

# Inkoop Jeugdhulp door Nederlandse gemeenten

Daniël Olie

Opleiding Bestuurskunde

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Juli 2016

Dr. Jan-Kees Helderman

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	3
Hoofdstuk 1. Inleiding.....	4
1.1 Achtergrond en Aanleiding .....	4
1.2 Probleemstelling en doelstelling.....	6
1.3 Onderzoeksvraag .....	6
1.4 Deelvragen.....	6
1.6 De aanpak in het kort .....	6
1.7 Bestuurswetenschappelijke Relevantie .....	6
1.8 Bestuurlijke/Maatschappelijke relevantie .....	7
1.9 Leeswijzer .....	7
Hoofdstuk 2. De landkaart van de transitie jeugdhulp .....	8
2.1 Jeugdwet.....	8
2.2 De drie bestuurslagen.....	10
2.3 Samenwerkingsverbanden gemeenten.....	11
2.4 Organisaties opgericht in het kader van de transitie jeugdhulp .....	12
2.5 Toezichthouders .....	14
2.6 Conclusie .....	15
Hoofdstuk 3. Theoretisch kader .....	17
3.1 Doelbereiking .....	17
3.2 Perspectief 1: Een economische invalshoek.....	18
3.3 Perspectief 2: Een relationele invalshoek .....	20
3.4 Synthese .....	22
3.6 Conclusie.....	24
Hoofdstuk 4. Methodologische verantwoording .....	26
4.1 Type onderzoek.....	26
4.2 Ontwerp en onderzoekssubjecten .....	26
4.3 Methoden van dataverzameling .....	26
4.4 Operationalisatie.....	28
4.5 Analyse .....	29
4.6 Betrouwbaarheid en validiteit .....	29
Hoofdstuk 5. Resultaten en Analyse.....	31
5.1 Casus 1: Regio Flevoland.....	32
5.1.1 Achtergrondschets.....	32
5.1.2 Regionale inkoop .....	33
5.1.3 Relatiebeheer.....	34
5.2 (Centrum-)Gemeente Almere .....	37

5.2.1 Achtergrondschets.....	37
5.2.2 Lokale inkoop .....	38
5.2.3 Relatiebeheer zorgaanbieders .....	39
5.3 (Perifere) Gemeente Noordoostpolder.....	39
5.3.1 Achtergrondschets.....	39
5.3.2 Lokale Inkoop .....	39
5.3.3 Relatiebeheer zorgaanbieders .....	40
5.4 Resume regio Flevoland .....	41
5.5 Casus 2: regio Midden-Holland .....	42
5.5.1 Achtergrondschets.....	42
5.5.2 Regionale inkoop .....	42
5.5.3 Relatiebeheer.....	43
5.6 Resume regio Midden-Holland .....	44
5.7 Casus 3: regio Hart van Brabant .....	45
5.7.1 Achtergrondschets .....	45
5.7.2 Regionale inkoop .....	45
5.7.3 Relatiebeheer .....	46
5.8 (Perifere) Gemeente Waalwijk.....	48
5.8.1 Achtergrondschets.....	48
5.8.2 Lokale inkoop .....	48
5.8.3 Relatiebeheer zorgaanbieders.....	49
5.9 Resume regio Hart van Brabant .....	49
5.10 Vergelijking en Conclusies .....	51
5.10.1 Regionaal inkoopproces .....	51
5.10.2 Relatiebeheer.....	51
Hoofdstuk 6. Conclusie en Discussie .....	53
6.1 Inleiding .....	53
6.2 Beantwoording deelvragen .....	53
6.3 Hoe organiseerden Nederlandse gemeenten voor 2015 en verder middels gezamenlijke en afzonderlijke inkoop de jeugdhulp?.....	55
6.4 Reflectie Onderzoek.....	56
6.5 Vervolgonderzoek .....	57
6.6 Aanbeveling.....	57
Bronnen .....	58
Bijlage 1. Interviews .....	61

## Voorwoord

L.S.,

De scriptie die voor u ligt is de afsluiting van vier maanden onderzoek bij Transitiepartners, vanuit mijn hoedanigheid als Master of Science kandidaat voor de opleiding Bestuurskunde te Nijmegen. Het onderzoek is een interessante en uitdagende afsluiting geweest van mijn aanstelling als student aan de Faculteit der Managementwetenschappen. Vanuit het adviesbureau Transitiepartners ben ik op de vraag gedoken hoe gemeenten de jeugdhulp in samenhang met betrokkenen hebben georganiseerd voor 2015 en verder.

De gemeentelijke bestuurslaag is, zo bleek in de opleiding, een van de meest interessante vandaag de dag. Vanwege de grote veranderingen en een sterk uitgebreid takenpakket. De grootste uitdaging van dit onderzoek was het begrijpen hoe gemeenten dit aanpakken. Elke gemeente heeft een unieke positie en vult haar nieuwe taken op haar eigen manier in. Deze scriptie is het resultaat van een zoektocht naar begrip voor de individuele gemeente, met tegelijk een oog op de verschillen en overeenkomsten tussen gemeenten. Deze tweespalt heeft me op een persoonlijk vlak uitgedaagd: enerzijds de diepte in, anderzijds overzicht bewaren.

Graag wil ik voor meerdere betrokkenen een dankwoord uitspreken. Ten eerste voor mijn universitair begeleider, Dr. Helderman, voor zijn zinvolle adviezen en helikopterblik. Ten tweede voor mijn stagebegeleiders, transitiepartners Melle en Van Marcel, welke mij vanuit de praktijk hebben geprikkeld om het onderzoek ook toepasbaar te houden. Het zoeken tussen de academische vraagstelling en de praktische meerwaarde van mijn onderzoek was zonder de drie bovenstaande begeleiders niet zo goed van de grond gekomen. Dan dank voor David, relatiebeheerder binnen het bedrijf en altijd bereikbaar voor vragen of hulp. Tot slot alle geïnterviewden bedankt, voor het vrijmaken van kostbare tijd en geduld met mijn zich vormende begrip.

Ik wens u veel leesplezier.

Daniël Olie

Waalwijk, juli 2016.

## Hoofdstuk 1. Inleiding

### 1.1 Achtergrond en Aanleiding

Gemeentes werden per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de Jeugdwet (Jeugdwet, 2014; VNG, 2015; Rutte I, 2010). Deze wet is het resultaat van een bundeling van overheidstaken gericht op het welzijn en de gezondheid van jongeren, specifiek financiering vanuit ZvW/AWBZ en taken vanuit Rijk en Provincie (Voordejeugd.nl, 2015a). Van gemeenten wordt geacht dat zij dit palet aan jeugdhulp uitvoeren (Rijksoverheid, 2015a). Binnen deze nieuwe taakverdeling blijft de rijksoverheid op afstand verbonden, in die zin dat zij verantwoording eist van gemeenten over hun jeugdhulpbeleid, de financiering regelt en ondersteuning biedt bij de overheveling. Deze overheveling richting het gemeentelijk domein gaat gepaard met een afroming op het te besteden budget van honderden miljoenen euro's per 2017 (Divosa, 2015; Ministerie BZK, 2014).

De overheveling en gelijktijdige afroming was volgens het kabinet gerechtvaardigd omdat gemeenten geacht worden dezelfde kwaliteit te kunnen bieden tegen lagere kosten (Rutte I, 2010). Gemeenten zouden beter in staat zijn dan het Rijk om de hulpbehoefte binnen haar grenzen te begrijpen en hierop te sturen. Daarnaast zijn gemeenten in staat om een eenduidiger beleid te voeren nu alle taken in hun portfolio zijn geplaatst. Deze voordelen worden doorgaans aangeduid met de term 'maatwerk'. Een belangrijk punt op de horizon binnen dit maatwerk was de gezinscoach: één hulpverlener die het kind stelselmatig begeleidt, in plaats van meerdere instanties die het kind elk voor slechts een deel meemaken. Deze eenduidigheid richting de hulpbehoevende kinderen zou prettiger zijn voor het kind, leiden tot een integrale aanpak en een slimmere inzet van beschikbare middelen voor de jeugdhulp. Vanuit deze argumenten wordt verwacht dat de stelselwijziging leidt tot kostenbesparingen en kwaliteitsverbeteringen (WTVJ, 2010; Voordejeugd.nl, 2015b).

Hoewel deze redenering in essentie robuust lijkt, laat het een aantal relevante factoren buiten beschouwing die bijdragen aan de kwaliteit en kosten van jeugdhulp wanneer gemeentes dit organiseren. Ten eerste vergroot elke afroming of budgetverkleining de spanning tussen de vereiste kwaliteit (de wettelijke taak) en efficiëntie. Zodoende hebben gemeenten een dubbele opgave meegekregen: nieuwe taken uitvoeren op een gelijk niveau met minder geld. Hoewel deze vorm van uitdaging voor geen publieke instantie nieuw is, rijst de vraag of een redenering die hier weinig aandacht aan besteedt wel recht doet aan de complexiteit van een dergelijke opgave. De Transitiecommissie stelselherziening Jeugdzorg constateerde in februari 2014 dan ook dat ingang van de overheveling per 1

januari 2015 onverantwoord zou zijn (TSJ, 2014a/b). Ook blijkt uit een recent rapport van de Kinderombudsman dat de huidige uitvoering van de nieuwe Jeugdwet te wensen over laat in de gemeentelijke context. Hierbij draait het voornamelijk om de duidelijkheid en voorzieningen die getroffen zijn voor kinderen die sinds 1 januari 2015 jeugdhulp nodig hadden (Kinderombudsman, 2015).

Ten tweede is er de vraag of gemeenten deze opgave wel aan kunnen. Een groot deel van gemeenten heeft weinig ervaring met de inhoud van jeugdhulp en de economische/bedrijfskundige kant van het inkopen ervan. Dit argument ligt direct binnen de meer bestuurlijke vraag in hoeverre gemeenten in staat zijn bepaalde taken uit te voeren, verantwoordelijkheden te dragen of verantwoording af te leggen (Van den Berg, 2013a/b). Bovendien is met regelmaat aangestipt dat de rechtvaardigheid en gelijkheid van jeugdhulp binnen Nederland met deze decentralisaties op losse schroeven kan komen te staan (CPB, 2013). Vragen omtrent de bestuurskracht van gemeenten en de eventuele spanning omtrent rechtvaardigheid zijn momenteel onderwerp van discussie en vergroten de spanning tussen rechtmatigheid en doelmatigheid in de transitie jeugdzorg.

Resumerend ontstond met de stelselherziening een spanningsveld tussen doelmatigheid (efficiëntie en effectiviteit) en rechtmatigheid, welke zorgwekkender is als de bestuurskracht van gemeenten tekortschiet. Het is derhalve logisch dat de transities richting gemeenten met grote interesse gevolgd worden: de VNG, IPO en Rijksoverheid hebben afzonderlijk en tezamen aandacht besteed aan de begeleiding en ondersteuning van gemeenten richting de nieuwe situatie per 1 januari 2015 (Voordejeugd.nl, 2015c). Nu is deze datum gepasseerd en hebben gemeenten zorgaanbieders gecontracteerd. Het is echter nog onbekend hoe gemeenten hun strategie hebben afgestemd op de specifieke behoeften van hun inwoners, hoe zij deze strategie geoperationaliseerd hebben en hoe de daadwerkelijke inkoop van jeugdhulp georganiseerd is.

Dit onderzoek stelt de inkoop van jeugdhulp door gemeentes centraal. De wijze waarop een gemeente inkoopt hangt samen met haar strategisch beleid en kader, wat op zijn beurt verbonden is met de bestuurlijke rolopvatting van de gemeente. Binnen de bestuurswetenschap worden hier meerdere perspectieven onderscheiden (Nelissen, 2004). Enerzijds bestaat de rolopvatting van het New Public Management, welke middels marktwerking en een economische rationaliteit resultaat wenst te behalen. Anderzijds bestaat er het New Public Governance, waar samenwerking, ontwikkeling en gedeelde belangen centraal staan. Beide perspectieven impliceren andere keuzes bij de inkoop en in het

relatiebeheer met betrokkenen. De rolopvatting van gemeentes is in dit opzicht vergaand van invloed op de wijze waarop zij de decentralisatie van jeugdhulp oppakt.

## **1.2 Probleemstelling en doelstelling**

Het is tot nog toe onduidelijk hoe Nederlandse gemeenten de jeugdhulp inkopen en hoe dit, gezien bestuurswetenschappelijke perspectieven over haar rolopvatting, idealiter kan worden gedaan. Dit onderzoek dient een instrumentarium te ontwikkelen om de inkoop van jeugdzorgtaken door Nederlandse gemeenten te scannen, te beoordelen en handvatten aan te reiken voor verbetering. Daarnaast dient het instrumentarium te worden toegepast op concrete casussen.

## **1.3 Onderzoeksvraag**

Hoe organiseren Nederlandse gemeenten voor 2015 en verder middels gezamenlijke en afzonderlijke inkoop de jeugdhulp?

## **1.4 Deelvragen**

- 1) Hoe is de huidige situatie van gemeenten omtrent jeugdhulp tot stand gekomen en hoe ziet zij er uit? (Hoofdstuk 2)
- 2) Hoe kunnen gemeenten theoretisch hun jeugdhulp vormgeven, gelet op de omgeving, de taken en het budget? (Hoofdstuk 3)
- 3) Hoe hebben de regio's Midden-Holland, Hart van Brabant en Flevoland de inkoop van jeugdhulp opgezet en hoe kan dit worden verklaard? (Hoofdstuk 4&5)

## **1.6 De aanpak in het kort**

Middels een case study in drie inkoopregio's (Flevoland, Hart van Brabant en Midden-Holland) is vastgesteld hoe gemeenten zich verhouden tot zorgaanbieders, andere gemeenten/voormalig inkopers. De verhoudingen zijn gekarakteriseerd aan de hand van de twee theoretische perspectieven welke onderling een sterke samenhang vertonen (NPM/quasi-markt/principaal-agentrelaties versus NPG/netwerk/principaal-stewardrelaties). Vervolgens zijn beide regio's onderling vergeleken.

## **1.7 Bestuurswetenschappelijke Relevantie**

De overheveling van taken naar gemeenten is een interessante casus omdat er regelmatig wordt aangestipt dat een deel van de gemeenten hiervoor te klein is. De Transitie Jeugdzorg is inhoudelijk bijzonder (ten opzichte van de andere twee transities) omdat het tevens de specialistische derdelijnszorg omvat. Daarnaast is de ontwikkeling omtrent jeugdzorg recent en zodoende weinig onderzocht. Ook blijkt uit onderzoeken uit het buitenland dat inkoopbeleid van gemeenten soms een geheel eigen

rationaliteit kent, waar reputatie en vertrouwen een belangrijke rol spelen (zie in hoofdstuk 3 Artikel Van Slyke, 2007). Aanvullende informatie over de wijze waarop verschillende gemeenten een omvangrijk takenpakket opnemen in hun organisatie zou mogelijk belangrijke lessen op kunnen leveren voor toekomstige re/decentralisaties op elk denkbaar vlak. De mate waarin gemeenten flexibel, robuust en vindingrijk kunnen blijken te zijn zou deze toekomstige voornemens realistischer maken.

### 1.8 Bestuurlijke/Maatschappelijke relevantie

Het is momenteel onbekend hoe gemeenten in Nederland hun inkoop van jeugdhulp vormgeven en ervaringen uit het buitenland zijn lastig vertaalbaar naar concreet begrip voor de Nederlandse situatie. Dit stelt bestuurders en ambtenaren voor het probleem dat zij nauwelijks kunnen bogen op de ervaring van *peers*. Dit onderzoek verschaft inzicht in de stand van zaken in enkele gemeenten ten aanzien van de uitvoering van de Jeugdwet. Ook wordt duidelijk hoe deze gemeenten hun inrichting van de jeugdhulp mogelijk kunnen stroomlijnen om beter aan de bezuinigingstaakstelling en wettelijke taken te voldoen. Zodoende kan dit onderzoek bijdragen aan de ontwikkeling van een bestuurlijke visie en een strategisch kader door verantwoordelijken, doordat lessen geleerd in andere regio's worden vertaald op een theoretisch vlak.

### 1.9 Leeswijzer

De volgende hoofdstukken behandelen bovenstaande onderzoeksvragen. In **Hoofdstuk 2** komt een achtergrondverkenning aan bod: hoe de huidige bestuurlijke verhoudingen liggen en hoe deze zijn ontstaan. **Hoofdstuk 3** presenteert twee bestuurskundige perspectieven over de rol van de overheid die doorwerken in de wijze waarop de gemeente inkoop en relaties onderhoudt. In **Hoofdstuk 4** staan instrumenten centraal waarmee in de gemeentelijke organisatie kan worden gescand hoe het inkoopbeleid is vormgegeven. **Hoofdstuk 5** beschrijft de drie casestudies. In **Hoofdstuk 6** wordt een algehele conclusie getrokken.



## Hoofdstuk 2. De landkaart van de transitie jeugdhulp

*Dit hoofdstuk behandelt de bestuurlijke achtergrond van de transitie jeugdhulp. Aan het einde dient duidelijk te zijn welke rol gemeentes en andere betrokkenen in de nieuwe situatie spelen. Daartoe wordt eerst de Jeugdwet kort geschetst, vervolgens wordt per betrokken partij besproken welke taken en verantwoordelijkheden zij nu hebben. Het hoofdstuk sluit af met een resumé waarin de relevante betrokkenen in relatie tot elkaar worden weergegeven.*

### 2.1 Jeugdwet

In het regeerakkoord spraken de coalitiepartners van Rutte I de wens uit om jeugdzorg op gemeentelijk niveau te organiseren (Rutte I, 2010). Zoals besproken volgde dit voornemen uit een van de aanbevelingen van de Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (WTVJ, 2010). In deze sectie komen het wetstraject en de inhoud van de wet aan bod.

Op 28 juni 2013 dienden staatssecretaris Van Rijn van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie het eerste wetsvoorstel van de Jeugdwet aan bij de Tweede Kamer. Zoals gebruikelijk hoorde de Kamer meerdere betrokken instanties en externe deskundigen over het voorstel op 5 september. Na een vraag- en antwoord-ronde tussen Kamer en kabinet zijn drie debatten gevoerd over de Jeugdwet op 9, 10 en 15 oktober 2013. Met de stemmingsronde op 17 oktober 2013 nam de Tweede Kamer het wetsvoorstel aan met een stemmenverdeling van 116 voor, 33 tegen (TK, 2015; VNG, 2015). Vervolgens is op 5 november de Eerste Kamer ingelicht over de Jeugdwet door het Ministerie van VWS. Op 9 december heeft de Eerste Kamer ook deskundigen gehoord over het wetsvoorstel. Naar aanleiding van deze hoor- en wederhoor is er een reeks van vragen aan het kabinet gesteld, in totaal bestaande uit drie rondes. Omdat haar vragen naar behoren waren beantwoord heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel op 11 februari 2014 plenair behandeld. Deze behandeling gaf aanleiding tot een stemmingsronde op 18 februari, waarin de Eerste Kamer het wetsvoorstel aannam met 45 stemmen voor, 22 tegen (VNG, 2015, EK, 2015). Met de publicatie in het Staatsblad op 1 maart trad de Wet definitief in werking (Staatsblad, 2014).

Met de acceptatie van de Jeugdwet op 18 februari 2014 is een ingrijpende verandering in gang gezet.

**Tabel 1** toont dat gemeenten taken kregen welke voorheen verspreid waren over meerdere verantwoordelijken. In de meicirculaire 2014 werd daadwerkelijk duidelijk hoeveel geld gemeenten

zouden ontvangen (Ministerie BZK, 2014). Hier is een indicatie opgenomen van het budget voor alle gemeenten in Nederland bijeen, alsmede een schatting van de omvang van de doelpopulatie.

**Tabel 1. Nieuwe taken voor gemeenten, alsmede oorsprong en budget voor 2014**

Taak <sup>a,b</sup>	Oorsprong <sup>b</sup>	Budget <sup>b</sup>	Aantal cliënten <sup>b</sup>
Jeugdzorg Plus	Rijk	134 miljoen	2.400
Jeugdbescherming en reclassering	Provincies	361 miljoen	62.500
Jeugd & Opvoedhulp	Provincies	1.234 miljoen	71.300
AWBZ-zorg voor jeugd	AWBZ	1.151 miljoen	80.500
J-GGZ	ZVW/AWBZ	988 miljoen	267.500
<b>Totaal</b>	-	<b>3.868 miljoen</b>	-
Invoeringskosten (2014)	Rijk	40 miljoen	-

<sup>a</sup> (Jeugdwet, 2014) <sup>b</sup> (Voordejeugd.nl, 2015d)

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een heel pakket aan taken aangaande jeugd. Vanaf de geboorte hebben gemeenten een actieve verantwoordelijkheid voor de kinderen binnen hun grenzen, bijvoorbeeld op het gebied van opgroeien, opvoeding en vrijetijdsbesteding. Het kind gaat naar school in gebouwen beheerd door de gemeente, ontvangt waar nodig passend vervoer naar deze school, speelt in speeltuintjes in beheer van de gemeente en sport in gymzalen van de gemeente. Als het kind moeite heeft met leren of sociale situaties, regelt de gemeente hulp. Als het kind onverhoopt geslagen wordt, heeft de gemeente hiervoor een meldpunt. Een kind dat een ruit ingooit, komt in aanraking met regelingen getroffen door gemeenten. Tot slot, mocht een kind na alle voorzorg moeite hebben met het zelfstandig opbouwen van een bestaan, dan regelt de gemeente nu begeleid wonen, dagbesteding en begeleiding. Zo is met de invoering van de Jeugdwet een stap gezet in het integraal benaderen van problemen van kinderen.

