daar praktisch mee om? Welke informatie is nodig om te sturen op resultaat? Wat vraagt dan van gemeenten, en van de professionals/sociale teams?*

## Sturen op resultaat: hoezo eigenlijk?

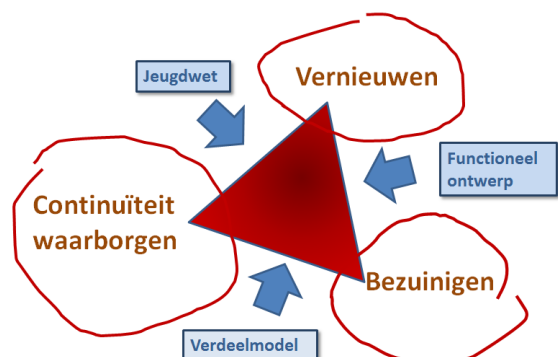
In de voorbereiding van de transitie en transformatie van de jeugdhulp en breder: met de veranderingen in het sociale domein zijn gemeenten zich (opnieuw) gaan oriënteren op het sturingsvraagstuk: waarop willen we sturen en hoe doen we dat. De nieuwe verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp en het AWBZ-gefinancierde takenpakket dat onderdeel werd van de maatschappelijke ondersteuning voor kwetsbare burgers maakt dat deze vraag een thema werd in de voorbereiding van de transitie, vanaf 2011.

Verschillende gemeenten gaven aan op een andere manier te willen sturen dan tot dan toe gebruikelijk: niet op productie (output), maar op resultaat (outcome). Het sturen op productie, in combinatie met een bekostigingsgrondslag van aantallen cliënten of verrichtingen vermenigvuldigd met een vooraf bepaald tarief zou ook een perverse prikkel zijn die overproductie in de hand werkte en in ieder geval geen beloning voor eerder afschalen naar lichtere (goedkoper) vormen van hulp of ondersteuning. Als tweede bezwaar werd gezien dat het bijhouden van aantallen cliënten per zorgsoort tot een verhoging van de administratieve lastendruk leidde, met als veelgenoemd voorbeeld de DBC-systematiek. Deze systematiek is dermate verfijnd dat zowel zorginstellingen als zorgverzekeraars er hun administratieve organisatie zwaar voor moeten hebben optuigen, terwijl tegelijkertijd de kans op fouten of zelfs fraude toegenomen is.

Het leidde er toe dat gemeenten de mogelijkheid noemden om te gaan sturen op resultaat, in combinatie met meer ruimte voor aanbieders om die resultaten te behalen: bijvoorbeeld door reallocatie binnen een overeengekomen financieel volume mogelijk te maken zonder dat daar toestemming vooraf van de financierer nodig is<sup>1</sup>.

## Een kink in de kabel

In de aanloop naar de transitie raakte de ambitie om te transformeren, bijvoorbeeld door op een andere manier te gaan sturen enigszins in het gedrang. Gemeenten zagen zich genoodzaakt prioriteit te geven aan het waarborgen van continuïteit en de zorg en ondersteuning van de nieuwe groep kwetsbare burgers waarvoor ze verantwoordelijk werden. In de medio 2014 aangekondigde regionale transitie-arrangementen werd dit verbonden met de verantwoordelijkheid om de benodigde infrastructuur (lees: bestaande aanbieders van



<sup>1</sup> Zie het Functioneel ontwerp jeugdhulp Brabant Noordoost (2013), met de keuze voor een vorm van lump sum-financiering.

## Sturen op resultaat: hefboom voor transformatie?

jeugdhulp) overeind te houden. De spanning werd veroorzaakt door de bezuinigingstaakstelling die de transitie vergezelde. Vernieuwen, bezuinigen, continuïteit waarborgen; in deze spanning bleek er weinig ruimte voor transformatie.

De gemeenten werden per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor het bieden van toegang tot vormen van specialistische hulp. Daarvoor zijn in de meeste gemeenten in 2014 de bestaande Centra voor Jeugd en Gezin aangepast, WMO-loketten uitgebreid of Basisteam Jeugd en Gezin in het leven geroepen: nieuwe, multidisciplinaire teams die de advies- en informatiefunctie van de CJG's moeten combineren met de toegangsfunctie van Bureau Jeugdzorg. Voor gemeenten was het de vraag of deze teams in staat zouden blijken de passende hulp en ondersteuning te bieden binnen de vastgestelde financiële kaders. De teams moesten zich immers in de meeste gevallen nog bewijzen.

Een tweede onzekere factor was de volume –ontwikkeling binnen het gecontracteerde aanbod. Begin 2015 was buitengewoon moeilijk te voorspellen welke vormen van hulp en ondersteuning van welke aanbieder in een regio benut zouden worden, en welke aanbieders te maken zouden krijgen met onderbenutting van hun capaciteit.

Deze onzekerheden leidden er toe dat gemeenten zicht wilden hebben op de productie, en greep wilden op aantallen en kosten: oude reflexen, patronen en gewoontes. Zie hierover ook het artikel van Jolet Swagers in deze bundel. Het nieuwe sturen was en lijkt even vèr weg.

Een derde kink in de kabel is het ontbreken van een helder referentiekader als het gaat om sturen op resultaat. Het klinkt aantrekkelijk, maar hoe doe je het ook al weer. Begrippen als output en outcome, indicatoren en normen, en de samenhang daartussen suggereren dat we hier met complexe materie te maken hebben. Nadenken over gewenste maatschappelijke resultaten: het is een exercitie op zich. Als we het over maatschappelijke resultaten hebben, waar moet ik dan aan denken?

### Resultaat: welk resultaat dan?

Resultaten laten zich op verschillende niveaus formuleren, met een bandbreedte met aan het ene uiterste de cliënt, en aan het andere de wereldbevolking ("millennium goals"). Daarbinnen zijn verschillende uitsneden te maken, zowel naar doelgroep: alle kinderen, alle meisjes, alle HIV-positieven; als geografisch: de Europese unie, de provincie Noord-Brabant, de gemeente Oss, de wijk Tilburg-Noord.

Voor de transitie en transformatie van de jeugdhulp, die ik in deze bijdrage als casus gebruik, werd en wordt gekeken naar de kwaliteit van voorzieningen in een regio (waarbij de doelgroep dus bestaat uit de aanbieders van hulp en ondersteuning), maar ook naar effecten van de keuzes en investeringen die gemeenten doen in de jeugdhulp en breder: het sociale domein. Het eerste is relatief kort-cyclisch, het tweede heeft een veel langere looptijd, denk aan vier tot acht jaar.

Kijken naar de kwaliteit van voorzieningen: impliciet of expliciet is dat kijken verbonden met een resultaat, op z'n allereenvoudigst: "onze voorzieningen zijn van goede kwaliteit". Wat is dan goede kwaliteit? Om dat te kunnen bepalen moeten een of (liefst) meer indicatoren worden bepaald, die iets zeggen over die kwaliteit.

Dit resultaat laat zich nog (schijnbaar) makkelijk formuleren. Ingewikkelder wordt het met de resultaten op stelselniveau, of de resultaten voor een bepaald gebied: een gemeente, of een wijk of kern. Deze laatste resultaten noemen we 'maatschappelijke resultaten'.

Veel gemeenten hebben een notie van een gewenst maatschappelijk resultaat, doorgaans geformuleerd als: "alle kinderen groeien gezond en veilig op, kunnen hun talenten ontplooiën en participeren in de

## Sturen op resultaat: hefboom voor transformatie?

maatschappij.” Naast de vraag hoe je dit resultaat kunt meten, is er de vraag of gemeenten meer richting willen geven aan dit algemene resultaat door het verder te specificeren in deel resultaten, of (en) er een of meer resultaten aan toe te voegen die specifiek zijn voor een bepaald gebied of een bepaalde groep. Daarmee is de vraag “welk resultaat dan” nog niet beantwoord. Misschien helpt het als we de vormaspecten van een resultaatformulering onderzoeken.

### Hoe formuleer je een resultaat

In 2004 maakte ik kennis met het begrip ‘outcome’ via de initiatieven van Cornelius D. (‘Con’) Hogan, tot 1999 Secretary van de Vermont Agency of Human Services en later Senior Fellow van het Center for the Study of Social Policy in Washington, DC. Wat hij deed en formuleerde vond ik zo gek nog niet. Om een voorbeeld te geven van zijn omschrijving van ‘outcome’<sup>2</sup>:

“An outcome is a desired state or an improvement in the condition of children and their families, broad enough to extend beyond any single organizational entity or hierarchical level. It's an outcome if you can measure its indicators. In addition, outcomes must evolve so that:

- local people help create them;
- they ring true (in other words, they make sense); and
- they impel people to act”

Een (maatschappelijk) resultaat is te omschrijven als een toestand van welbevinden van (een groep) mensen in een bepaald gebied. Kenmerkend voor een outcome-formulering is dat het gewenste resultaat alleen door samenwerking kan worden gerealiseerd, dus niet door één organisatie alleen. Organisaties moeten samenwerken, maar ook de (gemeentelijke) overheid met die organisaties. Resultaten kunnen niet behaald worden door bestuur of management alleen: je hebt ook professionals en burgers nodig.