Nu de Jeugdwet op een algemeen vlak is toegelicht, behandelt de volgende sectie de nieuwe rollen van betrokken partijen in de transitie. Hierbij zal ook de Jeugdwet soms in groter detail besproken worden. Eerst worden de drie bestuurslagen behandeld: gemeenten, Rijk en Provincie. Deze bestuursorganen vormen de ruggengraat van de verandering, waarbij met name gemeenten en Rijksoverheid in de nieuwe verhoudingen een vooraanstaande rol spelen. Ten tweede komen samenwerkingsverbanden en koepels van gemeentes in Nederland aan de orde. Ten derde komen nieuwe organisaties aan bod, speciaal ingericht ten behoeve van de transitie. Deze organisaties hebben uiteenlopende taken waaronder het ondersteunen of monitoren van de transitie. Tot slot komt het bestaande toezicht op jeugdhulp aan bod. Dan volgt een resumé waarin de belangrijkste verhoudingen en rollen van actoren nog eens in onderlinge samenhang worden geschetst.

## 2.2 De drie bestuurslagen

### *Gemeenten*

Nederlandse gemeenten zijn dus per 1 januari 2015 verantwoordelijk geworden voor elke vorm van jeugdhulp. Gekoppeld aan deze bestuurlijke overgang zijn ook financieringsstromen uit meerdere bronnen gebundeld en richting gemeenten herverdeeld. Inhoudelijk dient deze verandering te leiden tot een lagere doorstroom op specialistische jeugdzorg door een hogere inzet op preventie en vroege ondersteuning. Daarnaast wordt van gemeenten geacht dat zij jeugdhulp van een bepaalde kwaliteit garanderen, onder meer door het inzetten van gekwalificeerde professionals (Transitiebureau, 2014). De wet legt ook aan gemeenten op dat zij passende beleidsdocumenten en verordeningen opstellen ten aanzien van jeugdhulp, om zo de landelijke richtlijnen en opdrachten te vertalen naar de gemeentelijke context (Jeugdwet, 2014). Deze documenten en het budget dienen gecontroleerd en geaccordeerd te worden door de Gemeenteraad (Transitiebureau, 2014).

### *Rijk*

De Rijksoverheid heeft met de invoering van de Jeugdwet het initiatief genomen voor de vorming van de huidige situatie (Jeugdwet, 2014). Hierin heeft zij hoofdzakelijk taken herverdeeld en financieringsstromen omgeleid. Daarnaast stelde het Rijk in de afgelopen jaren meerdere onafhankelijke commissies samen om de overgang naar de nieuwe situatie te monitoren, ondersteunen, waarborgen en versterken (zie verderop). Via de door haar ingestelde toezichthouders (vijf in totaal, zie verderop) worden de diensten aan jeugdigen gecontroleerd en waar nodig wordt geïntervenieerd. Het rijk monitort daarnaast de voortgang van de drie transities integraal (dus Jeugdwet én Wet Maatschappelijke Ondersteuning én Wet Werk en Inkomen) in de vorm van een benchmark (Voordejeugd.nl, 2015e). Deze benchmark is bedoeld om gemeenten te informeren over hun eigen prestaties, de volksvertegenwoordiging te informeren over de voortgang en een beeld te ontwikkelen van knelpunten.

### *Provincie*

Met de transitie jeugdhulp zijn er taken overgeheveld vanuit de provincies. Waar de provincie voorheen inhoudelijke taken had met bijvoorbeeld het meldpunt huiselijk geweld, is zij nu meer op afstand geplaatst. Daarop kan worden toegevoegd dat provincies wel actief betrokken zijn geweest bij de overdracht: zo heeft het IPO bijvoorbeeld deelgenomen in een onafhankelijk commissie voor de stelselherziening (zie volgend kopje). Daarnaast resteert de provincie een niet onbelangrijke doorlopende taak: conform artikel 190/191 van de Gemeentewet zijn gemeenten verplicht elk jaar voor

15 november hun door de Gemeenteraad geaccordeerde begroting voor het volgende jaar naar Gedeputeerde Staten te zenden (Gemeentewet, 1992; Transitiebureau, 2012). Artikel 197 en 200 bepalen bovendien dat uiterlijk 15 juli van elk jaar dienen gemeenten de vastgestelde jaarrekening en jaarverslag van voorgaand jaar in te dienen. Gedeputeerde Staten kan op basis van artikel 203 besluiten dat de begroting van een gemeente haar goedkeuring behoeft, waarmee de gemeente feitelijk onder curatele kan worden geplaatst. De wet biedt ruimte voor de provincie om deze beslissing te maken wanneer zij naar eigen inzicht meent dat gemeenten een gebrekkige begroting of jaarrekening hebben opgesteld. Zodoende behouden provincies in enige mate vinger aan de pols: wanneer zij van mening is dat er geen realistische, evenwichtige begroting/jaarrekening bestaat kan zij ingrijpen. Deze rol lijkt is wezenlijk in hoe gemeenten hun inkoopbeleid vormgeven omdat het budget op voorhand goedgekeurd dient te zijn, alsmede de jaarrekening achteraf.

### 2.3 Samenwerkingsverbanden gemeenten

#### VNG

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is een koepelorganisatie die in zowel Europa als richting het Rijk optreedt als vertegenwoordiger van haar leden. Daarnaast is ze een samenwerkingspartner van het Rijk in de drie transitie: Jeugdhulp, WMO en Werk en Inkomen. In het kader van de transitie Jeugdhulp heeft ze verschillende activiteiten ondernomen om de overgang te versterken, waaronder de inrichting van het transitiebureau, deelname in commissies en de uitgifte van Spoorboekjes die gemeenten houvast geven bij de overgang (VNG.nl, 2015).

#### G32

De 37 grootste gemeenten van Nederland zijn los vertegenwoordigd in een koepelorgaan genaamd de G32 (G32, 2015). Deze koepelorganisatie opereert los van de VNG en positioneert zich als gesprekspartner voor andere koepels en overheden aangaande kwesties waarin grotere gemeenten in Nederland een bijzonder belang hebben. Voorbeelden hiervan zijn stedelijk ruimtelijk beleid, bijzondere infrastructurele vraagstukken en de omgang met grote wijken met achterstandsproblemen, criminaliteit en dergelijke. Binnen de transitie jeugdhulp heeft de G32 een rol gespeeld in de ontwikkeling van Integrale Kind Centra, het inzetten op de verbetering van Vroeg- en voorschoolse educatie en in algemene zin op het verbinden van grotere gemeenten in hun inspanningen (G32, 2014).

### *Intergemeentelijke Samenwerking (IGS)*

Met de aanpassing van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) per 1 januari 2015 zijn een aantal juridisch erkende constructies van kracht welke gemeenten, provincie en waterschap kunnen gebruiken om verregaand samen te werken aan kwesties (Rijksoverheid, 2015b). Een specifiekere omschrijving is niet te geven, daar de WGR ruimte laat voor gemeenten om zelf te bepalen hoe ze samenwerken. De opties voor een samenwerkingsverband zijn als volgt:

- 1) 'Regeling zonder meer', een losmazig samenwerkingsverband zonder mandaat/delegering;
- 2) 'Centrumgemeente', waarbij één gemeente mandaat ontvangt te handelen voor anderen;
- 3) 'Gemeenschappelijk orgaan', met een ongeleed bestuur en geen rechtspersoon;
- 4) 'Bedrijfsvoeringsorganisatie', een ongeleed bestuur maar wél een rechtspersoon;
- 5) 'Openbaar lichaam', een geleed bestuur en een eigen rechtspersoon, welke zelfstandig handelt.

### *Regionale samenwerking*

De Jeugdwet verplicht gemeenten tot samenwerking omtrent de inkoop van bepaalde taken. Deze taken hebben bij uitstek een specialistisch karakter. De individuele cases die voorkomen binnen de grenzen van één gemeente zo gering in aantal, dat het lastig is voor een gemeente om alleen de juiste beslissingen te maken. Daarnaast is de continuïteit van bestaande infrastructuren een belangrijke drijfveer geweest. Deze stimulans is aanleiding geweest voor gemeenten om zich in 42 regio's te organiseren, ook wel de Regionale Transitie Arrangementen (RTA) genoemd. Deze RTA's zijn vaak ingericht naar wat het Transitiebureau in haar Spoorboekje 'de pragmatische route' noemde: de grootste (centrum)gemeente in een regio neemt het voortouw in onderhandelingen met zorgaanbieders en treedt ook op namens de kleinere gemeenten (Transitiebureau, 2014). Ook blijken RTA's een uitkomst te zijn voor kleinere gemeenten met weinig inhoudelijke expertise, doordat zij hun inkoop kunnen laten aansluiten bij grotere buurgemeenten. Uit oriënterende gesprekken met mensen uit het veld is gebleken dat op meerdere plaatsen in het land de regio's meer inkooptaken hebben gekregen dan wettelijk verplicht is.

## **2.4 Organisaties opgericht in het kader van de transitie jeugdhulp**

Ten behoeve van een duidelijke, beheersbare voortgang is in maart 2012 de Transitieagenda opgesteld (Kamerstukken II 309 7290; Rijk/VNG/IPO, 2012). Na enige tijd, in oktober 2012, verstuurde het Rijk een brief aan de Tweede Kamer waarin zij aangaf de Agenda om te willen zetten in een Plan, daar zij de onderlinge samenwerking met VNG en IPO verder wilde concretiseren. Dit plan volgde later op 3 mei 2014, na afwachting van de uitkomst van het advies van de Raad van State en de behandeling door de Staten-Generaal (Kamerstukken II, 2012, 312 2937). In het plan werd concreter gemaakt hoe de

overdracht de komende jaren zou gaan plaatsvinden als functie van de samenwerking tussen Rijk en VNG (Rijk/VNG/IPO, 2013). Gelijktijdig is vanuit onder andere de VNG gewerkt aan 'Spoorboekjes', waarmee gemeenten helderheid konden krijgen over noodzakelijke stappen voor een goede voorbereiding op 1 januari 2015. Naast deze structurering was er behoefte aan monitoring, ondersteuning van en voor zowel Rijk als gemeenten, onafhankelijke procesbewakers en adviseurs. Deze zijn dan ook ingesteld, om het complexe proces hopelijk tijdig bij te kunnen stellen. In de volgende kopjes worden de belangrijkste partijen toegelicht.

#### *Transitiebureau*

Een belangrijk punt op de Transitieagenda en in het Transitieplan was de ondersteuning van gemeenten bij het overnemen van het takenpakket jeugdhulp. Het Rijk, de VNG en het IPO hebben hiervoor een samenwerkingsverband opgezet genaamd het Transitiebureau (voordejeugd.nl, 2015c). Vanuit hun website biedt dit bureau verschillende informatiebronnen en -producten aan die gemeenten kunnen helpen bij het overnemen van de wettelijke taken. Zodoende trad het Transitiebureau op als wegwijzer en procesbegeleider in het transitieproces.

#### *Transitiecommissie stelselherziening jeugd*

Vrijwel gelijk opgaand in de tijd met de start van de omzetting van de transitieagenda in het transitieplan is de transitiecommissie stelselherziening jeugd ingesteld (per 5 oktober 2012). Deze commissie had tot taak om de voortgang van de voorbereidingen te monitoren en hierover verslag uit te brengen (Voordejeugd.nl, 2015f; Staatscourant, 2012). Dit samenwerkingsverband tussen het Rijk, het IPO en de VNG heeft vijfmaal gerapporteerd over de voortgang van de transitie jeugdhulp. Met name de vierde rapportage heeft voor ophef gezorgd: in juni 2014 stelde zij dat de voorbereidingen voor de invoering per 1 januari 2015 geen geruststellend oordeel verdienen (TSJ, 2014b). Haar laatste rapportage schetste een evenmin geruststellend beeld: ze voorspelde dat gemeenten de komende jaren zozeer bezig zijn met hun processen op orde krijgen, dat er geen tijd en geld zal zijn voor verbetering van de bedrijfsvoering waardoor eventuele bezuinigingen rechtstreeks worden doorberekend aan zorgaanbieders (TSJ, 2014c). Deze signaleringen dat het proces te weinig tijd kreeg zijn telkens opgepakt door de overheid als de boodschap dat er veel werk aan de winkel is binnen de bestaande deadlines (zie o.a. Kamerstukken II 14/15, 034 8826, p. 1). Zo heeft de commissie gedurende haar levensloop zich met name geprofileerd als onafhankelijke procesbewaker, waar echter soms minder naar geluisterd is dan wellicht wenselijk zou zijn. Per 1 januari 2015 is deze commissie van rechtswege geëindigd.

### *Transitiecommissie Sociaal Domein*

De opvolger is per 1 september 2014 ingesteld: de transitiecommissie Sociaal Domein (Staatscourant, 2014a). Waar de transitiecommissie jeugd met name lette op de voortgang van de overheveling op het domein jeugd, zal de commissie Sociaal Domein de integraliteit van alle drie de transities in ogenschouw nemen. Hiertoe onderzoekt zij welke effecten zich voordoen bij gemeenten in de uitvoering en rapporten zij hierover richting gemeenten en Minister. Tevens kan ze de Minister en gemeenten adviseren over mogelijke passende oplossingen, en als laatste redmiddel kan de Minister worden geadviseerd over maatregelen jegens gemeenten. Zodoende treedt de commissie Sociaal Domein anders op dan de commissie jeugd: ze evalueert weliswaar ook het proces, maar ze adviseert daarnaast gemeenten en de Minister en treedt eigenlijk ook op als informant van het Rijk.

### *Transitieautoriteit Jeugd*

Naast de twee opvolgende commissies is in maart 2014 de Transitieautoriteit Jeugd opgericht. Zij is een onafhankelijke commissie, ingesteld om organisaties en gemeenten te ondersteunen bij het komen tot afspraken rondom de inkoop. Er werd namelijk geconstateerd dat hier een mogelijk knelpunt bestond, waardoor de continuïteit van zorg voor cliënten onder druk zou kunnen komen te staan (TAJ, 2014). Deze taak heeft zij met haar instelling per 31 maart 2014 meegekregen (Staatscourant, 2014b). In de dagelijkse praktijk betekent dit dat de Autoriteit desgewenst bemiddelt tussen zorgaanbieders en gemeenten waar dat nodig lijkt en daarnaast gemeenten adviseert over de beste manier van handelen. Ook adviseert zij het Rijk over de voortgang en eventuele knelpunten die in de dagelijkse praktijk blijken te bestaan. Zodoende treedt deze autoriteit op als procesbegeleider, coach van gemeenten en informant van het Rijk.

## **2.5 Toezichthouders**

In de bovenstaande kaders is reeds aan bod gekomen dat de provincie en gemeenteraden toezien op een deugdelijke financiële insteek, en dat de overheid via onafhankelijke instanties een vinger aan de pols houdt en mogelijk ingrijpt wanneer er knelpunten worden gesignaleerd. Deze activiteiten kunnen worden gezien als een vorm van toezicht op de gemeenten, welke pas in werking treedt wanneer bij een gemeente een tekortschietende uitvoering wordt geconstateerd. In dit kader wordt het inhoudelijk toezicht op de jeugdhulp uiteengezet.

Het inhoudelijk toezicht rondom jeugdhulp vanuit de Rijksoverheid wordt uitgevoerd door vijf verschillende toezichthouders: Inspectie Jeugdzorg (IJZ), Inspectie Gezondheidszorg (IGZ), Inspectie van

Veiligheid en Justitie (IVJ), de Inspectie van het Onderwijs (Ivho) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Deze inspecties hebben zich, naast hun dagelijkse taken, verenigd onder de noemer Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ), waarbinnen in afwisselende samenstelling wordt gewerkt aan het toezicht op jeugdtaken (jeugdinspecties.nl, 2015). Op het eerste gezicht lijkt het er dus op dat het toezicht intensief samenwerkt om versnippering te voorkomen en zo de kwaliteit van inspecties te garanderen in de nieuwe situatie. Hier valt bij nader inspectie wat aan af te dingen.

De samenwerking valt technisch onder de IJZ en dus onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van VWS. Op de website wordt vermeld dat het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind als uitgangspunt geldt. Van een eenduidig toetsingskader lijkt geen sprake. Artikelen uit dit verdrag zijn haast onmogelijk te concretiseren richting een gemeentelijke context. Hoe zal bijvoorbeeld het recht op spelen zodanig geschonden worden dat er moet worden gekeken naar de samenwerkingsprocessen tussen verschillende organisaties opererend in de gemeente? Deze gebrekkige juridische basis nekt in de uitvoering. Zo is het onduidelijk hoe de STJ casussen selecteert voor nader inspectie. Ook is het niet duidelijk of de STJ zichzelf of haar adviezen desgewenst kan opdringen aan gemeenten in kwestie. Om problemen op te lossen gaan ze namelijk enkel samen met betrokkenen op zoek naar een verbetering van de dienstverlening richting jeugd en het proces van samenwerking tussen instanties.

De conclusie hier is dat het klassieke verticale, op de wet gebaseerde toezicht dat onderzoekt, oordeelt en ingrijpt versnipperd is gebleven. De samenwerkingsvorm die gekozen is richt zich zonder duidelijke uitgangspunten op het creëren van een leeromgeving in situaties waar problemen omtrent jeugdhulp bestaan. Bij daadwerkelijke misstanden die zich op de veelvoorkomende overlappende gebieden van toezicht bevinden blijft het de vraag welke toezichthouder wanneer ingrijpt en hoe dit gecoördineerd wordt. Zodoende zal de STJ ongetwijfeld een nuttige bijdrage leveren, echter blijft de vraag overeind hoe het toezicht op de uitvoering van de taken in de Jeugdwet consequent wordt uitgevoerd.

## **2.6 Conclusie**

In de bestuurlijke keten die jeugdhulp realiseert is een ingrijpende verandering ingevoerd. Gemeenten zijn in een andere verhouding tot het Rijk, Provincie, elkaar en zorgaanbieders geplaatst; om de invoering te stroomlijnen zijn meerdere instanties opgericht; het toezicht is vooraleer versnipperd. In het nieuwe arrangement heeft de gemeente met name een wezenlijke relatie met zorgaanbieders, een relatie met andere gemeenten/inkopers van zorg en een relatie met voormalig inkopers van zorg zoals het Rijk, de



provincie, het zorgkantoor en de zorgverzekeraar. De relatie met zorgaanbieders strekt ertoe dat zij de diensten leveren aan cliënten welke de gemeente geleverd wenst te zien. Gemeenten hebben te maken met andere gemeenten/de regionale inkooporganisatie als het gaat om de invulling van deze inkoop. In de dagelijkse praktijk, vanuit het oogpunt van een individuele gemeente, zullen Provincie en Rijksoverheid met name op de achtergrond aanwezig zijn. Pas wanneer er misstanden plaatsvinden, deze gesignaleerd worden en hierop geageerd wordt treden deze partijen op de voorgrond. De toezichthouders letten met name op de kwaliteit van de organisaties die uitvoeren: zodoende kan gesteld worden dat deze in sommige gevallen de gemeenten informatie verschaffen over welke zorgaanbieders niet ingehuurd mogen worden.

*In de inleiding werd al duidelijk dat gemeenten voor een goede uitvoering van de Jeugdwet zorg moeten inkopen van voldoende kwaliteit. Hierbij dienen ze binnen een vastomlijnd, krap budget en de wettelijke eisen te blijven. Vanuit dit hoofdstuk kan hieraan worden toegevoegd dat gemeenten bij de realisering van jeugdhulp ook opzij en omlaag moeten kijken om een goede jeugdhulp te realiseren: zonder aandacht voor belangrijke betrokkenen als zorgaanbieders en andere gemeenten kan een gemeente niet de spanning tussen doel- en rechtmatigheid oplossen. Het volgende hoofdstuk behandelt twee fundamenteel verschillende manieren om de taakstelling en omgeving te benaderen.*

## Hoofdstuk 3. Theoretisch kader

Gemeenten kopen jeugdhulp in bij zorgaanbieders. Het organiseren van doelmatige en rechtmatige jeugdhulp betekent dat de inkoop optimaal wordt uitgevoerd. In dit hoofdstuk staat centraal dat de *rolopvatting* van een gemeente cruciaal is in deze kwestie. Daarom worden twee belangrijke stromingen binnen de bestuurskunde geschetst welke een radicaal andere rolopvatting impliceren: enerzijds een overheidsorgaan welke relaties aangaat op basis van rationele, economische overwegingen; anderzijds op basis van relationele opvattingen. Deze stromingen worden uitgewerkt met enkele theorieën die onderling een consistent beeld vertonen. Dan worden beide stromingen met elkaar in contrast gebracht. Tot slot volgt een synthese die uitlegt hoe beide rolopvattingen onderdeel zijn van een spectrum en hoe zij in elkaar overlopen. In hoofdstuk 4 volgt op basis van deze uitwerking de operationalisatie.

### 3.1 Doelbereiking

Hoe een overheidsorgaan doelen realiseert is op te delen in drie bestuurskundige perspectieven. Deze paragraaf geeft een korte historische schets gebaseerd op (Nelissen, 2004). Tot de jaren '70 werd in Nederland een breed scala aan activiteiten door de overheid *zelf* opgepakt. Deze methode staat tegenwoordig bekend als de 'klassieke' bestuurskunde. De omvang van de overheid dijde sterk uit met de groei van de economie na de Tweede Wereldoorlog. Na de oliecrisis eind jaren '70 kregen zorgen rondom deze ontwikkeling plots de overhand: de verzorgingsstaat moest slanker en vlotter. Tegelijk waren in de jaren '80 Ronald Reagan en Margaret Thatcher voorvechters van het efficiënter maken van de overheid door privatisering, marktwerking, deregulering en prestatiemeting. Deze stroming wordt doorgaans aangemerkt als het New Public Management (NPM). Dit was het punt waarop de overheid steeds vaker de beslissing nam om haar taken *door anderen* te laten doen, vaak de markt (dit is het eerste perspectief dat verderop zal worden besproken). Gaandeweg de jaren '90 en '00 werden de nadelen van deze beweging duidelijk. Ze leidde tot excessen, een verlies van samenhang en soms oplopende kosten voor de samenleving. Managementmethodes uit het bedrijfsleven bleken onverantwoord of ontoereikend toegepast. Het was nu soms onduidelijk wie verantwoordelijk was. Nadelen van het introduceren van de markt werden benadrukt. Het NPM leverde een belangrijke bijdrage aan het openbaar bestuur, maar bleek niet de definitieve oplossing. Oude problemen waren opgelost en nieuwe aan het voetlicht gebracht. Als reactie is vandaag de dag een tweede perspectief aan het ontstaan. Deze wordt doorgaans aangemerkt als het New Public Governance of Experimentalist Governance (NPG). Net als haar voorganger in de jaren '80 biedt ze een nieuwe invalshoek in de problemen van het openbaar bestuur. De overheid probeert zoveel mogelijk *samen* te werken en *samenhang* te zoeken.

### 3.2 Perspectief 1: Een economische invalshoek

Sinds de jaren '80 heeft het economisch denken hoogtij gevierd in de bestuurskunde. De *homo economicus*, de prototype mens binnen dit denken, kenmerkt zich door de volgende kenmerken:

- 1) Hij weet precies wat hij wil;
- 2) Hij streeft ernaar om dit zoveel mogelijk te bereiken;
- 3) Zijn streven is rationeel van aard;
- 4) Hij denkt dat iedereen zo is.

#### *Quasi-markten*

Binnen het NPM-perspectief koopt een gemeente in op markten. Dit zijn bijna nooit volledig vrije markten, vrijwel altijd is er één of andere structurele tekortkoming aan. Le Grand, een autoriteit op dit vlak, noemde deze markten 'quasi-markten' (Le Grand, 1991; Le Grand, 1993). Quasi-markten wijken echter af van reguliere markten doordat zij een van de volgende eigenschappen kennen:

- 1) Non-profit organisaties en marktpartijen concurreren om publieke contracten;
- 2) Eindgebruikers betalen niet: eerder krijgen ze een toestemming van de overheid voor gebruik;
- 3) De eindgebruikers worden soms vertegenwoordigd door anderen op de markt.

De quasi-markt lijkt een geschikte theorie om de inkoop van jeugdhulptaken te begrijpen. In vrijwel alle gevallen koopt de gemeente in en verleent vervolgens toestemming tot gebruik. Vaak is het kind ook niet zelf aan zet, eerder worden ze door professionals naar diensten geleid.

#### *Principaal-Agent theorie*

Binnen dit groter geheel van de quasi-markt gaat een gemeente 1-op-1 relaties aan met zorgaanbieders. Zo'n relatie kent twee partijen: de opdrachtgever (principaal) en opdrachtnemer (agent). Beide worden geacht te denken als een *homo economicus* en kennen zo een fundamentele belangentegenstelling. Er is in de wetenschap veel aandacht besteed aan de problemen die hier kunnen ontstaan. De meest voorkomende worden hier uitgelegd. Dan volgt een aanpassing van de theorie naar het openbaar bestuur op basis van de review van (Dixit, 2002).

Binnen elke principal-agent relatie heeft informatie waarde. Informatie kan gaan over de kennis van de agent, over het handelen van agent, enzovoorts. Deze is waardevol voor zowel de principaal als de agent, maar kan gegeven de doeleinden van beiden anders uitwerken. Vaak heeft de agent meer informatie, waarmee daardoor een *informatie-asymmetrie* bestaat. Doordat de principaal niet altijd goed doorheeft

waar de agent mee bezig is, of wat hij überhaupt allemaal kan, ontstaan meerdere problemen: moreel gevaar, adverse selectie en agent-kosten (Waterman, 1998).

*Moreel gevaar* is wanneer de agent handelingen verricht die de belangen van de principaal schaden, zonder dat de agent hier last van heeft. Feitelijk heeft de agent mandaat gekregen te handelen voor de principaal, maar is het de principaal die de risico's loopt. *Adverse selectie* betekent dat het voor de principaal lastig is de beste agent te selecteren omdat een principaal niet goed weet wat een 'goede' agent is, en de agent zelf er belang bij heeft te verbergen waar hij niet goed in is. Een voorbeeld doet zich voor bij een systeem van zorgverzekeringen op een vrije markt, waar het kosteneffectief kan zijn voor individuen om pas een verzekering te nemen wanneer ze weten dat ze deze nodig zullen gaan hebben, waarbij ze een gereede kans lopen om dit te kunnen verbergen voor de verzekeraar. *Agent-kosten* zijn kosten die de principaal maakt doordat hij een agent inhuurt. Deze kosten komen voort uit de verhulling van de agent zijn werkelijke waarde, uit het aantrekken van minder effectieve agenten, en de *verificatiekosten*: de kosten die de principaal maakt om de asymmetrie op te heffen. Vaak zal een principaal de kosten van het niet verifiëren afwegen tegen de kosten van het opheffen van de asymmetrie. Deze drie problemen ontstaan dus uit de situatie waarin er een fundamentele belangentegenstelling bestaat en informatie waardevol is. Hoe kunnen deze problemen verzacht worden? De economische theorie heeft constructies verzonnen waarbij de principaal de agent medeplichtig kan maken aan zijn belang. Een volledige uiteenzetting gaat hier te ver: hiervoor zie Dixit *et al*, 2002. De essentie bestaat eruit dat de financiële vergoeding/beloning enerzijds en de investering in toezichtmechanismen anderzijds in staat kunnen zijn om agentschap-problemen weg te nemen.

De situatie van gemeenten bestaat niet eenvoudigweg uit een verzameling 1-op-1 relaties. In meerdere gevallen is het denkbaar dat er meerdere inkopers zijn (principaals) en meerdere zorgverleners (agenten). Dixit (2002) breidt daarom ook de principaal-agent theorie uit op deze punten. Zo stelt hij dat de aanwezigheid van meerdere principaals ertoe leidt dat agenten ze tegen elkaar uit kunnen spelen. Meerdere agenten zetten elkaar ook onder druk: de principaal kan met bekostigingsstructuren informatie achterhalen die ze anders niet zouden delen. Beide dimensies zorgen er voor dat een agent voordelig selectief informatie kan delen met principaals. Zodoende halen deze twee factoren de informatie-asymmetrie deels onderuit. In de praktijk kan dit leiden tot principaals die onderling meer/minder agent-kosten maken, of agenten die hun winstverwachting zien stijgen/dalen. Binnen het openbaar bestuur ontstaat er dus een situatie waarin een gemeentelijke organisatie een ingewikkeld spel aan het spelen is. Hij dient zich te verhouden tot zorgverlener als principaal en tot andere gemeenten als

mede-principaal. Op beide vlakken heeft hij een belangentegenstelling, krijgt hij te maken met toezicht, spelletjes en ontduiking. Het hoofddoel van het handelen van de principaal is kosteneffectiviteit, waarbij met name aan de kostenkant veel gewonnen kan worden door de verstandige inzet van incentive-structuren, monitoring en bekostigingssystematieken. Een belangrijk punt om hier tot slot uit te lichten is de rol van informatie binnen de NPM-stroming. Informatie over de kennis, kunde en resultaten van de agent zullen hier primair ingezet worden om vooraf de beste agent te selecteren, de agent te monitoren en hem hierop af te rekenen. Informatie is zodoende risicovol om te delen in alle openheid en is geschikt als stok achter de deur.

*Nu het eerste perspectief is getypeerd middels een aantal relevante theorieën (New public management, quasi-markten en principaal-agent relaties), wordt in de volgende pagina's het tweede perspectief theoretisch uitgediept.*

### 3.3 Perspectief 2: Een relationele invalshoek

De *homo economicus* heeft in de jaren '80 en '90 hoogtijdagen meegemaakt in het openbaar bestuur. Echter werden door deze hoogtijdagen ook de nadelige kanten van deze aanpak duidelijk (Koppenjan, 2012). Het NPG perspectief is een reactie op de nadelen van zijn voorganger. Het is een fundamenteel andere manier van doen: de *homo economicus* ziet de wereld in termen van individuele belangen, nutsmaximalisatie en rationele besluitvorming. Hier is het mensbeeld meer gericht op gemeenschap, samen experimenteren en leren. Daarom noem ik de prototype mens binnen dit perspectief de *homo communis*. Deze mens kijkt naar het gemeenschappelijk belang.

In een recente publicatie stelt Osborne *et al.* (2013) dat het New Public Management wellicht gelijk heeft dat de overheid management technieken kan toepassen, maar dat ze de *verkeerde* aan het toepassen is. Zo levert de overheid vooral diensten, en diensten komen tot stand door de interactie van meerdere mensen, afdelingen of organisaties. Managementtechnieken gericht op het versterken en inrichten van de dienstverlening zouden dus aan de orde zijn. De meeste technieken, geïntroduceerd tijdens het NPM-tijdperk, zijn echter ontleend aan de productiesector. Daarom is zo enthousiast gewerkt met 1-op-1 contractering, prestatieafspraken en -metingen, wat de samenhang geweld aandoet en wat dienstverleners regelmatig in de knel brengt. Hij beargumenteert dat hier een omslag in het denken nodig is: van intra-organisatieel denken naar inter-organisatieel.

## Netwerkmanagement

De tegenhanger van marktdenken in dit perspectief is het netwerk-denken. Zij wordt steeds belangrijker, maar is niet zo sterk gefundeerd en uitgediept als het marktdenken. Binnen het netwerk-denken staat voorop dat de actoren gericht zijn op overeenstemming. In de praktijk worden beslissingen in deze *netwerken* van organisaties dan ook genomen door de professionals van beide actoren: er bestaat vertrouwen tussen beide organisaties en dus spelen belangen niet mee. *Ketens* zijn gestructureerde netwerken waar gewerkt wordt aan doeleinden: denk aan de verwijzing en behandeling van kinderen tussen instanties. Deze activiteiten gebeuren nooit in een isolement en hebben dus baat bij partijen die onderling professionals de ruimte geven. Een gemeente die dit erkent zal nadenken over de vragen:

- 1) Waar bevinden zich onderlinge afhankelijkheden om een gemeenschappelijk doel te realiseren?
- 2) Hoe groot is de bereidheid van allen om samen te werken?
- 3) Hoe versterk ik de bereidheid van actoren onderling om samen te werken?

## Principaal-Steward (Davis, 1997)

De bereidheid tot samenwerken vraagt om een andere inrichting van relaties. In dit kader is het belangrijk om te weten dat de psychologie en de sociologie de principaal-agent theorie hebben geproblematiseerd. Actoren zijn niet enkel egocentrisch, maar ook collectivistisch. Zo bezien wordt de verhouding met de principaal anders: de principaal-steward verhouding. Steward is lastig te vertalen maar een benadering is behartiger, rentmeester of vertegenwoordiger. Feitelijk alle problemen uit de principaal-agent theorie verdwijnen wanneer de principaal en de behartiger dezelfde belangen delen. De vraag is alleen: wanneer ontstaat zo'n verstandhouding? Davis, in zijn paper van 1997, formuleerde hierover een set van proposities. Hij onderscheidt de volgende factoren welke bijdragen aan het ontstaan van stewards (**Tabel 2**).

**Tabel 2.** Contrastering tussen agents en stewards (**Aanpassing van Davis et al., 1997**).

	Agent	Steward
<b>Mensbeeld</b>	<i>Homo economicus</i>	<i>Homo communis</i>
<b>Gedrag</b>	Eigengericht	Groepsgericht
<b>Wat motiveert?</b>	Extrinsieke, lagere orde behoeften (geld, zekerheid)	Intrinsieke, hogere orde behoeften (groei, ontwikkeling)
<b>Wie zijn peers?</b>	Andere agenten	De principaal
<b>Mate van identificatie</b>	Laag	Hoog
<b>Machtsuitoefening</b>	Regels, dwingen, belonen	Kennis en netwerk
<b>Managementstijl</b>	Controle	Betrokkenheid
<b>Risicobeheersing</b>	Controlemechanismen	Vertrouwen
<b>Tijdspad</b>	Korte termijn	Lange termijn
<b>Doel</b>	Kostenbeheersing	Waarde vergroting
<b>Cultuur</b>	Individualisme Grote machtsafstand	Collectivisme Kleine machtsafstand

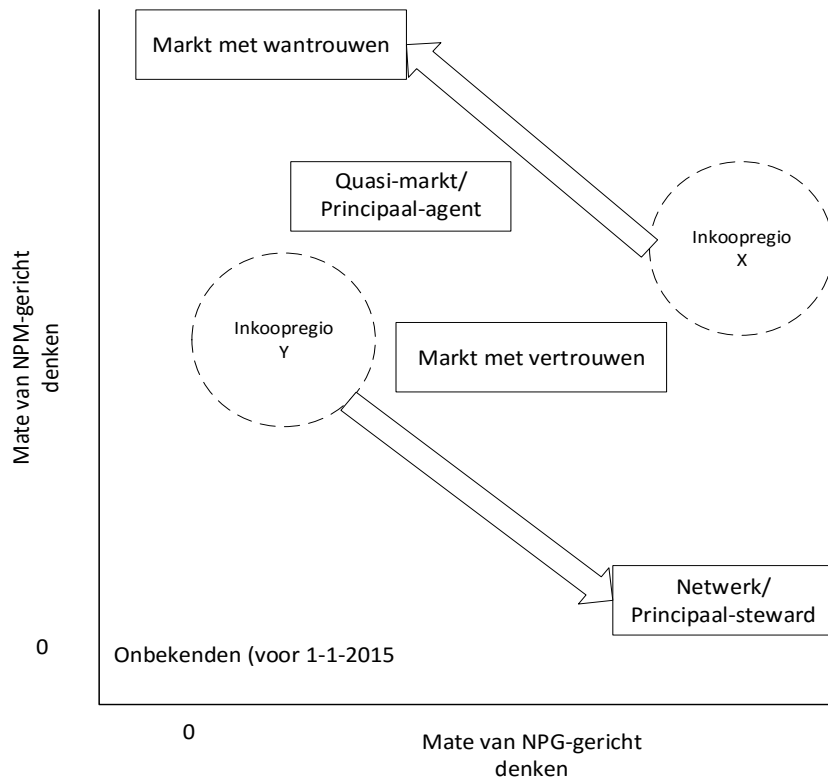
Deze factoren dragen bij tot het ontstaan van een agent of steward relatie. Ook kunnen ze gebruikt worden om in de praktijk de relatie te typeren. De principaal streeft met een agent naar de laagste kosten, waar bij een steward aandacht is voor de vergroting van de kwaliteit. Een interessante uitstap is de vraag hoe een agent of een steward relatie dan tot stand komt. Recent onderzoek toont ook aan dat inkooprelaties binnen het publieke domein met bedrijven langzamerhand van een principaal-agent naar een principaal-steward verhouding bewegen, met horten en stoten doorgaans (Van Slyke, 2007).

Ook hier tot slot een duiding van de rol en waarde van informatie. Informatie binnen deze stroming wordt gezamenlijk verzameld, onderling gedeeld en openlijk besproken omdat er op basis van een vertrouwensband gewerkt wordt aan een verbetering van het gemeenschappelijke resultaat. De rol van monitoring hierbinnen is dus niet om af te rekenen, maar om verder op te bouwen door te leren en te ontwikkelen.

### 3.4 Synthese

Wellicht is nu de indruk ontstaan dat beide perspectieven elkaar uitsluiten en dat een overstap tussen beide volledig is. De crux is echter dat elke relatie zich kenmerkt door een bepaalde mate van uitruil en vertrouwen. De vraag is eerder: in hoeverre komen beide terug? Zoals eerder uitgelegd is het aangaan van de juiste relaties met betrokken partijen kritisch in het proces van inrichten van jeugdhulp. Een sterk eerste hulpmiddel hierin is het typeren van verstandhoudingen op basis van hun uitgangspunten. Ter illustratie presenteert **Figuur 1** het model van Crouch (1993) in een aangepaste vorm. Crouch concludeert in zijn boek *Industrial Relations and European State Traditions* dat elke relatie gekarakteriseerd kan worden door de mate waarin twee entiteiten (mensen, landen, etc.) zich met elkaar kunnen identificeren en de mate waarin calculatie een rol krijgt. Zoals eerder gezegd, meer vertrouwende relaties verhogen potentieel de effectiviteit, meer economische relaties houden de kosten meer laag. Het type relatie dat men aangaat is dan ook afhankelijk van de behoeften van de individuele actoren en hun achtergrond.

De manier waarop de relatie zich ontwikkelt volgt de curve zoals weergegeven. In het spectrum van een wantrouwende markt tot en met een volledig op samenwerking gericht netwerk bevinden zich de posities waar de inkoopregio's zich bevinden. De mate waarin het NPM-of NPG-perspectief terugkomt is hier de verklaring voor. Een verschuiving naar rechtsonder zou een hogere effectiviteit opleveren. Een verschuiving naar linksboven vergroot de kostenbeheersing.



Figuur 1. Sociale relaties naar twee dimensies (aanpassing van Crouch, 1993). Rechter model toont het spectrum van quasi-markt tot netwerk, en hoe twee denkbeeldige regio's zich kunnen positioneren alsmede bewegen.

Dan rest de vraag of er ruimte is om aan een relatie te werken richting agent of steward. De mate van vertrouwen verlagen is eenzijdig simpel uit te voeren: men kan er zelf mee ophouden. Ook is de mate van uitruil nog te stimuleren door concurrentie te introduceren/aanmoedigen. Maar is vertrouwen ook 'maakbaar'? Nee, een overheid kan geen vertrouwen 'regelen' of 'afdwingen'. Een overheid kan wél een situatie creëren waarin partijen elkaar leren kennen, met elkaar spreken en er vertrouwen kan ontstaan.

Dit is met zoveel woorden de conclusie van Charles Sabel in zijn paper uit 1993 (Sabel *et al*, 1993). Hij toont aan dat in verschillende landen de overheid in staat was de economie toekomstbestendig en vitaal te houden door een omgeving te creëren waarin netwerken ontstaan die de grenzen van publiek, privaat en samenleving overstijgen. Theoretisch noemt Sabel dit verschijnsel 'studied trust', of 'vigilant trust'. Dit betekent dat elke partij begrijpt dat anderen te vertrouwen zijn en kunnen vertrouwen maar dat ze ook ervoor kan kiezen een ander te vertrouwen. Dit is de theoretische fundering voor een situatie waarin concurrenten tot elkaar kunnen komen. De netwerken die zo ontstaan leiden tot een versnelde afstemming en lagere barrières voor vertrouwen. Een mechanisme waarmee partijen tot elkaar komen bestaat uit een herdefinitie van de collectieve historische identiteit. Oftewel, het begint met het 'anders zien' van de voorgaande gebeurtenissen.



De les hier is dat de overheid een klimaat kan creëren waar vertrouwen in ontstaat, maar dat vergt een consequente aanpak door de tijd heen. Dit benadrukt nogmaals het belang van een consequente inzet op relaties.

Dit hoofdstuk heeft twee perspectieven binnen de bestuurskunde behandeld en een synthese gemaakt. Dit was nodig omdat nu kort en bondig kan worden gepresenteerd hoe de rol opvatting van een gemeente kan worden gemeten in de praktijk. In **Tabel 3** staan de twee uitersten naast elkaar opgetekend, alsmede het verloop tussen beide.

**Tabel 3.** Een vergelijking tussen de twee bestuurskundige perspectieven

<i>Sensitiserende concepten</i>	<i>NPM/quasi-markt/agents</i>	<i>Verschuiving door</i>	<i>NPG/netwerken /stewards</i>
<b>Beoogd belang</b>	Eigenbelang		Gemeenschappelijk belang
<b>Onderlinge afhankelijkheid actoren</b>	Afhankelijk van situatie en belangen	Creëren van sfeer waarin vertrouwen ontstaat, consequente aanpak, betrouwbaarheid, horizontaal benaderen 	Keten van waarde realisering
<b>Verhouding tot aanbieders</b>	Quasi-markt, afstandelijk, principaal-agent relaties		Netwerk, toegankelijk, principaal-steward relaties
<b>Verhouding met andere inkopers</b>	Concurrentie om het aanbod Potentiële partners in onderhandelingen		Lotgenoten Samenwerkingspartners
<b>Prijsbepaling</b>	Marktwerking		Onderlinge afstemming
<b>Sturingsinstrumenten bij inkoopproces</b>	Onderhandeling Financiën Contractering Monitoring, inspecties	Vermarkting, afstand nemen, eigengereid optreden, verticalisering 	Overleg Reputatie Binding Ketenbekostiging
<b>Rol van informatie</b>	Schaars goed Concurrentiegevoelig		Gemeengoed Helpt met verbetering
<b>Beoogd resultaat</b>	Kostenbeheersing		Kwaliteitsverbetering

### 3.6 Conclusie

In dit theoretisch kader is duidelijk geworden dat:

- 1) Jeugdhulp realiseren een kwestie van relaties aangaan is;
- 2) Relaties te karakteriseren zijn met bovenstaande theorieën;
- 3) Een meer economische relatie gericht is op kostenminimalisering/vergroting kosteneffectiviteit;
- 4) Een meer vertrouwens-gerichte relatie gericht is op maximalisering van de potentiële effectiviteit;
- 5) Het type van relatie enigszins stuurbaar is, op basis van eenvoudige gedragsregels.