Een tweede aspect of beperkende voorwaarde zo je wilt is dat een resultaat gemeenten moet kunnen worden: “it’s an outcome if you can measure its indicators”. Helder.

Ten slotte moet er van de gewenste resultaten iets wervends uitgaan, en aanzetten tot actie. Logisch dat Hogan bepleit dat je burgers van een wijk of betreft of ondersteunt bij het formuleren van resultaten.

Een krachtige formulering van (maatschappelijke ) resultaten (en bijpassende indicatoren) heeft in de woorden van Hogan meerdere van de volgende kenmerken<sup>3</sup>:

- Clear & Declarative
- Bigger than You
- Connect Emotionally
- Positive
- Measurable & Comparable
- Presented Over Time
- Extended Beyond Political Cycles
- National, Statewide, Local
- Interactive
- Accumulative Over Time

---

<sup>2</sup> Hogan, C.D. Vermont Communities Count; Using Results to Strengthen Services for Families and Children. Baltimore 1999.

<sup>3</sup> Hogan, C.D. Presentatie voor de Inspectie Jeugdzorg, Den Haag, mei 2008.

## Sturen op resultaat: hefboom voor transformatie?

In mijn beleving zouden bestuurders zich vooral aangesproken moeten voelen door de eerste paar bullets: een maatschappelijk resultaat is helder geformuleerd en heeft iets van een statement in zich ('declarative'). Een resultaat komt in interactie tot stand waardoor mensen zich er op gevoelsniveau mee kunnen verbinden. Werken aan het gewenste resultaat overstijgt een bestuursperiode. Daarmee is het resultaat groter dan jij bent.

In dat laatste zit ook een aangrijpingspunt voor veranderaars: een goed dus positief geformuleerd resultaat, waaraan partijen zich verbinden, kan alleen door samen te werken worden behaald. En ten slotte voor de onderzoekers: meetbaar, vergelijkbaar en basis voor een trendanalyse over langere tijd, met oog voor het elkaar versterkende (accumulatieve) effect van resultaten.

### Resultaten en indicatoren

Hogan legt het logische verband tussen 'outcome' en 'indicators': een gewenst resultaat moet wel meetbaar zijn, anders heb je er niks aan. In de Verenigde Staten leidde dat tot Kids Count: tien indicatoren voor het welzijn van kinderen en gezinnen, die jaarlijks worden gemeten. In Nederland kreeg dit navolging onder de naam Kinderen in Tel<sup>4</sup>, een benchmark van gemeenten op basis van een weloverwogen set van indicatoren, voor het eerst gepubliceerd in 2008, met in 2014 de vijfde editie.

Om de kwaliteit van aanbieders in beeld te brengen heeft het NJi in 2014 drie criteria voorgesteld<sup>5</sup>, die als meetlat dienen om de kwaliteit van de zorg- of dienstverlening op een aspect zichtbaar te maken. Het NJi kijkt daarmee dus aanvullend op Hogan niet alleen naar de kwaliteit van het leven van een groep mensen, maar ook naar de kwaliteit van het middel: de zorg of dienstverlening. Van Yperen cs. maken een onderscheid tussen maatschappelijke outcome-indicatoren, en indicatoren voor de outcome van voorzieningen. De voorgestelde criteria voor deze laatste outcome zijn respectievelijk klanttevredenheid, mate van doelrealisatie en uitval.

Deze criteria sluiten goed aan bij wat veel organisaties in het kader van hun bedrijfsvoering en kwaliteitsbeleid toch al meten. In die zin was de keuze voor deze criteria slim en pragmatisch. En voldoende uitdagend, want in de pilot Outcome in zicht die is uitgevoerd in de regio Noordoost-Brabant bleek dat organisaties wel de mate van klanttevredenheid in beeld brachten, maar dat de gebruikte meetmethoden nogal verschilden<sup>6</sup>. Hetgeen mutata metante<sup>7</sup> geldt voor de twee ander criteria.

Van Yperen cs. geven terecht aan dat de gegevens per type dienst op een uniforme manier bijeen moeten komen, omwille van de (door gemeenten op termijn gewenste) vergelijkbaarheid.

De jeugdhulpaanbieders in de regio West-Brabant zijn erin geslaagd flinke stappen te zetten in de gewenste harmonisatie, over de grenzen van de jeugdhulp, de jeugd –ggz en de zorg voor verstandelijk beperkten heen<sup>8</sup>. Omdat deze aanbieders voor een deel ook actief zijn in andere Brabantse regio's, stimuleren gemeenten een vergelijkbare beweging in Noordoost-Brabant, als follow up van de al genoemde pilot Outcome in zicht.