In hoofdstuk 2 kwam naar voren dat andere inkopers en meerder zorgaanbieders in de regio van belang zijn voor de inkoop van jeugdhulp. In dit hoofdstuk is gebleken dat beide typen van relaties in de behandelde theorie impact hebben op het inkoopbeleid van een gemeente. In de NPM-stroming ontstaat een complex speelveld van meerdere principalen en agenten welke elk op basis van hun

eigenbelang informatie achterhouden, delen en afspraken maken. Binnen de NPG-stroming ontstaat een gevarieerd netwerk waarbinnen in wisselende samenstelling wordt samengewerkt aan gemeenschappelijke doeleinden.

Teruggrijpend op de hoofdkwestie (de spanning tussen doelmatigheid en rechtmatigheid) kan nu de volgende conclusie worden getrokken: een gelijkblijvende of toenemende kwaliteit en lagere kosten vergen van een gemeente dat zij haar relatie met andere inkopers en zorgaanbieders optimaal insteekt gelet op de mate waarin deze relaties gebaseerd zijn op uitruil en vertrouwen. Een krachtige uitruil relatie leidt tot kostendrukking, een krachtige vertrouwensrelatie tot maximalisering van de effectiviteit. Bovendien zijn bestaande relaties om te buigen naar een mix van beide componenten welke wenselijker is voor de gemeente gegeven haar taakstelling/uitgangspunten. Het is tot slot mogelijk om vast te stellen met welke betrokkenen het beste een bepaalde relatie kan worden aangegaan/nagestreefd.

In het volgende hoofdstuk wordt besproken hoe bij enkele gemeenten is vastgesteld in hoeverre deze theoretische bevindingen terug te vinden zijn in de realiteit. Hierna volgt een resultaten-sectie. In de conclusie/discussie wordt ingegaan op de vraag of er een coherent beeld gevormd kan worden van de relaties die gemeenten aangaan, het inkoopbeleid dat gemeenten voeren en in hoeverre dit kan worden verbeterd.

## Hoofdstuk 4. Methodologische verantwoording

### 4.1 Type onderzoek

Het onderzoek is een beschrijvende en verklarende kwalitatieve analyse van het gedrag van Nederlandse gemeenten bij het inkopen van jeugdhulp.

### 4.2 Ontwerp en onderzoekssubjecten

Er zijn case studies uitgevoerd in de regio's Midden-Holland, Hart van Brabant en Flevoland. Casusselectie geschiedde op grotendeels pragmatische gronden (gebaseerd op het netwerk van het stagebedrijf). Toch is met deze selectie een interessant aspect meegenomen. De regio's kennen namelijk een verschillende mate van verstedelijking: Flevoland en Hart van Brabant hebben een sterk verstedelijkte centrumgemeente, en wisselend sterk agrarische perifere gemeenten, en Midden-Holland is een Randstadregio. Met interviews en een documentenanalyse is vastgesteld hoe gemeenten hun relaties hier vormgeven. De regio Midden-Holland koopt alle jeugdhulp regionaal in; de regio's Flevoland en Hart van Brabant hebben een heldere verdeling tussen lokaal en regionaal. Binnen de regio's Flevoland en Hart van Brabant was sprake van een 'centrumgemeente-constructie', zie ook **Hoofdstuk 2, Regionale Samenwerking** (p. 14). Almere (Flevoland) en Tilburg (Hart van Brabant) zijn de centrumgemeentes en zodoende meegenomen in de analyse. Daarnaast zijn de gemeente Noord-Oostpolder (Flevoland) en Waalwijk (Hart van Brabant) betrokken bij het onderzoek, als 'perifere gemeente'. In de regio Flevoland is de zorgverzekeraar Achmea ook bekeken vanwege haar dominante positie op de markt (marktaandeel 61% van verzekerden in 2014) (SFK, 2014; NZA, 2014).

### 4.3 Methoden van dataverzameling

#### *Documentenanalyse*

Meerdere nota's en overeenkomsten zijn geselecteerd voor analyse. **Tabel 4** presenteert de lijst met documenten en hun functie, **Tabel 5** presenteert de documenten van de relevante zorgverzekeraar. Deze zijn met hun vindplaats hier genoemd en worden niet los in de referentielijst opgenomen.

**Tabel 4.** Overzicht geanalyseerde documenten van gemeenten en regio's in Regio Flevoland en Midden-Holland

Plaats/regio	Naam	Vindplaats
Regio Flevoland	Samenwerkingsovereenkomst	<a href="http://www.dronten.nl/document.php?fileid=18012&amp;f=a982cf59cboc42ad2b764e315d56e453&amp;attachment=1&amp;c=14862">http://www.dronten.nl/document.php?fileid=18012&amp;f=a982cf59cboc42ad2b764e315d56e453&amp;attachment=1&amp;c=14862</a> .
	Convenant	<a href="http://flevoland.nl/nieuws/nieuwsbrieven/nieuwsbrief-corporate/weekbericht-43/convenant-zorg-voor-jeugd/DOCUVITP-1406666-v1-convenant_zorg_voor_jeugd.pdf.PDF">http://flevoland.nl/nieuws/nieuwsbrieven/nieuwsbrief-corporate/weekbericht-43/convenant-zorg-voor-jeugd/DOCUVITP-1406666-v1-convenant_zorg_voor_jeugd.pdf.PDF</a>
	Regionaal Transitieplan RTA Flevoland	<a href="http://www.vng.nl/files/vng/201310_transitieplan_flevoland.pdf">http://www.vng.nl/files/vng/201310_transitieplan_flevoland.pdf</a> <a href="https://almerekracht.almere.nl/fileadmin/files/almere/wonen/Zorg_en_welzijn/RTA_Flevoland_18102013.pdf">https://almerekracht.almere.nl/fileadmin/files/almere/wonen/Zorg_en_welzijn/RTA_Flevoland_18102013.pdf</a>
	Uitvoeringsprogramma 2014	<a href="http://www.flevoland.nl/producten-en-diensten/beleidskader-en-uitvoerin/Uitvoeringsprogramma-jeugdzorg-2014-(ES)-DEF.pdf">http://www.flevoland.nl/producten-en-diensten/beleidskader-en-uitvoerin/Uitvoeringsprogramma-jeugdzorg-2014-(ES)-DEF.pdf</a>

	Regionaal Beleidsplan 2015	<a href="http://www.dronten.nl/document.php?m=19&amp;fileid=25637&amp;f=7c6cb32df8a10449ad752da21b263b&amp;attachment=0&amp;a=424">http://www.dronten.nl/document.php?m=19&amp;fileid=25637&amp;f=7c6cb32df8a10449ad752da21b263b&amp;attachment=0&amp;a=424</a>
	Samenwerken in de jeugdzorg	<a href="http://www.flevoland.nl/nieuws/archief/digitale-brochure-samenwe/samenwerken_in_de_jeugdzorg_DEFX.pdf">http://www.flevoland.nl/nieuws/archief/digitale-brochure-samenwe/samenwerken_in_de_jeugdzorg_DEFX.pdf</a>
<b>Almere</b>	Verordening jeugdhulp	<a href="http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Almere/348158/348158_1.html">http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Almere/348158/348158_1.html</a>
	Kadernota Sociaal Domein	<a href="https://almerekracht.almere.nl/fileadmin/files/almere/wonen/Zorg_en_welzijn/2014.0220_Kadernotasociaaldomein-Doenwatnodigis.pdf">https://almerekracht.almere.nl/fileadmin/files/almere/wonen/Zorg_en_welzijn/2014.0220_Kadernotasociaaldomein-Doenwatnodigis.pdf</a>
	Beleidsplan 2015	<a href="https://almerekracht.almere.nl/fileadmin/files/almere/wonen/Zorg_en_welzijn/Beleidsplan_sociaal_domein.pdf">https://almerekracht.almere.nl/fileadmin/files/almere/wonen/Zorg_en_welzijn/Beleidsplan_sociaal_domein.pdf</a>
	Productenboek	<a href="https://almerekracht.almere.nl/fileadmin/files/almere/wonen/Zorg_en_welzijn/Productenboek_jeugd_Almere.pdf">https://almerekracht.almere.nl/fileadmin/files/almere/wonen/Zorg_en_welzijn/Productenboek_jeugd_Almere.pdf</a>
<b>Noord-Oostpolder</b>	Verordening jeugdhulp	<a href="http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Noordoostpolder/338173/338173_1.html">http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Noordoostpolder/338173/338173_1.html</a>
	Beleidsregels jeugdhulp	<a href="http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Noordoostpolder/347294/347294_1.html">http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Noordoostpolder/347294/347294_1.html</a>
	Kader decentralisaties	<a href="http://www.noordoostpolder.nl/dsresource?objectid=13907&amp;type=org">http://www.noordoostpolder.nl/dsresource?objectid=13907&amp;type=org</a>
<b>Regio Midden-Holland</b>	RTA Midden-Holland	<a href="https://www.nsdmh.nl/assets/uploads/RTA-midden-holland-1.pdf">https://www.nsdmh.nl/assets/uploads/RTA-midden-holland-1.pdf</a>
	Samenwerkingsovereenkomst	<a href="https://www.nsdmh.nl/assets/uploads/2014.1028-Basisovereenkomst-Jeugd1.pdf">https://www.nsdmh.nl/assets/uploads/2014.1028-Basisovereenkomst-Jeugd1.pdf</a>
	Kadernota Gebundelde Krachten	<a href="https://www.nsdmh.nl/assets/uploads/Gebundelde-Krachten-definitief1.pdf">https://www.nsdmh.nl/assets/uploads/Gebundelde-Krachten-definitief1.pdf</a>
<b>Regio Hart van Brabant</b>	Fysieke overlegtafels verslagen	<a href="https://www.nsdmh.nl/jeugd/notulen/">https://www.nsdmh.nl/jeugd/notulen/</a>
	Regionaal Transitieplan	
	RTA Hart van Brabant	
	Functioneel ontwerp jeugdhulp 2013	
	Regionaal Beleidskader 03-2014	<a href="https://www.zorginregiohartvanbrabant.nl/pagina/documenten">https://www.zorginregiohartvanbrabant.nl/pagina/documenten</a>
	3 inkoopdocumenten	
	Presentatie inkoopproces	
<b>Tilburg</b>	Uitvoeringsplan jeugdhulp 2015	
	De toegang in Hart van Brabant	
<b>Tilburg</b>	Verordening jeugdhulp	<a href="http://www.tilburg.nl/fileadmin/files/actueel/Verordening_Jeugdhulp_concept.pdf">http://www.tilburg.nl/fileadmin/files/actueel/Verordening_Jeugdhulp_concept.pdf</a>
	Beleidsplan jeugdhulp 15-18	<a href="http://www.raadtilburg.nl/admin/script/ckfinder/userfiles/files/Raad%202014%20-%202018/02%20Raadsvoorstel%20Besluit%20beleidsplan%20jeugd.pdf">http://www.raadtilburg.nl/admin/script/ckfinder/userfiles/files/Raad%202014%20-%202018/02%20Raadsvoorstel%20Besluit%20beleidsplan%20jeugd.pdf</a>
	Inkoopdocument jeugdhulp lokaal	<a href="https://www.zorginregiohartvanbrabant.nl/content/files/Inkoopdocument%20jeugdhulp%20lokaal%20Tilburg%2001-09-2014.pdf">https://www.zorginregiohartvanbrabant.nl/content/files/Inkoopdocument%20jeugdhulp%20lokaal%20Tilburg%2001-09-2014.pdf</a>
<b>Waalwijk</b>	Verordening	<a href="http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Waalwijk/346643/346643_1.html">http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Waalwijk/346643/346643_1.html</a>
	Beleidsplan Jeugd	<a href="https://www.waalwijk.nl/docs/Politiek%20oen%20bestuur/Gemeenteraad/Cluster%20Samenleving/2014/10%204%20december%202014/CS6%20Bijlage%201%20Jeugdbeleidsplan%20Waalwijk%202015.pdf">https://www.waalwijk.nl/docs/Politiek%20oen%20bestuur/Gemeenteraad/Cluster%20Samenleving/2014/10%204%20december%202014/CS6%20Bijlage%201%20Jeugdbeleidsplan%20Waalwijk%202015.pdf</a>
	Inkoopplan sociaal domein	<a href="http://www.waalwijk.nl/docs/011%20Actueel/Transities/Inkoopplan%20sociaal%20domein%20Waalwijk%20versie%2008.pdf">http://www.waalwijk.nl/docs/011%20Actueel/Transities/Inkoopplan%20sociaal%20domein%20Waalwijk%20versie%2008.pdf</a>

**Tabel 5.** Geselecteerde documenten van Achmea, de dominante zorgverzekeraar in de regio Flevoland

Naam	Vindplaats
Meerjarenvisie GGZ	<a href="https://www.achmea.nl/zorgaanbieders/zorgsoort/ggz/visie/paginas/default.aspx">https://www.achmea.nl/zorgaanbieders/zorgsoort/ggz/visie/paginas/default.aspx</a>
Inkoopprocedure curatieve GGZ 2014	<a href="https://www.achmea.nl/zorgaanbieders/downloads/Zorginkoopprocedure-ZVW-GGZ-instellingen-2014-Click.pdf">https://www.achmea.nl/zorgaanbieders/downloads/Zorginkoopprocedure-ZVW-GGZ-instellingen-2014-Click.pdf</a>
Inkoopdocument GGZ vrijgevestigden 2014	<a href="https://www.achmea.nl/zorgaanbieders/downloads/Inkoopdocument-vrijgevestigden.pdf">https://www.achmea.nl/zorgaanbieders/downloads/Inkoopdocument-vrijgevestigden.pdf</a>
Inkoopprocedure Dyslexie 2014	<a href="https://www.achmea.nl/zorgaanbieders/downloads/Inkoopdocument-dyslexie-2014.pdf">https://www.achmea.nl/zorgaanbieders/downloads/Inkoopdocument-dyslexie-2014.pdf</a>
Productmonitor GGZ-ZvW 2014	<a href="https://www.achmea.nl/zorgaanbieders/downloads/Productiemonitor-2014-GGZ-ZvW-2.1.xlsx">https://www.achmea.nl/zorgaanbieders/downloads/Productiemonitor-2014-GGZ-ZvW-2.1.xlsx</a>
Toelichting productmonitor	<a href="https://www.zilverenkruis.nl/SiteCollectionDocuments/Zorgaanbieders/GGZ/GGZ_Instellingn/Toelichting-productiemonitor-GGZ-ZvW-2014-versie-2.1.pdf">https://www.zilverenkruis.nl/SiteCollectionDocuments/Zorgaanbieders/GGZ/GGZ_Instellingn/Toelichting-productiemonitor-GGZ-ZvW-2014-versie-2.1.pdf</a>
Algemene materiële controle jaarplan AWBZ 2014	<a href="https://www.achmea.nl/zorgaanbieders/downloads/Materi%C3%ABle-Controlle-jaarplan-AWBZ-2014.pdf">https://www.achmea.nl/zorgaanbieders/downloads/Materi%C3%ABle-Controlle-jaarplan-AWBZ-2014.pdf</a>
Algemene materiële controle jaarplan ZvW 2014	<a href="https://www.achmea.nl/zorgaanbieders/downloads/Materi%C3%ABle-Controlle-jaarplan-ZVW-2014.pdf">https://www.achmea.nl/zorgaanbieders/downloads/Materi%C3%ABle-Controlle-jaarplan-ZVW-2014.pdf</a>
Samen meten, weten en verbeteren. 6 <sup>e</sup> jaargang, nr. 5	<a href="https://www.achmea.nl/zorgaanbieders/downloads/2014%2006%2013%20MC%20Special%20Achmea_lr.pdf">https://www.achmea.nl/zorgaanbieders/downloads/2014%2006%2013%20MC%20Special%20Achmea_lr.pdf</a>

## Interviews

In de regio's Flevoland, Hart van Brabant en Midden-Holland zijn meerdere betrokkenen geïnterviewd (**Tabel 6**) op semigestructureerde wijze. De respondenten zijn benaderd voor deelname via netwerk en persoonlijke correspondentie. Tijdens het interview is gebruik gemaakt van opnameapparatuur, met toestemming vooraf. Voor sommige gesprekken bleek dit niet mogelijk. De interviews behandelden de thema's welke terug te vinden zijn in **Bijlage 1**. Respondenten ontvingen een transcript van het interview en konden deze van aanpassingen en aanvullingen voorzien, welke werden meegenomen in het onderzoek. Als respondenten weinig tijd hadden en toch wilden deelnemen werd de topiclijst schriftelijk afgenomen.

**Tabel 6.** Overzicht van afgenomen interviews in Regio Flevoland, Hart van Brabant en Midden-Holland.

Plaats/Regio	Functie	Respondentcode
Flevoland	Manager inkoop	A
Flevoland	Inkoper regio	B
Almere	Projectleider	C
Noordoostpolder	Projectleider Jeugdhulp	D
Regio Midden-Holland	Inkoper regio	E
Hart van Brabant/Tilburg	Beleidsmedewerker inkoop	F
Waalwijk	Inkoper	G
Waalwijk	Manager jeugd	H

## 4.4 Operationalisatie

De theoretische concepten uit het Theoretisch Kader zijn geoperationaliseerd in **Tabel 7**. In onderstaand overzicht zijn de thema's terug te vinden uit het theoretisch kader en daarnaast voorbeelden van woorden en uitspraken welke als karakteristiek te beschouwen zijn.

**Tabel 7.** Operationalisatie van NPM- en NPG-stroming, gebaseerd op Tabel 2.

Sensitiserend concept	Woorden karakteristiek voor NPM/quasi-markt/agents	Woorden karakteristiek voor NPG/netwerken/stewards
Beoogd belang	Eigen belang	Gemeenschappelijk belang
Afhankelijkheid actoren	van Markt, marktfaal, afstand, vraag/aanbod, conjunctuur	Keten van waarde realisering, netwerk, samenwerking, samenhang
Verhouding aanbieders	tot Opdrachtnemer, motivatie door geld en controle, weinig identificatie, bewaken, korte termijn, individualistisch, ontduiken, strategisch gedrag	Belangenbehartiger, eigen motivatie, op eigen initiatief, hoge identificatie, wederzijds begrip, vertrouwen, betrokkenheid, netwerk en kennis, ruimte geven aan professionals, lange termijn, collectivistisch
Verhouding tot andere inkopers	Vraagzijde, onderhandelingspartners	Lotgenoten, gedeelde verantwoordelijkheid
Prijsbepaling	Marktwerking	Overleg, afstemming over prijs, eerlijke beloning
Sturingsinstrumenten bij inkoopproces	Onderhandeling, uitbesteden, aanbesteden, inhuren, reguleren, privatiseren, marktwerking creëren, financiën, contractering, monitoring, inspecties, verantwoording	Overleg, samenhang zoeken, vertrouwen, reputatie, imago, binding, Integrale bekostiging en stimulering van samenwerking
Rol van informatie	Concurrentiegevoelig, rol in monitoring, gericht op afrekenen, schaars goed	Delen leidt tot verbetering, samen leren, ontwikkelen
Beoogde resultaat	Kostenbeheersing	Kwaliteitsverbetering

<b>Verschuiving in relatie bereikt door</b>	Intentionele sturingsinstrumenten, vertrouwensrelatie, overlegstructuren, aansturing op binding van actoren	Introductie behorende zoals creëren van samenwerking, zoeken van actoren	van bij van	Intentionele sturingsinstrumenten, uitruilrelatie, zoals uitnodigen van concurrenten, toevoegen	Introductie behorende van targets, inkoopisen	van bij
---	---	--	-------------	---	---	---------

## 4.5 Analyse

In elke gemeente is eerst een verkenning gemaakt om overzicht te krijgen in de regionale organisatie en het verloop van het inkoopproces. Vervolgens is met een gerichtere analyse gepoogd vast te stellen hoe de gemeente relaties aangaat. Hiervoor zijn in zowel de transcripten als documenten relevante passages verzameld en deductief gecodeerd. Deze gecodeerde passages zijn eerst per interview of document afzonderlijk gegroepeerd. Na deze eerste filtering en structurering zijn interviews en documenten onderling vergeleken op prevalentie van typen uitspraken en inhoud. Waar discrepanties ontdekt werden (als bijvoorbeeld twee respondenten anders antwoordden) is dit bijgehouden.

De gecodeerde passages zijn hierna per regio gegroepeerd per relatie: met zorgaanbieders, met andere gemeenten en voormalig inkopers. Waar discrepanties bestonden tussen bronnen binnen deze drie categorieën is dit bijgehouden. Na een bestudering van informatie over deze drie typen relaties afzonderlijk is ook tussen deze drie een vergelijking gemaakt op zowel prevalentie van coderingen als inhoud. Hiermee is een beeld gevormd over de wijze waarop één gemeente (of regio) relaties aangaat met betrokkenen. Tot slot zijn de drie regio's onderling vergeleken op dezelfde manier.

## 4.6 Betrouwbaarheid en validiteit

Case studies kennen uitdagingen rondom de validiteit en betrouwbaarheid, zeker in vergelijking met de kwantitatieve, positivistische methoden. Deze sectie behandelt instrumenten/technieken die zijn ingezet in het onderzoeksontwerp om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te borgen. Betrouwbaarheid is gedefinieerd als de mate waarin een herhaling van het onderzoek een zelfde conclusie zou opleveren (Swanborn, 2002). De meest geaccepteerde oplossing voor deze opgave is het hanteren van triangulatie (Verschuren & Doorewaard, 2007). De volgende vormen van triangulatie worden onderscheiden:

- 1) Theoretische triangulatie, het bekijken van gebeurtenissen en uitspraken vanuit overlappende theoretische invalshoeken. Deze wijze van triangulatie staat centraal binnen dit onderzoek (Zie Hoofdstuk 3 en Bijlage I).
- 2) Data-triangulatie, of de verzameling van verschillende soorten informatie over het onderzoeksobject. Binnen dit onderzoek is informatie verzameld over zowel de transitie

jeugdhulp in het algemeen (Hoofdstuk 2), theoretische perspectieven (Hoofdstuk 3), de ervaringen van inkopers bij gemeenten, de ervaringen van projectleiders, enzovoort.

- 3) Methodische triangulatie, de verzameling van dezelfde informatie met meerdere methodes. Er is gebruik gemaakt van literatuur, interviews en documentenanalyse (zie boven).
- 4) Onderzoekerstriangulatie, het gebruik van meerdere onderzoekers om de menselijke factor te ondervangen. Hier is geen gebruik van gemaakt vanwege het vereiste individuele karakter van het onderzoek dat onder deze scriptie ligt. Wel is in herhaaldelijk overleg getreden met de begeleider vanuit de universiteit en vanuit het stagebedrijf.
- 5) Meetinstrumenttriangulatie, het gebruik van meerdere instrumenten die hetzelfde meten. Hier is in dit onderzoek niet aan voldaan: er is enkel 1 vorm van interview en 1 vorm van documentenanalyse gehanteerd.
- 6) Tijdstriangulatie, het herhaaldelijk meten van hetzelfde op verschillende tijdstippen. Hier is ook niet aan voldaan: er is een momentopname gemaakt van de stand van zaken.

Validiteit draait om de mate waarin het mogelijk is om een juiste uitspraak te doen over het onderzochte (interne validiteit), dan wel over vergelijkbare situaties (externe validiteit) (Swanborn, 2002). Interne validiteit bestaat uit een goede dataverzameling, analyse en concludering. Doorgaans hangt de interne validiteit met name op de kwaliteit van de dataverzameling. Door het gebruik van meerdere documenten en respondenten per regio ontstond de mogelijkheid voor verificatie en corroboratie van uitspraken. Dit verhoogt de plausibiliteit van gevonden feiten. Daarnaast is geopteerd voor interviews met personen welke actief betrokken zijn geweest bij het proces van het inkopen van jeugdhulp voor 2015. Tot slot is er weinig tijd verstreken sinds de inkoop van 2015 waardoor respondenten het proces nog vers in het geheugen hebben.

De externe validiteit draait om de mate waarin conclusies ook van toepassing zijn op andere gemeenten. De context van een gemeente is dermate uniek dat in eerste instantie deze vorm van validiteit lastig lijkt. Toch is, vanwege het gebruik van meerdere theorieën, het mogelijk om bevindingen overdraagbaar te maken naar *in abstracto* vergelijkbare situaties. Daarnaast zijn er drie case studies uitgevoerd, wat door onderlinge vergelijking de externe validiteit versterkt.

## Hoofdstuk 5. Resultaten en Analyse

Het doel van dit hoofdstuk is een antwoord te vinden op de deelvraag:

*Hoe hebben Midden-Holland, Hart van Brabant en Flevoland de inkoop van jeugdhulp opgezet en hoe kan dit worden verklaard?*

Kerncijfers over de regio's staan samengevat in **Tabel 8**. De drie regio's hadden gezamenlijk een budget van circa 280 miljoen euro. In alle regio's was een kerngemeente die een sleutelrol speelde in de inkoop. Deze kerngemeente handelde met mandaat van de andere gemeenten in de gesprekken met zorgaanbieders voor de regionale inkoop. De verdeling tussen regionale en lokale inkoop wisselt sterk.

**Tabel 8. Vergelijking van regio's op algemene indicatoren**

	<b>Flevoland</b>	<b>Midden-Holland</b>	<b>HvB</b>
Inwoners	400,000	225,000	400,000
Budget	€131 mln.	€54 mln.	€90 mln.
# Gemeenten	6	5	9
Grootste gemeente	Almere, 50%	Gouda, 33%	Tilburg, 50%
Budget lokaal/regionaal	50/50%	0/100%	15/72%

Het hoofdstuk behandelt de 3 casussen (par. 5.1- 5.3, 5.5, 5.7 & 5.8). Elke casus bestaat uit een analyse van de regio, de centrumgemeente en een perifere gemeente. Midden-Holland kocht alle jeugdhulp regionaal in en daarom wordt enkel de regio besproken. Tilburg kocht zowel lokaal als regionaal op gelijke wijze in binnen Hart van Brabant, dus deze wordt ook niet apart behandeld.

Elke organisatie wordt besproken middels een vaste opzet: een achtergrondsheets, daarna een duiding van de inkoop, dan het relatiebeheer met zorgaanbieders en andere (voormalig) inkopers. Elke casus eindigt met een tussenconclusie (5.4, 5.6 en 5.9). Tot slot worden de drie casussen in paragraaf 5.10 vergeleken en wordt een conclusie getrokken. Na dit hoofdstuk volgen de Conclusie en Discussie van het onderzoek.



## 5.1 Casus 1: Regio Flevoland

### 5.1.1 Achtergrondschemts

De regio Flevoland bestaat uit 6 gemeenten: Almere, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde. Almere is de grootste gemeente met 200.000 inwoners. In totaal regelen de 6 gemeenten de jeugdhulp voor een populatie van circa 100.000 kinderen. Met deze taakstelling is €131 miljoen gemoeid voor 2015, waarvan de regio de helft besteedt. **Tabel 9** presenteert de budgetomvang per inhoudelijk onderwerp. (Transitieplan Flevoland en Beleidsplan Flevoland).

Tabel 9. Budgetverdeling Regio Flevoland

Productgroep	Percentage van totale budget
Meldpunt AMK, Jeugdbescherming en –reclassering	10,1%
Jeugd- en opvoedhulp	19,5%
Jeugd-GGZ (ZvW)	14,1%
Jeugd-AWBZ	32,8%
Preventie en Ambulante Jeugdhulp	21,7%

Met de transitie Jeugdhulp is in de regio Flevoland een samenwerkingsverband opgericht (Beleidsplan Flevoland). De regio organiseert de inkoop voor:

- 1) Pleegzorg, Residentieel en Crisisopvang;
- 2) Specifieke Jeugdhulp (residentieel);
- 3) Specifieke Jeugd GGZ (residentieel);
- 4) Jeugdbescherming-en reclassering;
- 5) Advies en Meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling.

De regio verzorgde de inkoop van deze onderwerpen via verschillende werkgroepen (interviews A-D; Regionaal Beleidsplan 2015). In deze werkgroepen zat personeel van verschillende gemeenten en extern aangetrokken kennis. Al deze werkgroepen vielen onder een overkoepelende werkgroep Inkoop, welke rapporteerde aan het bestuurlijk overleg. De samenwerking in regio Flevoland is opgezet met de insteek dat gemeenten individueel inkopen, maar bestuurlijk afstemmen.

Hier is er voor gekozen om een knip te maken tussen lokaal en regionaal en dat komt voort uit de wens om [...] toegang [...] op je eigen manier te willen regelen. *Respondent A*

Deze constructie is dus bedacht om te zorgen dat de invalshoeken van losse gemeenten altijd behouden blijven in de besluitvorming:

### 5.1.2 Regionale inkoop

Een goede inkoop vergt dat helder in kaart is gebracht *wat* men wil inkopen, *hoeveel* men wil inkopen en tegen *welke prijs*. Deze situatie was nog niet bereikt in 2014 (respondenten A-D). Er was informatie voorhanden vanuit Vektis, zorgverzekeraars, enzovoort. Toch constateerde men dat dit geen goed beeld gaf van het zorggebruik (respondent A, B en C).

Ja continuïteit van zorg maar hoe bereken je nou hoeveel geld zo'n zorgaanbieder nodig heeft? Of hoeveel al die zorgaanbieders nodig hebben om die soort zorg te leveren? Daarvoor hebben we [...] gegevens gekregen uit 2013 maar daarvoor is een best wel lang een veronderstelling dat er in 2014 een heleboel veranderd is. [...] dus het volume is gebaseerd op een aanname waarvan we achteraf denken [...] dat is echt een aanname geweest met een grote marge van onzekerheid erin.

*Respondent A*

Het liefst wil je dan gewoon [...] antwoord op de vraag [...] om hoeveel kinderen gaat het en hoeveel geld is daarmee gemoeid. Nou op die simpele vragen was geen antwoord vorig jaar dus. Dus die daar hebben de meeste gemeenten last van gehad, ze hadden gewoon geen informatie. Niet over aantallen niet over budget. Lastig om dan in te kopen.

*Respondent C*

Daarom ontwikkelt de regio nu haar eigen informatiesysteem. Per 1 januari 2015 is een centrale opgericht vanuit Almere die deze functie gaat vervullen. Daarnaast is een risicovereveningssysteem opgericht van 5% van het totale budget, om zo uitzonderlijke gevallen met hoge kosten te kunnen opvangen. Deze vorm van informatie verzamelen, alsmede het risicovereveningssysteem, duidt op de ambitie van een economisch verantwoorde inkoop, passende bij het NPM-perspectief. De samenwerking hierin met andere inkopers neigt naar het NPG-perspectief.

Oorspronkelijk wilde men de transformatie volledig rond hebben voor de inkoop van 2015 (Transitieplan Flevoland). Toenemende tijdsdruk en de nieuwe verplichting tot regionale inkoop zorgden ervoor dat dit geen haalbare kaart bleek. Daarom stond zorgcontinuïteit voor 2015 centraal. Dit betekende een voortzetting van de oude financieringswijzen en een bekostiging waarbij geen zorgaanbieders failliet zouden gaan. Het willen voorkomen van faillissementen duidt op een intentie om met zorgaanbieders langdurige relaties aan te gaan, uitgaande van een gemeenschappelijk belang. Ook in relatie tot aanbieders lijkt Flevoland hier dus te kiezen voor een nadrukkelijk NPG-perspectief.

Regionaal is dus ingekocht volgens de oude bekostigingssystematiek. Het verwachte volume is geschat met gegevens uit 2013 (Respondent A, C). De prijs werd bepaald door tarieven van de voorgaande jaren te nemen, met ingebouwde omzetplafonds. De regio zette afspraken met bestaande aanbieders voort en er zijn ook geen nieuwe contracten gesloten. Deze aanpak was bedoeld om de continuïteit voor bestaande zorgvragers te borgen. Dit past bij een NPG-perspectief gericht op samenwerking en het

creëren van meerwaarde door stabiliteit en betrouwbaarheid. Nieuwe hulpvragen worden voor dit jaar ingepast binnen de restcapaciteit van zorgaanbieders gegeven de omzetplafonds. De regio koos voor deze aanpak om een stevige grip te hebben op de kosten volgens respondenten A-D, duidend op een rolopvatting passende bij het NPM-perspectief.

Dit jaar dient het informatiesysteem van de regionale inkoopcentrale te draaien. De regio kan zo de uitnutting van de plafonds binnen de contracten en het verloop van de zorgvraag per product volgen. Met 2015/16 als nulmeting kan ze in de jaren hierna op basis van nauwkeuriger schattingen over verwacht zorggebruik inkopen. Deze rol van informatie past bij het NPM-perspectief. In de inkoopperiode 2016/17 zal deze informatie dus nog niet volledig beschikbaar zijn en zet men de financiering van 2014 voort.

### 5.1.3 Relatiebeheer

#### *Gemeenten onderling*

De samenwerking tussen gemeenten is volgens respondenten A-D op bestuurlijk niveau goed. Dit blijkt ook uit de bestudeerde stukken: herhaaldelijk benoemt men een samenhang in de inspanningen, samenwerking en overleg (alle documenten t.a.v. Flevoland wijzen hierop). Op ambtelijk niveau lijkt de samenwerking aanzienlijk minder goed te verlopen (interview A-D).

Ik kan je alleen vertellen wat ik ervaren heb en dat is dat de basis voor samenwerking hier fragiel is. En dat heeft een oorzaak in het verleden. *Respondent A*

Het is nu gebaseerd op wantrouwen [...] en ik vind eigenlijk dat wij op basis van vertrouwen gewoon met elkaar moeten omgaan. *Respondent D*

Op basis van gesprekken met respondenten A-D komt het beeld naar voren dat deze situatie een teken is van oud zeer, alsmede een teken van communicatieproblemen. Enerzijds kwam de verplichting tot regionale samenwerking voor gemeentes als een onwelkome verrassing. In Flevoland bevonden gemeenten zich in verschillende stadia van ontwikkeling. Met name de koplopers raakten hiermee gefrustreerd. In alle gesprekken wordt met name Dronten benoemd als de vooruitloper welke tot haar ergernis moest samenwerken.

Je zou kunnen zeggen het is een beetje raar gelopen want eerst zegt het rijk van u zal decentraliseren. En dan gaan gemeente zoals Dronten zich helemaal voorbereiden, die zijn klaar, die hebben een systeem ingericht. [...] En dan komt het verhaal van oja, nee maar bepaalde vormen ga je toch samen met andere doen. *Respondent C*

En wij zitten natuurlijk altijd tegen die grote broer aan te schoppen. Als hij linksom gaat vinden we het niet goed en als hij rechtsom gaat vinden we het ook niet goed. Plus dat we gewoon verschillende perspectieven hebben ik doe vanuit een plattelandsperspectief en de vragen die daar van belang zijn en zij doen dat vanuit een grote stad perspectief. *Respondent D*

Anderzijds wordt gesteld dat er sprake is van tegenstellingen in Flevoland. Er zijn bij benadering 3 verstedelijkte gemeentes, en 3 agrarische. Waar Almere een van de grotere steden van Nederland is, is Noordoostpolder de grootste gemeente qua oppervlak, met het laagste aantal inwoners per vierkante kilometer. Volgens respondenten in zowel Almere als Noordoostpolder plaatste dit druk op de relatie.

Resumerend kan geconstateerd worden dat de relatie binnen de regio ruimte voor verbetering kent. Het lijkt alsof alle partijen hun eigenheid en de bijzonderheden van hun eigen situatie binnen het geheel willen bespreken en willen uiten. Wel is er met het bestuurlijk overleg een situatie gecreëerd waarin vruchtbare samenwerking mogelijk kán worden. Ook wordt vanuit Almere sterk ingezet op de ontwikkeling van het vertrouwen in de samenwerking (Respondent C). De wijze waarop gemeentes elkaar benaderen en omschrijven past bij het NPG-perspectief, waarbij een wederzijdse afhankelijkheid onderkend wordt. Ook wordt sterk ingezet op een vertrouwensband, waar echter momenteel weinig resultaat in is geboekt.

#### *Relaties Zorgaanbieders*

Op basis van alle bestudeerde beleidsstukken streeft de regio Flevoland sinds 2012 een meer op samenhang gericht bestel na in relatie tot zorgaanbieders, waarbij ze zichzelf dus binnen het NPG-perspectief profileert. Duidelijke voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in het Regionaal Beleidsplan, het RTA en het Transitieplan. Ze probeert actief aanbieders te betrekken bij de transformatie middels verschillende overlegstructuren en initiatieven, en omschrijft ze herhaaldelijk als maatschappelijk partners. Uit een gesprek met manager van de aankoopcentrale (interview A) komt bovendien naar voren dat relatiemanagement en het verbeteren van de band prioriteit heeft.

Daar zijn we nu mee bezig ja, het is bijna een hoofdtaak, investeren in relatie. Je moet een zachte relatie en hard op inhoud is het altijd. Nou ja dat is natuurlijk opdracht 1, ga investeren in een relatie met die zorgaanbieders. We doen aan relatiemanagement, vanuit de aankoopcentrale hebben we contractmanagers die zeg maar eigenaar zijn van alle contracten en zij hebben vaak samen met beleidsmensen van alle gemeente contact met zorgaanbieders om er voor te zorgen dat die relatie zo open wordt en zo betrouwbaar dat zorgaanbieders ook de kans geven om mee te laten kijken. Andersom doen wij dat ook, wij laten ze ook bij ons kijken, wij geven ook aan waar we mee zitten en waar we behoefte aan hebben en waarom het nodig is.

*Respondent A*

De relatie met zorgaanbieders is dus in ontwikkeling in de richting van partnerschap. Dit wil niet zeggen dat alles vlekkeloos verloopt. Zo ondervindt de regionale inkoopcentrale moeite met het opvragen van gegevens over zorggebruik bij meerdere instellingen.

Wij hebben vreselijk veel moeite om gegevens over te krijgen van zorgaanbieders. Zij verschuilen zich echt achter de privacywetgeving. Ze zijn bang dat ze op hun vingers getikt worden.

*Respondent A*

In afwezigheid van doorslaggevende wetgeving is het mogelijk dat deze patstelling door zal gaan. Uit meerdere gesprekken (A,C en D) in de regio blijkt ook een aanwezig besef onder ambtelijk personeel dat de huidige tariefsystematiek de voorgenomen ontschotting frustreren en organisaties niet prikkelen om in te zetten op preventie. De nadruk op de nadelen van de oude financieringswijzen en de zienswijze dat ontschotting wenselijk is passen bij een NPG-perspectief.

#### *Relaties Voormalig inkopers (zorgverzekeraar en provincie)*

De dominante zorgverzekeraar (60% van de inwoners) in Flevoland is Achmea. Ze is daarnaast ook belast met de bezetting van het zorgkantoor. In de regio Flevoland heeft Achmea enkele inkoopdocumenten gepubliceerd. Een analyse van deze documenten toont aan dat het bedrijf Achmea een economische rationaliteit hanteert. De zorgaanbieders welke eerst onder de verantwoordelijkheid van Achmea vielen en nu door gemeenten worden bekostigd, komen van een financier af welke strakke eisen stelde aan de praktijkvoering, verantwoording en offertes (zie documenten in **Tabel 5**). Ook beschikt Achmea over een gedetailleerd Materiële Controle-Plan, een vorm van toezicht met een getrapte escalatieladder. Ook voor de zorgaanbieders welke van het zorgkantoor afkomstig zijn gaat deze constatering op (voor ZvW, AWBZ, Dyslexie en Vrijgevestigden, 2014).

Binnen de transitie jeugdhulp in de regio Flevoland heeft Achmea de gegevens overgedragen aan gemeenten en overlegd met de ambtelijke inkoop-werkgroepen in de regio. Dit overleg was bedoeld om kennisoverdracht over goede inkoop over te brengen. Uit gesprekken met medewerkers A-D van gemeenten/regio blijkt echter dat dit laatste niet vlekkeloos is verlopen.

Zijn een aantal keer op visite geweest maar dat waren gewoon verschrikkelijke gesprekken. Als gemeente stel je niks voor, nou wij kwamen daar namens de regio en nou werd, we werden er echt niet wijzer van zal ik maar zeggen. Zij hielpen ons niet op weg om te kijken hoe kun je je inkoop realiseren. We hebben geen flauw idee (waarom). Want volgens mij was er wel een opdracht uit gegaan vanuit het ministerie dat het moest maar Achmea verwees ons [...] eigenlijk heel veel naar hun website want daar stonden alle stukken op. Die kan je lezen punt.

*Respondent D*

Inmiddels wordt er weer regelmatig overlegd en is deze bekoelde verstandhouding aan het ombuigen.

nou zorgverzekeraar dat eh dat begint beter te worden nu. Maar dat was niet in een hele laat ik zeggen open relatie was dat. Daar speelde van alles op de achtergrond ook, dat gaat om Achmea bij ons.

*Respondent C*

Ook is er vanuit de regio een functionaris aangesteld om de aansluiting van het Sociaal Domein te borgen met de Wet Langdurige Zorg, waar de zorgverzekeraar nog steeds voor inkoop (respondent A en B). Zo lijkt een afstandelijke, zakelijke relatie enigszins op te schuiven in de richting van een meer op samenwerking gerichte relatie, passende bij het NPG-perspectief. Vanuit de gemeente bezien past de teleurstelling in het gebrek aan kennisdeling bij het NPG-perspectief, zeker gelet op de meer economische rationaliteit die bij de zorgverzekeraar past. Uit gesprekken bij andere regio's blijkt dat dit verhaal standhoudt (respondent E & F). Men ervaart soms een tekort aan contact, de overdracht van gegevens is doorgaans goed en er is weinig geleerd over inkoop van de zorgverzekeraars. Daarnaast zijn veel zorgaanbieders nu weg van het toezicht van de verzekeraars en worden ze gefinancierd door partijen welke hun monitoring- en volgsystemen nog niet volledig hebben ontwikkeld of hier een ander perspectief in kiezen.

Met de provincie bestond een positieve band in de ogen van alle respondenten (A-D). De provincie betrok de zes gemeenten nauw bij het beleid en de inkoop voor 2014 van de provinciale jeugdzorg (Uitvoeringsprogramma 2014 Provinciale Jeugdzorg). Een mogelijk belangrijke factor in dit geheel volgens respondenten is dat de jeugdhulpregio Flevoland en de Provincie volledig met elkaar samenvallen, en het aantal gemeenten in Flevoland laag is (enkel zes).