In de regio Midden-Brabant heeft de GGD Hart voor Brabant in opdracht van de gemeente Tilburg (namens de negen gemeenten in de regio) in 2014/2015 indicatoren gezocht die iets zeggen over de door de

---

<sup>4</sup> [www.kinderenintel.nl](http://www.kinderenintel.nl)

<sup>5</sup> Yperen, Tom van, Erik Jan de Wilde en Saskia Keuzenkamp: Outcome in zicht. Werken met prestatie-indicatoren in de jeugdhulp. NJi, Utrecht 2014

<sup>6</sup> Yperen, T. van, E.J.de Wilde, S. Keuzenkamp, M. Wilschut, en S. de Jager. Outcome-sturing in de jeugdhulp, 10 tips voor gemeenten en aanbieders. VNG/NJi 2015

<sup>7</sup> Bie, W. de en K. van Kooten. Het Groot Bescheurboek. Amsterdam 1986

<sup>8</sup> Vugs, I. Jeugdhulpcatalogus West-Brabant West, indicatoren en outcome-criteria, presentatie mei 2015

## Sturen op resultaat: hefboom voor transformatie?

gemeenten geformuleerde outcome van de investeringen in de lokale basisstructuur<sup>9</sup>. Deze zoektocht is nog volop gaande.

### Wat nu? De pilot maatschappelijke resultaatsturing

Begin 2015 stelden we<sup>10</sup> vast dat het begrip maatschappelijke vraagsturing nog talloze vragen oproept. Het thema was op dat moment niet urgent of actueel was maar zou dat in de toekomst zeker zou worden, zo verwachtten we. Op ongeveer dat moment namen VNG en KING het initiatief *De Pilotstarter*. De Pilotstarter<sup>11</sup> is een website van VNG en hoort bij het programma ISD (Informatievoorziening Sociaal Domein) en Digitale Agenda 2020. Om de informatievoorziening te innoveren, ondersteunt het programma pilots. Pilots zijn projecten die in de praktijk toetsen hoe informatievoorziening en dienstverlening geïnnoveerd kunnen worden. Een van die projecten is de pilot *Samen sturen op maatschappelijke resultaten*, een van de tien pilots die in den lande aansluiten op het thema Sturen op resultaten.

De pilot wordt uitgevoerd voor en met de gemeenten in de regio's Midden- en Noordoost-Brabant. De pilot heeft als doel inhoud te geven aan de ambitie van gemeenten om (meer) te sturen op maatschappelijke resultaten in het jeugd- en sociaal domein, en handreikingen te ontwikkelen voor gemeenten om tot in- en uitvoering over te gaan. In deze fase verzamelen we de beelden die gemeenten hebben bij maatschappelijke resultaatsturing. Onze ambitie is deze beelden 'verrijkt' terug te geven met suggesties voor de benoemen van maatschappelijke resultaten en bijpassende indicatoren. We willen gemeenten op het spoor zetten van het formuleren van verbindende resultaten en het stimuleren van burgers, maatschappelijk middenveld en (lokaal) bedrijfsleven om een bijdrage te leveren.

### Ten slotte

Sturen op resultaat: hefboom voor transformatie? Het is een retorische vraag. Van goed geformuleerde resultaten gaat een integrerende werking uit. Als we maatschappelijke resultaten formuleren voor onze burgers, of beter nog, als we burgers uitnodigen voor hen relevante overstijgende ('bigger than you') resultaten te formuleren, dan verwacht ik niet dat die betrekking hebben op alleen de jeugdhulp, of alleen de maatschappelijke ondersteuning, onderwijs, werk, inkomen. Dan hebben die resultaten betrekking op het leven zoals het is, op de gemeenschap waar we allemaal deel van uit willen maken, op de gedroomde samenleving. In de woorden van Hogan<sup>12</sup>:

“What we want is simple. We want healthy neighborhoods and communities and families that contribute to, and benefit from, a strong community life. We want to live in places that are safe, clean, and peaceful. We want access to high-quality education and work opportunities. Finally, we want all this to be translated into happy, healthy, and fulfilling lives for our children—our future.”

Utrecht, 24 augustus 2015

---

<sup>9</sup> GGD Hart voor Brabant. Plan van aanpak monitor jeugd Hart van Brabant. Tilburg 2014

<sup>10</sup> 'We' zijn in dit geval Mariëlle Blanken (PON), Marion Scheepers (gemeente 's-Hertogenbosch), Wieteke de Vries (GGD Hart voor Brabant) en schrijver dezes.

<sup>11</sup> [www.depilotstarter.nl](http://www.depilotstarter.nl)

<sup>12</sup> Hogan, C. The Power of Outcomes. Strategic Thinking to Improve Results for Our Children, Families, and Communities. NGA Washington 2001