De provincie heeft gezegd dat hoeft niet terug. Dus ze hebben eigenlijk een soort bruidsschat meegegeven aan die instellingen wat flink op loopt. *Respondent C*

Bovendien bleek uit interviews A en B dat de Provincie, met de transitie, een forse bonus aan de zorgaanbieders meegaf teneinde de frictiekosten te verlagen voor 2015. Dit is gefinancierd vanuit het onvoorzien kosten-fonds (a 10% van het budget).

## 5.2 (Centrum-)Gemeente Almere

### 5.2.1 Achtergrondschets

De gemeente Almere is met 200.000 inwoners grootste gemeente in de regio. Naast haar functie als gastheergemeente voor de regionale inkoop koopt de gemeente ook lokaal zorg in. In totaal is rond de €65 miljoen beschikbaar voor jeugdhulp in Almere. De helft hiervan komt ter beschikking van de lokale jeugdtaken. Deze taken omvatten eerstelijns en ambulante hulp, specifieke ambulante jeugdhulp en specifieke ambulante jeugd GGZ (Kadernota Sociaal Domein Almere).

### 5.2.2 Lokale inkoop

De prijs- en volumebepaling voor de inkoop was hetzelfde als voor de regionale inkoop (Respondent C). Data over zorggebruik van 2013 vormde het uitgangspunt, gekoppeld aan oude tarieven van 2014.

Dus we zijn uitgekomen op een afspraak die er op neer komt dat we kijken naar de omzet 2013 en daar gewoon 80% van hebben gefinancierd. *Respondent C*

Deze prijsbepalingswijze ligt, in lijn met regio Flevoland, in het NPG-perspectief. Almere koopt jeugdhulp lokaal in op basis van subsidies en raamcontracten (respondent C). Hiermee dienen zorgaanbieders een helder doel te bereiken en hierover verantwoording af te leggen aan het einde van de subsidieperiode of gedurende regelmatig voortgangsoverleg. Deze aanpak past bij een NPM-perspectief waarin verantwoording en monitoring centraal staan voor het handelen van een agent. Bestaande aanbieders zijn voor 2015 opnieuw gefinancierd en er zijn geen nieuwe aanbieders gecontracteerd voor 2015 (Respondent C). De bezuiniging en een gelijktijdige beperking van de frictiekosten kregen vorm doordat alle partijen op 80% van hun omzet voor 2013 zijn gefinancierd voor 2015 (Beleidsplan 2015 Almere). Het omzetplafond past binnen de NPM-stroming. Voor de aanbieders afkomstig uit de provincie is de keus gegeven of ze de subsidieovereenkomst van de provincie wensten te verlengen, of via een offerte tot een nieuwe subsidieregeling wensten te komen. Deze enting op continuïteit en een beperking van faillissementen past binnen het NPG-perspectief.

De gemeente Almere heeft meerdere monitoringsinstrumenten ontwikkeld, zo is vastgesteld in interview C. Elke verantwoording van een subsidie dient te zijn voorzien van een onafhankelijke accountantsverklaring. Dit geeft in enige vorm zekerheid van de kwaliteit van de declaraties en interne controlemechanismen. Deze aanpak is weliswaar passend bij het NPM-perspectief, echter volledig gewoon vandaag de dag en daarmee geen nadrukkelijke keuze vanuit de gemeente om in te zetten. Naast de verplichte accountantsverklaring is er een tijdelijk interventieteam vanuit de gemeente welke op individueel casusniveau overlegt met aanbieders. Dit team is vanuit hun professionele status gebonden aan eisen omtrent melding aan de jeugdinspectie, wanneer zij misstanden constateren. Dit casuoverleg door professionals onderling past binnen de NPG-stroming, waarbij bestuurlijke verhoudingen en economische overwegingen geen horde vormen voor overleg en samenwerking. Tot slot wordt er, aan de bedrijfsmatige kant, ook regelmatig een voortgangsgesprek gevoerd over de uitnutting van de plafonds binnen contracten en het verloop van de productie door het jaar heen. Deze overleggen, gericht op het monitoren van de kosten, past binnen het NPM-perspectief. Tot slot is er voor 2015 een Monitor Sociaal Domein opgezet. Deze monitor loopt op met de begrotingscyclus en wordt

elke 6 maanden afgenomen. Ze dient inzichtelijk te maken hoe de organisatie van het sociaal domein in Almere functioneert (Beleidsplan 2015 Almere). Deze monitor, vrij gedeeld en gericht op verbetering, past binnen het NPG-perspectief.

### 5.2.3 Relatiebeheer zorgaanbieders

De gemeente Almere benadert zorgaanbieders als maatschappelijk partners, vanuit de inhoudelijke opdracht die de transitie met zich meebrengt (zie o.a. Beleidsplan Almere 2015, Kadernota Sociaal Domein Almere, interview C). Bij herhaling geeft respondent C aan dat Almere de transitie als een kans ziet om te ontschotten en meer samenhang te bewerkstelligen.

Dat is ook een eh keuze [...]van het gemeente bestuur om [...] echt [...] het (*sic*) zeggen van er (*sic*) zijn ook partners van elkaar. Dus we hebben natuurlijk een contractuele relatie en er zit ook een harde kant aan maar er is ook gezegd [...] die transitie is een beetje gezamenlijk probleem he want de gemeente die [...] heeft die wet op zijn dak gekregen [...], het is het eh we werken allemaal voor diezelfde inwoners en laten we nou kijken hoe we daar in partnerschap uit kunnen komen.

*Respondent C*

De gemeente gedraagt zich ook naar dit voornemen: ze organiseert bijeenkomsten georganiseerd en waardeert de inbreng van zorgaanbieders. Daarnaast blijkt dat de gemeente vindt dat een goede relatie niet betekent dat er geen stok achter de deur is, wanneer een partij het vertrouwen beschadigd. Zo lijkt Almere, op basis van respondent C en de bestudeerde documenten, een gewogen en realistische blik te hebben over hoe de relatie met zorgaanbieders vorm moet krijgen. Ze bekent nadrukkelijk kleur: langdurige relaties, gericht op samenhang, en ze richt ook haar handelen hier op in. Hiermee plaatst de gemeente zich stevig binnen het NPG-perspectief, met een oog voor het belang van een aanwezigheid binnen het NPM-perspectief.

## 5.3 (Perifere) Gemeente Noordoostpolder

### 5.3.1 Achtergrondschets

De gemeente Noordoostpolder is een plattelandsgemeente. De 47.000 inwoners kunnen zich beroepen op de titel van 'Grootste gemeente van Nederland', qua landoppervlak. Met 100 inwoners per vierkante kilometer ziet deze gemeente zich geconfronteerd met andere uitdagingen op het vlak van het Sociaal Domein dan meer verstedelijkte gebieden. Evenals Almere organiseert Noordoostpolder de minder specialistische taken in volledige zelfstandigheid.

### 5.3.2 Lokale Inkoop

Met respondent D is lokale inkoop besproken. Noordoostpolder kocht samen met Urk in via onderhandse bestuurlijke aanbestedingen. Eerst deed ze een uitvraag naar beschikbare zorgaanbieders, producten en



hun locaties. Tarieven zijn hierna bepaald op basis van data uit onder andere Vektis, met een korting omwille van de bezuinigingen. Tot slot is aan zorgaanbieders gevraagd wie akkoord was.

Dus het is een beetje andersom gegaan he. Wij hebben gezegd, wij hebben eh wij hebben aangegeven wie wil het voor dit doen. *Respondent D*

Van de 38 bestaande aanbieders in Noordoostpolder haakten er drie af. Een verdere vier hadden twijfels of dit tarief voldoende was om rond te komen maar accepteerden uiteindelijk. Alle partijen zijn via bestuurlijke aanbesteding met enkele contractuele voorwaarden gefinancierd. De financiering loopt voor onbepaalde tijd, waarbij er inclusie/exclusiecriteria gelden voor financiering. Deze aanpak past binnen het NPG-perspectief, waarbij de gemeente lange-termijn relaties wil aangaan en prijsbepaling baseert op overleg en deling.

### 5.3.3 Relatiebeheer zorgaanbieders

De gemeente Noordoostpolder streeft naar samenwerking, zo bleek uit een gesprek met een beleidsmedewerker, respondent D.

Wat ik eigenlijk zou willen is dat ze veel meer gaan samenwerken. En dan van klantperspectief geredeneerd. *Respondent D*

Hiertoe stelt zij een innovatiesubsidie beschikbaar en belegt zij met regelmaat innovatietafels. Deze tafels zijn een verplichting voor gecontracteerde zorgaanbieders. Dit initiatief valt binnen het NPG-perspectief, gericht op samenwerking. In de komende jaren hoopt Noordoostpolder een breder aanbod te kunnen aanbieden om de keuzevrijheid voor cliënten te vergroten (Kader decentralisaties Noordoostpolder). Hierin zouden de sociale teams vrij kunnen kiezen uit meerdere aanbieders welke hetzelfde aanbod leveren. Het bieden van keuzevrijheid past meer binnen een quasi-markt, waarmee ze zich bereid toont om richting een NPM-perspectief te verplaatsen.

Ondanks deze pogingen om zorgaanbieders te benaderen, te verbinden en te laten innoveren constateert de respondent nog knelpunten. De gemeente Noordoostpolder werkt, voor de toegang, met sociale teams. In deze sociale teams zitten medewerkers van de verschillende grotere zorgaanbieders. Er wordt in het interview opgemerkt dat er nog steeds de neiging bestaat om selectief door te verwijzen naar de bekendere organisaties, wat haaks staat op het toekomstig voornemen om een marktplaats te creëren. Zorgaanbieders zoeken wel sneller contact de laatste tijd.

Ik vind wel dat het beter wordt. Ik vind wel dat eh organisaties nu sneller bij mij aan de bel trekken van eh nou ik ga bijvoorbeeld zien dat ik eh in de knel kom met mijn budgetten. Omdat ik gewoon teveel vraag heb en eh ik wil ook wel iets met innovatie. *Respondent D*

De gemeente ziet in zorgaanbieders samenwerkingspartners, geheel in lijn met het NPG-perspectief.

#### 5.4 Resume regio Flevoland

Binnen de regio Flevoland is een nadrukkelijke oriëntatie op het NPG-perspectief geconstateerd. Met name de regionale/Almeerse inkoop en het relatiebeheer vertonen daarnaast een aanvullende aanpak qua monitoring en kostendrukking die passen bij een NPM-perspectief. Dit biedt de regio mogelijkheden om te bezuinigen en tegelijk aan haar wettelijke taakstelling te voldoen.

Zorgaanbieders worden op meerdere punten benaderd als maatschappelijk partners en nauwelijks als agents. Ten eerste profileert de regio zich zo in haar beleidsstukken. Ten tweede wijzen de innovatietafels, de bijeenkomsten en de wijze van overleg met zorgaanbieders hier allen op. De nabijheid die men zoekt en het delen van informatie vanuit de gemeentes zijn in lijn met Davis *et al.* te bezien als een kracht die zorgaanbieders in de richting van stewardship drijft. De contacten met voormalig inkopers zijn zowel goed (provincie) als in ontwikkeling naar een betere samenwerking (zorgverzekeraars). De samenwerking tussen gemeenten onderling is een aandachtspunt, waar momenteel nog geen verbetering in is geconstateerd. Concluderend is zich een ordening aan het vormen gebaseerd op maatschappelijk partnerschap, samenwerking en open overleg.

## 5.5 Casus 2: regio Midden-Holland

### 5.5.1 Achtergrondschets

De inkoopregio Midden-Holland ligt tussen de grote steden van de Randstad. Daarmee beslaat de regio een aanzienlijk deel van het Groene Hart en heeft ze rond de 225.000 inwoners. De regionale gemeenten zijn Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Krimpenerwaard, Waddinxveen en Zuiderplas. Gecombineerd wordt ingekocht met een budget van €54 miljoen. Hiervan is 10,6 miljoen beschikbaar voor Jeugd GGZ, 9 miljoen voor AWBZ-taken en 16,1 miljoen voor Jeugd en opvoedhulp. Deze budgetten komen ten behoeve van een populatie tussen de 0-18 jaar van 50.000 (RTA & Kadernota Gebundelde Krachten).

De regio Midden-Holland kent een traditie van samenwerking vanuit de Intergemeentelijke Samenwerking Midden-Holland (Netwerk Sociaal Domein Midden-Holland, NSDMH). Ook voor jeugdhulptaken konden deze gemeenten elkaar goed vinden. Er is gekozen voor een regionale inkooporganisatie met als gastheergemeente Gouda (Basisovereenkomst Midden-Holland). De inkooporganisatie koopt alle diensten in ten behoeve van de transitie Jeugdhulp, Wmo en Beschermd Wonen. Er is op het gebied van jeugdhulp dus geen lokale inkoop georganiseerd. De toegang is echter wel lokaal belegd.

### 5.5.2 Regionale inkoop

Met respondent E is de regionale inkoop besproken (mocht niet worden opgenomen, dus geen citaten voorhanden). Midden-Holland heeft voor 2015 ingekocht met de insteek om raamcontracten af te sluiten met aanbieders, op basis van gekorte tarieven uit de voorgaande bekostigingssystemen. De kortingspercentages zijn overlegd met aanbieders om de haalbaarheid te toetsen. Met grotere aanbieders (boven de 3 ton omzet) zijn volumeafspraken gemaakt. Deze wijze van prijsbepaling en de inzet van omzetplafonds toont een mix van het NPM- en NPG-perspectief binnen het inkoopproces.

De contractering is uitgevoerd door de NSDMH vanuit gastheergemeente Gouda. Deze is gemandateerd geweest om contracten te ondertekenen voor de andere gemeenten (Kadernota Gebundelde Krachten). Dit mandaat toont een bereidheid tot samenwerking welke past binnen het NPG-perspectief. Bovendien komt er in 2015 ook één backoffice voor financiering, met name in de vorm van bevoorschotting in de start van het jaar.

Evenals alle andere regio's kampte ook Midden-Holland met twee problemen: een onduidelijkheid over het beschikbare budget om in te kopen, en gebrekkige informatie over recent zorggebruik (Fysieke overlegtafels 2014). Om deze redenen is pas na 1 november 2014 de inkoop afgerond in de regio. Laat in

2014 is ook besloten om de risicoverevening te verhogen op zware zorgindicaties, een teken van bereidheid tot verdergaande samenwerking tussen gemeentes, in lijn met het NPG-perspectief. De komende jaren wil de regio haar monitoring en control verder opbouwen, de bekostigingssystematiek wijzigen en contracteren op reële prognoses (respondent E). Concrete voornemens waren echter niet te benoemen ten tijde van het gesprek en laten zich zodoende niet theoretisch kwalificeren.

### 5.5.3 Relatiebeheer

#### *Gemeenten onderling (regionaal)*

In bovenstaand paragraaf komt naar voren hoe de regio vergaand samenwerkt bij de inkoop. Hier is echter een spanning in te ontwaren. Enerzijds koos Midden-Holland voor een samenwerking met lage binding (namelijk een gastheergemeente constructie). Anderzijds wordt alle inkoop regionaal gedaan, en is het risico-vereveningssysteem uitgebreid. Respondent E gaf in het interview aan dat dit te verklaren is door de spanning waar gemeenten in Midden-Holland zich in bevinden. Binnen de samenwerking wenst elke gemeente autonomie en zeggenschap te bewaren, wat druk legt op de gastheergemeente om partijen bij elkaar te blijven brengen, aldus respondent E. Daarnaast doet het in zijn ogen deels het beoogde voordeel van een mandaat en gezamenlijke inkoop teniet, doordat er nog steeds regelmatig afgestemd moet worden. De verstandhouding tussen gemeenten binnen regio Midden-Holland bevindt zich nadrukkelijk binnen het NPG-perspectief, waarbij de andere gemeenten worden gezien als samenwerkingspartners bij de inkoop van jeugdhulp. Dit blijkt echter geen garantie, evenals in Flevoland, voor een altijd positieve samenwerking.

#### *Zorgaanbieders*

Respondent E benoemde dat de inkoopcentrale structureel overleg ambieert met de grote zorgaanbieders. Dit komt tot uiting in Fysieke Overlegtafels. Hierin brengt de centrale voorgenomen plannen in en polst zij hoe aanbieders hier tegen aan kijken. Een onderwerp waar bijvoorbeeld over gesproken is zijn de contractuele voorwaarden. De overlegtafel is na de start opgesplitst in een Tafel voor Jeugd-GGZ, een Tafel voor Jeugdhulp en Opvoeding en een Tafel AWBZ op aangeven van de zorgaanbieders. Het ontplooiën van een Overlegtafel duidt op de intentie tot samenwerking te komen met zorgaanbieders vanuit een gemeenschappelijk belang. De regio behoudt zich wel het recht voor om partijen te verplichten aanwezig te zijn en een waardevolle inbreng te leveren (Basisovereenkomst gemeenten). De regio Midden-Holland profileert zich ten opzichte van zorgaanbieders passende bij het NPG-perspectief, waarbij ze horizontaal overlegt met aanbieders en waar zorgen en kritiek geuit kunnen worden. In het gesprek met respondent E kwam ook naar voren dat de regio zorgaanbieders nadrukkelijk

niet ziet als marktpartijen, maar als samenwerkingspartners voor een gemeenschappelijk doel. Zodoende streeft zij de ontwikkeling van aanbieders als stewards na. Met de inzet van de Fysieke Overlegtafel lijkt een kader te zijn gemaakt waarbinnen dit kan gebeuren.

Uit een analyse van de gespreksverslagen blijkt dat deze ontwikkeling gaande is.

De vergadering besluit om gedurende het jaar 2015 periodiek met elkaar te blijven overleggen om nader kennis te maken en om verbetermogelijkheden op te sporen. Er worden voor volgende week individuele gesprekken ingepland tussen de Gemeente en de zorgaanbieders.

*Fysieke Overlegtafel 1, Dyslexie*

Zelfs in het begin uitten de gesprekspartners opvattingen openlijk, ook als dit kritiek was. Dit fenomeen bleef gehandhaafd gedurende de verschillende overleggen. In de eerste overlegtafel van 2015 wordt uitgesproken dat besluiten vaak erg laat werden genomen, wat voor de bedrijfsvoering van de aanbieders een lastige kwestie was. Hieruit blijkt dat de lastige situatie waar de regionale inkoopcentrale zich in bevond doorwerking heeft gehad in het contact met zorgaanbieders. Wel was merkbaar, zo gaf ook respondent E ook aan, dat partijen meer begrip begonnen te krijgen voor elkaars standpunten en dat de behoefte tot overleg vanuit de aanbieders toenam. Dit duidt op een verschuiving van de relatie met aanbieders van afstandelijk naar nabij, passende bij een relatie die sterker in het NPG-perspectief ligt, en minder sterk in het NPM-perspectief.

## **5.6 Resume regio Midden-Holland**

Evenals Flevoland oriënteert Midden-Holland zich op het NPG-perspectief. Daarnaast houdt ze bij de inkoop rekening met de noodzaak tot bezuiniging door de inzet van omzetplafonds en tariefkortingen, passende bij een NPM-perspectief. Deze instrumenten waren echter ingekapseld binnen een structureel overleg met de aanbieders waar werd ingekocht, om te voorkomen dat het gemeenschappelijk belang danig geschaad zou worden door handelen vanuit de regio. In relatie tot zorgaanbieders streeft de regio dan ook structureel overleg en horizontale verhoudingen na. Uit een analyse van de gespreksverslagen blijkt dat aanbieders zich deze rol, passende bij een principal-steward relatie, eigen beginnen te maken. De samenwerking tussen gemeenten onderling is ook hier een aandachtspunt, waar momenteel nog geen verbetering in is geconstateerd. Concluderend is zich een ordening aan het vormen welke gebaseerd is op maatschappelijk partnerschap, samenwerking en open overleg tussen gemeentes en zorgaanbieders.

## 5.7 Casus 3: regio Hart van Brabant

### 5.7.1 Achtergrondschets

De inkoopregio Hart van Brabant omvat de gemeenten Dongen, Gilze-Rijen, Goirle, Heusden, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Oisterwijk, Tilburg en Waalwijk. Ze telt 400.000 inwoners met een budget van circa €90 miljoen. De gastheergemeente voor de regionale inkoop is Tilburg, welke qua omvang 50% van de regio beslaat (RTA Hart van Brabant, Functioneel ontwerp Jeugdstelsel Hart van Brabant). Tilburg voert de regionale inkoop uit met een bestuurscommissie aan het hoofd. De gemeente heeft hiervoor een mandaat ontvangen (RTP/RTA/Functioneel ontwerp Hart van Brabant). Belangrijke voorwaarde voor dit mandaat is dat de bestuurscommissie betrokken dient te zijn bij de inkoop. In deze commissie zitten negen wethouders uit de negen deelnemende gemeenten.

Bij benadering is 72% van het budget regionaal besteed, tegenover 15% lokaal. De rest is besteed aan onder andere landelijke inkoop (2%) en innovatie (7%). Net als in de regio Flevoland is geopteerd voor regionale inkoop op de wettelijk verplichte onderdelen. De toegang tot zorg voor hulpvragers is, evenals in de andere twee regio's, lokaal belegd. De lokale inkoop voor Tilburg is door dezelfde medewerkers uitgevoerd als de regionale inkoop en daarom wordt de gemeente niet apart behandeld.

### 5.7.2 Regionale inkoop

Tilburg bepaalde de prijzen op basis van voorgaande –gekorte- tarieven met een budgetplafond gebaseerd op de productie van 2014. Deze productiecijfers zijn via een uitvraag bij aanbieders verzameld.

Dus wat wij gedaan hebben, is wij hebben iedereen die in 2014 die met een van de drie financiers een contract had een contract aangeboden van 85% van wat ze in 2014 hadden, op basis van tarieven van die wij vastgezet hebben. En dat is een vrij waterdicht systeem. *Respondent F*

De plafonds passen binnen het NPM-perspectief, en gaf de inkoopregio/gemeente Tilburg de mogelijkheid om aan haar bezuinigingstaakstelling te kunnen voldoen. Met uitzondering van een enkeling accepteerden alle aanbieders de korting, wat de continuïteit voor 2015 waarborgde. In het gesprek met respondent G werd een complicerende factor aangestipt qua budgettering. In 2014 hadden zorgverzekeraars extra geld geïnvesteerd in jeugdigen. Een deel van de afgegeven indicaties zijn echter niet opgeëist in dat jaar. De budgettering voor gemeenten voor 2015 gebaseerd is op de indicering uit 2013 en daarom ontstond hier een gat. Bij de GGZ verschenen de eerste krantenkoppen al over een vroege uitnutting van de plafonds binnen contracten, aldus respondent G.

De inkoopdocumenten vertoonden qua opzet en inhoud een sterke gelijkenis met inkoopdocumenten van zorgverzekeraar Achmea, bestudeerd in het kader van Casus 1 (Inkoopdocumenten Begeleiding,

GGZ, Dyslexie Hart van Brabant en lokaal Tilburg). Zo stonden concrete inkoop-eisen en voorwaarden helder gespecificeerd, en werd er duidelijk gestreefd naar een contractuele relatie, passend bij een NPM-perspectief.

In tegenstelling tot Casus 1 en 2 is een monitoringsysteem reeds in opbouw. Respondent F geeft aan dat de regio nu reeds monitort op twee punten: enerzijds monitoring op de realisatie van maatschappelijke doelstellingen, belegd bij de GGD. Op termijn dient deze informatie als input voor het strategische beleid. Deze meting van maatschappelijke impact past binnen het NPG-perspectief. Anderzijds is er de 'technische' monitoring, belegd bij de gemeente Tilburg. Dit richt zich op de uitnutting van de plafonds binnen contracten, prognoses over het zorggebruik, etc. Wanneer de backoffice systemen voor deze monitoring lopen wil men over op andere financieringssystemen. In de tussentijd doet een extern bureau elk kwartaal een uitvraag:

Wij wilden heel graag een mooi computersysteem hebben waarbij je elke maand kunt kijken hoe de uitnutting loopt. Maar in de praktijk zijn heel veel opstartproblemen, daardoor is dat computersysteem er nog niet. En dat betekent dat we nu een bureau hebben gevraagd om elk kwartaal de aanbieders op te bellen om te vragen wat hun realisatie tot nu toe is. *Respondent F*

De ambitie van de inkoopregio is volgens respondent F om afstand te nemen en meer middels outcome-meting te sturen. Voor 2016 wil de regio met enkele aanbieders een pilot starten voor een nieuwe financieringsmethode. Deze methode bekostigt integraal per cliënt-profiel. Deze voornemens en plannen tonen een mengeling van het NPM- en NPG-perspectief. Enerzijds een inhoudelijke monitoring van uitnutting, productie en de uitkomsten. Anderzijds een focus op de maatschappelijke meerwaarde van aanbieders en een integrale bekostigingssystematiek, welke samenwerking stimuleren.

### 5.7.3 Relatiebeheer

#### *Gemeenten onderling*

Respondenten F-H geven allen aan dat de regionale organisatie prima functioneert. Ze vertellen dat problemen eerlijk worden besproken, men naar compromissen zoekt en het algehele gevoel bestaat dat ze er samen uit willen komen.

Ja goed, we hebben eigenlijk een hele goed functionerende regio. Nee dat is serieus waar. Het ambtelijk ROM [...] dat is elke 2 weken op dinsdagmiddag. Duurt lang, duurt 3 a 3,5 uur. [...] En dan heb je de bestuurscommissie dat is op maandag eens in de paar weken ook, eens in de maand officieel volgens mij. En daar worden dan de dingen echt besloten. En ook dat, ja ze hebben roulerend voorzitterschap. Op dit moment doet de wethouder van Hilvarenbeek het, het is de kleinste gemeente. Het verloopt allemaal prima.

Soms zijn er wel spannende onderwerpen. Bijvoorbeeld een van de spannende onderwerpen is geweest de stemverhouding in de bestuurscommissie, hoe gaat dat. Een persoon 'one man one vote' of gaan we naar rato van de grootte gemeente doen. Wat daarin best een rol speelt is dat als je naar deze regio kijkt dat Tilburg ongeveer 55% van de regio behapt [...]. Maar ze zijn er ook wel goed uitgekomen met een oplossing die voor iedereen goed is.

*Dus discussies worden altijd [...] binnen de fatsoensnormen opgelost?*

Zeker, en ook wel met een houding naar elkaar van we moeten hier samen uitkomen.

*Respondent F*

Opvallend was de vanzelfsprekendheid waarmee alle respondenten dit aangaven. Bij doorvragen gaf men aan dat de samenwerking al zo lang goed was dat de kwaliteit van de relatie ze nog maar weinig bezig hield. Men was simpelweg bezig een taak te vervullen samen. Daarnaast gaven respondenten aan dat ze denken dat dit verklaard wordt door de kleine verschillen in de regio. In vergelijking met de regio Flevoland of Midden-Holland zijn de verschillen tussen gemeentes echter van gelijke omvang. In de beleving van respondent F-H echter overduidelijk niet. De regio Hart van Brabant kent dus een positieve samenwerking, passend binnen het NPG-perspectief.

#### *Voormalig inkopers*

Vanuit enkel de provincie zijn gegevens overgedragen, zo werd verteld in interview F. Voor de rest van de inkoop baseerde Tilburg zich op gegevens uit Vektis en de eigen uitvraag. Met de zorgverzekeraar zijn enkele bijeenkomsten georganiseerd voor een kennisoverdracht. Daarnaast heeft deze een 'kruis-check' uitgevoerd op de eerste gegevens uitvraag over 2014 bij aanbieders, om zo zeker te kunnen zijn van een dekkende uitvraag. De relatie met voormalig inkopers lijkt dus productief en gericht op samenwerking en kennisdeling, passend binnen het NPG-perspectief.

#### *Zorgaanbieders*

Het contact met zorgaanbieders verloopt goed, zo blijkt uit gesprekken met respondenten F-H. Reeds in een vroeg stadium is er een 'koepel' opgericht van aanbieders in de regio, welke fungeert als gesprekspartner voor de regio: Samenwerkende Jeugdzorg Specialisten (SJS). Hoewel een exact getal niet te geven viel, zou bij benadering inmiddels circa 80% van het zorgaanbod aangesloten zijn.

Wel goed! [...] Het is zo dat in deze regio hebben we even denken, 1 of nee 2 jaar geleden eh is er al contact ontstaat (*sic*) tussen de zorgaanbieders en de gemeente, dus in de voorbereiding. [...] En toen is de zorgaanbieders gevraagd om zich te organiseren. En dat hebben ze ook



gedaan. Dat heet hier SJS, de samenwerkende jeugdzorg specialisten. Die hebben ook een beleidsmedewerker, een projectmedewerker die dat allemaal verenigd. Dus zij komen bij elkaar, zij vergaderen met elkaar, zij stemmen onderling dingen met elkaar. En wat daar heel prettig is dat ze ook gesprekspartner zijn voor de gemeente.

*Interviewer: Wordt dat contact ook beter?*

Dat is gewoon heel goed.

*Respondent F*

Deze verhouding in de regio leidde volgens respondent F tot korte lijnen de afgelopen tijd. Daarnaast is door Tilburg een communicatiemedewerker in de arm genomen. Deze extra zorg voor een duidelijke en eerlijke communicatie werpt naar inzien van Respondent F ook haar vruchten af. Tilburg belegde regelmatig informatieavonden voor aanbieders om de transitie toe te lichten. Binnen de relatie tot zorgaanbieders is er dus een streven merkbaar richting overleg en transparantie, passende bij een NPG-perspectief, wat reeds nu vaste vorm heeft gekregen.

## 5.8 (Perifere) Gemeente Waalwijk

### 5.8.1 Achtergrondschets

De gemeente Waalwijk telt 47.000 inwoners, verdeeld over meerdere woonkernen: Waalwijk (stad), Sprang, Vrijhoeve, Capelle en Nieuwevaart en Waspik. In 2014 kreeg de gemeente €8.8 miljoen toebedeeld voor jeugdhulp. Lokaal wordt hiervan rond de 15% besteed, voor de inkoop van individuele begeleiding, groepsbegeleiding met vervoer en ambulante jeugdhulp (Jeugdbeleidsplan Waalwijk).

### 5.8.2 Lokale inkoop

De inkoop werd bemoeilijkt door een gebrek aan historische gegevens. Daarom is hier juist gekozen voor raamcontracten tegen een gekort tarief waarbij géén productieplafond is ingebouwd:

Dat is een bewuste keuze geweest omdat als je al aan een plafond gaat zitten het eh ja zeg maar kan leiden tot eh benutting, volledig. En als jij weet bijvoorbeeld dat je €100 mag besteden als je naar de kroeg gaat, dan eh gaat het is het waarschijnlijk zo dat die €100 ook wel op gaat.

*Respondent H*

Met de aanbieders overlegt Waalwijk in de loop van het jaar over de voortgang, uitnutting en opvallende kwesties (Inkoopplan Sociaal Domein Waalwijk). Daarnaast is de gemeente bezig met de opzet van haar monitoring, waarbij de vorm nog niet bekend was (Respondent G en H). Op termijn wenst ook Waalwijk te sturen op basis van output en outcome. Een korting op het tarief, gekoppeld met regelmatig overleg en de wens monitoring op te zetten past wisselend bij een NPM- en een NPG-perspectief.

De gemeente Waalwijk heeft een bijzondere keus gemaakt in haar toegangsbeleid. De toegang tot Jeugdhulp wordt niet belegd bij een sociaal team/wijkaanpak, maar bij gemeentelijke functionarissen. Deze methode geeft grotere mogelijkheden tot sturing en beheersing van de instroom, aldus respondent G en H. Een hulpvrager kan op het gemeentehuis komen, waar klantbegeleiders (enkelvoudige problematiek) of coaches (meervoudige problematiek) bekijken welke hulp het beste past. Passende hulp is in de ogen van de gemeente: de minimale hoeveelheid ondersteuning waarmee de burger een voor zijn gevoel adequaat niveau van functioneren bereikt. De door Waalwijk gehanteerde methode profileert zich dus door maatwerk enerzijds, maar een steviger grip op zorggebruik anderzijds. Ook hier is dus een mengeling van het NPM- en NPG-perspectief aanwezig.

### 5.8.3 Relatiebeheer zorgaanbieders

Waalwijk stuurt in de relatie met zorgaanbieders duidelijk op individuele doelen van de hulpvrager. Ze wenst een situatie waarin deze doelen uitgangspunt zijn voor bekostiging en beoordeling. Plannen om de financiering en monitoring hierop aan te passen zijn in ontwikkeling en konden op het moment van het onderzoek niet nader worden toegelicht (respondent G en H). Wel werd in interviews duidelijk dat de gemeente een overwegend economische rationaliteit erop na houdt, en haar taak ziet als het creëren van 1-op-1 relaties met aanbieders waar haar toegang aan kan doorverwijzen.

Dat is ook de reden waarom dat wij hier bij die gemeente Waalwijk er voor gekozen hebben in tegenstelling tot alle andere gemeentes om een eigen toegang in te richten. Eigenlijk in heel Nederland, uitzondering van een paar andere gemeentes, is besloten om sociale wijkteams in te zetten als zijnde transitieteams. In die sociale wijkteams zitten allemaal mensen vanuit uitvoerende organisaties, met andere woorden als jij klantbinding krijgt dan kun jij kijken wat er aan de hand is. Nou dat zal allemaal gebeuren, en zal ook allemaal eh objectief zijn. Maar je gaat ook niet je eigen voorziening uitrollen. Dus als jij heel veel cliënten krijgt die eigenlijk misschien wel bij een andere organisatie thuishoren. [...] Dan ga je kijken van wat heb ik te bieden. En daar wilden wij juist vanaf, dus wat hebben wij gedaan. *Respondent H*

### 5.9 Resume regio Hart van Brabant

De regio en gemeentes tonen bij de inkoop een mengeling van het NPM- en NPG-perspectief. Zowel een bedrijfsmatige aanpak als wel een situatie van overleg en samenwerking wordt nagestreefd. In relatie tot de andere regio's vallen twee aspecten op. Ten eerste is er een corporatistische verhouding ontstaan tussen de inkoopregio en de koepel SJS. Ten tweede wordt in verhouding tot andere regio's relatief meer de nadruk gelegd op het NPM-perspectief in de inkoop, gebaseerd op het gesprek met respondent F en de bestudeerde inkoopdocumenten voor de regio.

De relatie tussen gemeenten onderling is te karakteriseren als een vruchtbare samenwerking. Hierin plaatst de regio zich stevig binnen het NPG-perspectief. Met zorgaanbieders bestaat, zoals ook bleek uit het inkoopproces, enerzijds een bijna corporatistische verhouding, en anderzijds een meer economische relatie, blijkend uit heldere inkoopdocumenten en monitoring. Het lijkt er daarom op dat de ordening in de regio gaat richting een maatschappelijk middenveld, waarbinnen partijen op alle niveaus in gesprek met elkaar treden en samenwerken aan een gemeenschappelijk doel. In aanvulling hierop hield de gemeente Waalwijk de toegang tot zorg nadrukkelijk bij zichzelf, wat duidt op een van de aspecten van een quasi-markt. De relatie met voormalig inkopers van zorg lijkt productief en gericht op samenwerking, al was het contact niet omvangrijk.

## 5.10 Vergelijking en Conclusies

### 5.10.1 Regionaal inkoopproces

In **Tabel 10** staat een samenvatting gepresenteerd van de globale aanpak bij de inkoop. Uit alle gesprekken (A-H) en documenten kwam naar voren dat de inkoopregio's voor 2015 weinig mogelijkheden hadden om de inkoop op eigen wijze vorm te geven. Simpelweg diende de inkoop te geschieden op basis van historische gegevens uit 2013/4, gekoppeld aan gekorte oude tarieven. Regio's verzamelden de historische gegevens verschillend: oftewel het zorgverbruik vanuit Vektis-bestanden, oftewel een uitvraag bij zorgaanbieders (Hart van Brabant). Opvallend is dat elke regio koos voor een lokale toegang tot jeugdhulp. Uit gesprekken (Respondent A, C, E, F, G) kwam de verklaring naar voren dat gemeenten de nieuwe verantwoordelijkheid nu nog bij zichzelf willen houden. Over het algemeen was de inkoop ingegeven door de korte-termijn eisen en beperkingen waar regio's zich mee geconfronteerd zagen. Wel waren voorkeuren te ontwaren binnen de regio's welke veelzeggend zijn voor de wijze waarop de gemeente impliciet haar rol op zich neemt.

**Tabel 10. Vergelijking van regio's op aspecten inkoop 2015**

	Flevoland	Midden-Holland	HvB
Volume	Data 2013	Data 2014	Data 2014
Oorsprong	Vektis	Vektis en uitvraag	Uitvraag
Prijs	Tarieven 2014 met een korting	Tarieven 2014 met een korting	Tarieven 2014 met een korting
Bekostiging	Subsidies met omzetplafonds	Aanbesteding met omzetplafonds	Aanbesteding met omzetplafonds
Toegang	Lokaal	Lokaal	Lokaal

### 5.10.2 Relatiebeheer

Het relatiebeheer van de verschillende regio's toont sterke overeenkomsten. Binnen alle regio's verhouden gemeenten zich tot elkaar op een wijze passend bij het NPG-perspectief. De kwaliteit van de samenwerking is qua kwaliteit echter niet vergelijkbaar. Waar in de regio Hart van Brabant een productieve en positieve samenwerkingsrelatie bestaat, is dit in andere regio's op punten nog niet bereikt. De regio Midden-Holland en Flevoland onderscheiden zich door een aanzienlijk moeizamere samenwerking, waar doorgaans argumenten uit de historie en communicatieproblemen bestonden.

De relatie met voormalig inkopers was wisselend. In alle gevallen leken gemeenten sterk gericht op samenwerking en uitwisseling van kennis en informatie, wat bij de provincie vaak goed aansloot. Bij zorgverzekeraars werd hier soms moeite ervaren, met name in de regio Flevoland.

In de relatie tot zorgaanbieders tonen alle gemeentes een mengeling van het NPM- en het NPG-perspectief, waarbij met name Hart van Brabant zich sterker profileerde op het NPM-perspectief, maar anderzijds ook een sterkere netwerkbenadering tentoonstelde. Enerzijds monitoren alle regio's de uitnutting van de plafonds binnen contracten en moeten aanbieders hun productie verantwoorden. Anderzijds zijn er overleg/innovatietafels opgericht en wisselen partijen ervaringen en informatie uit, zowel op bestuurlijk niveau als tussen professionals.

De belangrijkste aanwijzing voor een verschuiving in de rolverdeling betrof de zorgaanbieders. De zorgverzekeraar financierde vroeger veel van deze zorgaanbieders, welke als bedrijf een duidelijk economisch perspectief koos. De inkoopregio's en hun mengeling van NPG- en NPM-perspectieven zijn in dit opzicht nieuw voor hen. Dit betekent dat er een kracht is ontstaan voor een verschuiving richting een principal-stewardrelatie en de impact hiervan zal in de komende jaren duidelijk worden. Daarentegen waren er nu geen concrete aanwijzingen voor een dergelijke verschuiving. Dit ligt wellicht aan de korte periode sinds de stelselwijziging, gekoppeld aan de druk om snel tot inkoop te komen.

## Hoofdstuk 6. Conclusie en Discussie

### 6.1 Inleiding

Sinds het eerste Hoofdstuk waarin de onderzoeksvraag werd toegelicht is veel informatie gegeven en zijn interpretaties aan bod gekomen. Ter afsluiting van het onderzoek wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de beantwoording van de deelvragen en hoofdvraag. Vervolgens wordt gereflecteerd op de gebruikte theorie en methode. Tot slot komt een belangrijke aanbeveling richting regio's aan bod.

### 6.2 Beantwoording deelvragen

1) *Hoe is de huidige situatie van gemeenten omtrent jeugdhulp tot stand gekomen en hoe ziet zij er uit?*

Hoofdstuk 2 maakte helder dat de bestuurlijke keten die jeugdhulp realiseert ingrijpend verandert. Gemeenten zijn nu integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet en daarmee in een andere verhouding tot elkaar en zorgaanbieders geplaatst. De opgave voor gemeenten bestaat uit een pakket nieuwe taken welke tegen een lager budget moeten worden uitgevoerd in relatie tot deze betrokkenen.

2) *Hoe kunnen gemeenten theoretisch hun jeugdhulp vormgeven, gelet op de omgeving, de taken en het budget?*

In Hoofdstuk 3 is gebleken dat de relatie met zorgaanbieders en andere inkopers in de theorie impact hebben op het inkoopbeleid van een gemeente. In de NPM-stroming ontstaat een complex speelveld van meerdere principalen en agenten welke elk op basis van hun eigenbelang informatie achterhouden, delen en afspraken maken. Binnen de NPG-stroming ontstaat een gevarieerd netwerk waarbinnen in wisselende samenstelling wordt samengewerkt aan gemeenschappelijke doeleinden. Een gelijkblijvende kwaliteit van jeugdhulp en een lager budget voor de inkoop vergen van een gemeente dat zij haar relatie met andere inkopers en zorgaanbieders optimaal insteekt met het NPM- en NPG-perspectief. Een NPM-relatie leidt tot kostendrukking, een krachtige NPG-relatie tot maximalisering van de effectiviteit. Bovendien zijn bestaande relaties om te buigen naar een mix van beide componenten welke wenselijker is voor de gemeente gegeven haar taakstelling/uitgangspunten.

3) *Hoe hebben Midden-Holland, Hart van Brabant en Flevoland de inkoop van jeugdhulp opgezet en hoe kan dit worden verklaard?*

Over het algemeen was de inkoop ingegeven door de korte-termijn eisen en beperkingen waar regio's mee geconfronteerd werden. De inkoopregio's Flevoland, Midden-Holland en Hart van Brabant hadden

voor 2015 weinig mogelijkheden om de inkoop op eigen wijze vorm te geven. Simpelweg diende deze te geschieden op basis van historische gegevens uit 2013/4, gekoppeld aan gekorte oude tarieven. Het is daarom ook een prestatie van formaat dat voor 2015 de zorgcontinuïteit gewaarborgd is gebleven. Alle onderzochte gemeenten/regio's zijn nog bezig met de opzet van hun informatiesystemen, monitoring en de ontwikkeling van nieuwe financieringsinstrumenten. Interessant detail is het feit dat ze allemaal bezig zijn met het sturen op output/outcome, integrale bekostiging en dergelijke. Gemeenten maken los van elkaar dezelfde beslissingen en kiezen los van elkaar vergelijkbare richtingen.

Er waren voorkeuren binnen de regio's welke veelzeggend zijn voor de wijze waarop de gemeente impliciet haar rol op zich neemt. Het relatiebeheer van de verschillende regio's toont daarin sterke overeenkomsten. Overall verhielden gemeenten zich tot elkaar op een wijze passend bij het NPG-perspectief. De kwaliteit van de samenwerking is echter niet vergelijkbaar. Waar in de regio Hart van Brabant een productieve en positieve samenwerkingsrelatie bestaat, is dit in andere regio's op punten nog niet bereikt. De regio Midden-Holland en Flevoland onderscheiden zich door een aanzienlijk moeizamere samenwerking, waar doorgaans historische spanningen en communicatieproblemen bestonden. De relatie met voormalig inkopers was wisselend. In alle gevallen leken gemeenten sterk gericht op samenwerking en uitwisseling van kennis en informatie, wat bij de provincie vaak goed aansloot. Bij zorgverzekeraars werd hier soms moeite ervaren, met name in de regio Flevoland. In de relatie tot zorgaanbieders tonen alle gemeentes een mengeling van het NPM- en het NPG-perspectief, waarbij met name Hart van Brabant zich sterker profileerde op het NPM-perspectief, maar anderzijds ook een sterkere netwerkbenadering tentoonstelde. Enerzijds monitoren alle regio's de uitnutting van plafonds binnen de contracten en moeten aanbieders hun productie verantwoorden. Anderzijds zijn er overleg/innovatietafels opgericht en wisselen partijen ervaringen en informatie uit, zowel op bestuurlijk niveau als tussen professionals.

De zorgverzekeraar financierde vroeger veel van deze zorgaanbieders, welke als bedrijf een duidelijk economisch perspectief koos. De inkoopregio's en hun mengeling van perspectieven zijn in dit opzicht nieuw voor aanbieders. Dit betekent een kracht die aanbieders richting een principal-stewardrelatie drijft en de impact hiervan zal in de komende jaren duidelijk worden. Daarentegen waren er nu geen concrete aanwijzingen voor een dergelijke verschuiving. Dit ligt wellicht aan de korte periode sinds de stelselwijziging, gekoppeld aan de druk om snel tot inkoop te komen.

### 6.3 Hoe organiseerden Nederlandse gemeenten voor 2015 en verder middels gezamenlijke en afzonderlijke inkoop de jeugdhulp?

Jeugdhulp wordt ingekocht door gemeentes, regionaal dan wel lokaal, bij zorgaanbieders in hun verzorgingsgebied. Om deze inkoop te kunnen duiden zijn in Hoofdstuk 2 en 3 meerdere factoren geduid. De eerste belangrijke factoren die zijn ontwaard zijn de relaties met zorgaanbieders, andere gemeenten en voormalig inkopers. Binnen deze relaties bestaan verschillende rollen, zoals agent, steward, principaal, medeprincipaal, samenwerkingspartner, voormalig principaal en leermeesters. Deze rollen zijn bovendien veranderlijk, afhankelijk van de opstelling en het gedrag van partijen. Met deze theoretische fundering zijn case studies uitgevoerd in de regio Flevoland, Midden-Holland en Hart van Brabant.

Nederlandse gemeenten hebben voor 2015 de inkoop gedaan in een toestand van informatie- en kennisgebrek, met een hoge tijds- en bezuinigingsdruk. Binnen alle drie de regio's zagen gemeentes elkaar en zorgaanbieders overwegend als maatschappelijk partners. De belangrijkste verandering in de transitie die binnen dit onderzoek naar voren kwam is daarmee de toegenomen aandacht voor samenhang, samenwerking en overleg. De impact van deze verandering is, in lijn met de theorie, dat zorgaanbieders zich op termijn meer profileren als partners en minder als marktpartijen (Davis, 1997). Ook kan het de banden binnen een regio tussen gemeentes en met het maatschappelijk middenveld als geheel versterken, wat in het verleden heeft geleid tot een veerkrachtig en toekomstbestendig systeem (Crouch, 1993) Deze ontwikkeling betekent ook dat de neoklassieke theorie van de quasi-markt een ondergeschikte rol speelt binnen de inkoop van jeugdhulp door gemeenten. In wezen kan dit onderzoek enigszins ook worden opgevat als een illustratie dat dit ordeningsmechanisme weinig van toepassing is op de Nederlandse situatie omtrent jeugdhulp.

Tot slot is het belangrijk op te merken hoe bijzonder het is dat binnen alle gemeenten de continuïteit geborgd is gebleven. Elk op een eigen manier, met andere uitgangspunten en instrumenten, zijn dezelfde doelen bereikt. Dit spreekt in het voordeel van de flexibiliteit en kracht van het gemeentelijk apparaat: volledig nieuwe werkzaamheden met zeer strakke doelen zijn door zo velen gehaald. In de loop van de komende jaren zal pas duidelijk gaan worden hoe de jeugdhulp er echt uit gaat zien onder gemeenten.



## 6.4 Reflectie Onderzoek

De theorie van dit onderzoek biedt ruimte voor de dualiteit van relaties door twee incommensurabele dimensies (NPM vs. NPG) te behandelen. Deze contrastering en synthese bood in het onderzoek de mogelijkheid om deze relaties met meer diepgang te karakteriseren. Zo is een belangrijke kracht waargenomen die de relatie met zorgaanbieders richting maatschappelijk partnerschap drijft, zonder oog te verliezen voor de belangrijke economische kant van het verhaal.

De theoretische perspectieven zijn ruim en zodoende hadden vele theorieën ook gepast. Daarom is gekozen voor een set van theorieën welke een belangrijke samenhang vertoonden: het achterliggende mensbeeld van de dimensie, de bestuurskundige rolopvatting, de sociale ordening (quasi-markt als illustratie vs. netwerken) en de relaties tussen individuele actoren. Hiermee is geprobeerd een zo volledig en tegelijk afgebakend beeld te creëren.

In dit onderzoek is gekozen voor een case study. Deze opzet past omdat de rol van gemeentes nieuw is en niet uit ander onderzoek heldere verwachtingen bestonden. De documentenstudie maakte het mogelijk een beeld te vormen van de situatie in de regio's. Daarnaast werd in interviews uitgediept wat kwesties betekenden voor de gemeenten en zo werd ook 'insider'-kennis worden verkregen. De generaliseerbaarheid van een case study is echter wel laag. In gesprekken merkten respondenten weliswaar soms verschillen met andere regio's op. Echter, deze uitingen zijn niet van een danig systematische aard om hier uitspraken over te doen.

### *Beperkingen*

Het onderzoek kent twee grote beperkingen: er zijn minder interviews uitgevoerd dan gepland en er zijn geen contracten bestudeerd. Met name in het geval van de zorgverzekeraar Achmea en de regio Midden-Holland zijn minder interviews uitgevoerd. Ter compensatie is de documentenstudie hier uitgebreid. Dit betekent dat datatriangulatie niet mogelijk was en dat er wellicht belangrijke informatie misgelopen is. Echter, een openbaar orgaan maakt een beleidsstuk niet zomaar openbaar en zal zorg dragen dat deze juiste en nauwkeurige informatie bevat. Daarnaast kan bij Achmea gesteld worden dat hun inkoopdocumenten derhalve specifiek waren dat helder was hoe Achmea haar inkoopproces vormgaf. Contracten bevatten concurrentiegevoelige informatie en zijn zodoende doorgaans niet openbaar voor buitenstaanders zoals de onderzoeker. Was dit wel mogelijk geweest, dan was het mogelijk geweest om zelf de concrete voorwaarden en financieringsvormen door te nemen en zodoende een eigen, wellicht

meer gewogen oordeel te vormen. Ter compensatie is in de interviews doorgevraagd op de wijze van financiering en de inzet van verschillende monitoring instrumenten.

## 6.5 Vervolgonderzoek

Gemeenten zijn nog bezig met het ontwikkelen van het inkoopproces. Men wenst hierin te sturen op resultaten, integraal te financieren, outcome-monitoring te plegen, etc. Vaak werd aangegeven dat hier nog over besloten diende te worden, en dat zodoende geen duidelijke richting was gegeven aan de inspanningen. Vanwege dit hiaat in de kennis is het lastig met aanbevelingen te komen over de gepastheid van voorgenomen financieringsvormen/ monitoring. Onderzoek een/twee jaar later zou meer duidelijkheid kunnen geven het behaalde resultaat.

De veranderde verhouding tussen overheid en zorgaanbieders is een volgend interessant onderwerp. Dit onderzoek vond belangrijke aanwijzingen, maar in zeer beperkte mate bewijs voor deze verschuiving richting maatschappelijk partnerschap. Nu het stelsel reeds 1,5 jaar draait, is het wellicht interessant om opnieuw met regio's in gesprek te gaan om vast te stellen hoe de relatie zich heeft ontwikkeld. Ook kunnen hier zorgaanbieders zelf bij betrokken worden om het beeld compleet te maken.

## 6.6 Aanbeveling

Met name de verschuivende rol van zorgaanbieders roept op tot het geven van een aanbeveling. Regio's willen doorgaans sterk inzetten op maatschappelijk partnerschap met zorgaanbieders. De kwaliteit van de samenwerking tussen gemeenten heeft impact op de relatie met zorgaanbieders. Wanneer deze samenwerking stroef verloopt en daarmee tijd kost, kan dit leiden tot vertragingen en tussentijdse wijzigingen in de communicatie richting zorgaanbieders. Dit heeft tot gevolg dat aanbieders niet goed weten waar ze aan toe zijn, en zet zodoende druk op de verwachte verschuiving in de relatie. In de onderzochte regio's zijn hier aanwijzingen voor gevonden.

Dit effect wordt versterkt doordat in de loop van 2013 en 2014 vanuit de Rijksoverheid herhaaldelijk de decentralisatie is aangepast en er verwachtingen werden bijgesteld. Dit gebeurde zelfs tijdens het inkoopproces voor 2015. Als hier nog de interne aangelegenheden van regio's bij opgeteld worden is het voor aanbieders in 2014/15 een heel onrustige tijd geweest. In sommige regio's is het daarom raadzaam na te denken over samenwerkingsvormen waarbij de interne aangelegenheden minder impact hebben op de externe relaties. Hiermee kan de onrust en onzekerheid onder aanbieders worden verlaagd en zodoende ontstaat er meer ruimte voor een open en horizontale relatie.

## Bronnen

- Axelrod, R. (1980a). Effective choice in the prisoner's dilemma. *Journal of conflict resolution*, 24(1), 3-25.
- Axelrod, R. (1980b). More effective choice in the prisoner's dilemma. *Journal of Conflict Resolution*, 24(3), 379-403.
- Axelrod, R., & Hamilton, W. D. (1981). The evolution of cooperation. *Science*, 211(4489), 1390-1396.
- Axelrod, R. (1987). The evolution of strategies in the iterated prisoner's dilemma. *The dynamics of norms*, 1-16.
- Centraal Plan Bureau (4 september 2013) *Decentralisaties in het sociaal domein*. Geraadpleegd op 11-3-2015, van <http://www.cpb.nl/publicatie/decentralisaties-in-het-sociaal-domein>
- Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management review*, 22(1), 20-47.
- Divosa. (2015) *Memo; Regeerakkoord Rutte-Asscher: decentralisaties sociale domein*. Geraadpleegd op 11-3-2015, van <http://www.divosa.nl/dossiers/samenhang-3-decentralisaties>
- Dixit, A. (2002). Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review. *Journal of human resources*, 696-727.
- EK, Eerste kamer. (2015) 33.684 *Jeugdwet*. Geraadpleegd op 18-3-2015, van [http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33684\\_jeugdwet](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33684_jeugdwet)
- Gemeentewet* (1992) Geraadpleegd op 25-3-2015, van [http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/geldigheidsdatum\\_25-03-2015](http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/geldigheidsdatum_25-03-2015)
- G32 (2014) *Overdrachtsdocument Sociale Pijler G32 Stedennetwerk*. Geraadpleegd op 9-4-2015, van <http://www.g32.nl/dsresource?objectid=13169&type=org>
- G32. (2015) *Over het G32 stedennetwerk*. Geraadpleegd op 9-4-2015, van [www.g32.nl](http://www.g32.nl)
- Kamerstukken II 2012, 309 7290.
- Kamerstukken II, 2012, 312 2937
- Kamerstukken II 2014, 034 8826, p. 1
- Kinderombudsman, M. Dullaert. (2015) *De zorg waar ze recht op hebben*. Geraadpleegd op 22-4-2015, van <http://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2015.KOMoo8%20Dezorgwaarzerechtophebben-deelrapport1-17april2015.pdf>
- Koppenjan, J.F.M. (2012). *Het verknijpte bestuur*. De Haag: Eleven International Publishing.
- Jeugdwet* (1 maart 2014) Geraadpleegd op 11-3-2015, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0034925>
- Jeugdinspecties.nl (2015) *Organisatie*. Geraadpleegd op 25-3-2015, van <https://www.jeugdinspecties.nl/organisatie/organisatie/>
- Le Grand, J. (1991). Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal*, 1256-1267.
- Le Grand, J. and W. Bartlett (1993) *Quasi-Markets and Social Policy*, London.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (30 mei 2014) *Meicirculaire gemeentefonds 2014*. Geraadpleegd op 11-3-2015, van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/circulaires/2014/05/30/meicirculaire-gemeentefonds-2014.html>
- Nico Nelissen, Peter de Goede, Mark van Twist (2004), *Oog voor Openbaar Bestuur. Een beknopte geschiedenis van de Bestuurskunde*, 's-Gravenhage: Elsevier / Reed Business Information
- NZA. (2014) *Zorgverzekeringsmarkt 2014; weergave van de markt 2010-2014*. Geraadpleegd op 15-4-2015, van [http://www.nza.nl/104107/105773/953131/Marktscan\\_Zorgverzekeringsmarkt\\_2014\\_en\\_Beleidsbrief.pdf](http://www.nza.nl/104107/105773/953131/Marktscan_Zorgverzekeringsmarkt_2014_en_Beleidsbrief.pdf)
- Osborne, S.P., Radnor, Z. & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant approach. *American Review of Public Administration*, 43(2) 135- 158.
- Rijk/VNG/IPO (2 mei 2013). *Transitieplan Jeugd*. Geraadpleegd op 25-3-2015, van [http://www.voordejeugd.nl/images/pdf/transitieplan/Transitieplan\\_Jeugdzorg\\_2-5-13.pdf](http://www.voordejeugd.nl/images/pdf/transitieplan/Transitieplan_Jeugdzorg_2-5-13.pdf)
- Rijk/VNG/IPO (20 maart 2012). *Transitieagenda Jeugdzorg*. Geraadpleegd op 25-3-2015, van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/03/20/transitieagenda-jeugdzorg.html>

- Rijksoverheid. (2015a) *Jeugdhulp*. Geraadpleegd op 11-3-2015, van <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdhulp/>
- Rijksoverheid. (2015b) *Intergemeentelijke samenwerking*. Geraadpleegd op 9-4-2015, van <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/intergemeentelijke-samenwerking>
- Rutte I. (2010) *Vrijheid en verantwoordelijkheid: regeerakkoord kabinet Rutte I*. Geraadpleegd op 11-3-2015, van <http://www.parlement.com/9291000/d/pdfs/regeer2010.pdf>
- Sabel, C. F. (1993). Studied trust: building new forms of cooperation in a volatile economy. *Human relations*, 46(9), 1133-1170.
- SFK. (2014) *Data en feiten 2014; het jaar 2013 in cijfers*. Geraadpleegd op 15-4-2015, van <https://www.sfk.nl/nieuws-publicaties/data-en-feiten/SFKDataenfeiten2014.pdf>
- Staatsblad. (2014) *Wet van 1 maart inzake regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)*. Nr. 105. Geraadpleegd op 18-03-2015, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2014-105.html>
- Staatscourant. (2012) *Instellingsbesluit Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd*. Geraadpleegd op 24-3-2015, van <http://www.voordejeugd.nl/images/pdf/overige/Instellingsbesluit-tsj-stscrt.pdf>
- Staatscourant. (2014a) *Instellingsbesluit Transitiecommissie Sociaal Domein*. Geraadpleegd op 24-3-2015, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-19676.pdf>
- Staatscourant. (2014b) *Instellingsbesluit Transitie Autoriteit Jeugd*. Geraadpleegd op 24-3-2015, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-8813.pdf>
- Swanborn. (2002) *Basisboek Sociaal Onderzoek*, Boom, Amsterdam.
- Transitieautoriteit Jeugd. (2014) *Eerste rapportage*. Geraadpleegd op 24-3-2015, van <https://transitieautoriteitjeugd.nl/nieuws/eerste-jaarrapportage-transitie-autoriteit-jeugd>
- Transitiebureau. (2012) *Spoorboekje transitie jeugdzorg. 'Dromen zijn doelen met deadlines'*. Geraadpleegd op 25-3-2015, van [http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/spoorboekje\\_transitie\\_jeugdzorg.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/spoorboekje_transitie_jeugdzorg.pdf)
- Transitiebureau. (2014) *Stelselwijziging Jeugd. Spoorboekje implementatie transitie jeugdzorg, Inclusief focuslijst 2014*. Geraadpleegd op 23-3-2015, van [http://www.voordejeugd.nl/images/pdf/spoorboekje/Spoorboekje\\_2014\\_Plus\\_Focuslijst\\_2014.pdf](http://www.voordejeugd.nl/images/pdf/spoorboekje/Spoorboekje_2014_Plus_Focuslijst_2014.pdf)
- TSJ, Transitiecommissie Stelselherziening Jeugdzorg. (2014a) *Derde Rapportage*.
- TSJ, Transitiecommissie Stelselherziening Jeugdzorg (2014b) *Vierde rapportage*. Geraadpleegd op 23-3-2015, van <http://www.voordejeugd.nl/attachments/article/1443/4e%20Rapportage%20TSJ%20incl%20bijlagen.pdf>
- TSJ, Transitiecommissie Stelselherziening Jeugdzorg (2014c) *Vijfde rapportage*. Geraadpleegd op 23-3-2015, van <http://www.ggznederland.nl/uploads/assets/5e%20Rapport%20Transitie%20Commissie%20Stelselherziening%20oJeugd.pdf>
- TK, Tweede Kamer. (2015) *Stemmingsuitslag wetsvoorstel 33684*. Geraadpleegd op 18-3-2015, van <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2013Z13787&dossier=33684>
- Van den Berg, J. (2013a) *De lokale verzorgingsstaat tussen woord en daad. Bouwplaats lokale verzorgingsstaat*, 19-31.
- Van den Berg, J. (2013b) *De spagaat van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, Beleid en Maatschappij 2013*, 40: 2, 205 - 220
- Van Slyke, D. M. (2007). Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157-187.
- Verschuren, P. J. M., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Lemma.
- VNG. (2015) *Afgesloten wetstraject van de Jeugdwet*. Geraadpleegd op 11-3-2015, van <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein/decentralisatie-jeugdhulp/afgesloten-wetstraject-van-de-jeugdwet>

- VNG.nl (2015) *Website van de VNG: [www.vng.nl](http://www.vng.nl)*
- Voordejeugd.nl (2015a) *Infographic Jeugdwet.* Geraadpleegd op 11-3-2015, van [http://www.voordejeugd.nl/images/pdf/Jeugdwet\\_P18.pdf](http://www.voordejeugd.nl/images/pdf/Jeugdwet_P18.pdf)
- Voordejeugd.nl (2015b) *Factsheet Jeugdwet.* Geraadpleegd op 11-3-2015, van [http://www.voordejeugd.nl/images/pdf/factsheet/Factsheet\\_Jeugdwet.pdf](http://www.voordejeugd.nl/images/pdf/factsheet/Factsheet_Jeugdwet.pdf)
- Voordejeugd.nl (2015c) *Transitiebureau.* Geraadpleegd op 11-3-2015, van <http://www.voordejeugd.nl/ondersteuning/ondersteuning/transitiebureau>
- Voordejeugd.nl(2015d) *Infographic Meicirculaire.* Geraadpleegd op 19-3-2015, van <http://www.voordejeugd.nl/attachments/article/1422/infographic%20meicirculaire.pdf>
- Voordejeugd.nl (2015e) *Veelgestelde vragen: Financiën.* Geraadpleegd op 23-3-2015, van <http://www.voordejeugd.nl/ondersteuning/ondersteuning/veelgestelde-vragen/financien>
- Voordejeugd.nl (2015f) *Transitiecommissie Jeugd.* Geraadpleegd op 23-3-2015, van <http://www.voordejeugd.nl/stelselwijziging/spoorboekje/monitoring-transitiecommissie>
- Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). Principal-agent models: an expansion?. *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 173-202.
- WTVJ, Werkgroep toekomstverkenning Jeugdzorg (18 mei 2010). *Jeugdzorg Dichterbij.* Geraadpleegd op 22-4-2-15, van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/05/18/jeugdzorg-dichterbij.html>

## Bijlage 1. Interviews

In deze bijlage staat een 'voorbeeld'-interview, wat kan worden opgevat als een template waarmee de interviews zijn uitgevoerd. De interviews zijn half-open van aard geweest; onderstaande topics zijn gebruikt om de volledigheid van elk gesprek te garanderen.

### Opstart

- |   |  |   |   |
|---|--|---|---|
| 1 | 1. Inleiding over het onderzoek geven; | 5 | 5. Gebied van jeugdhulp waar hij/zij actief is; |
| 2 | 2. Doel van het interview geven;       | 6 | 6. Taken/verantwoordelijkheden;                 |
| 3 | 3. Kennismaking met de persoon;        | 7 | 7. Hoe de regeling van jeugdhulp in de eigen    |
| 4 | 4. Persoon zijn functie;               | 8 | organisatie is geregeld.                        |

### 9 Relatie met zorgaanbieders in 2014

- 10 1. Hoe is het proces verlopen om tot contracten met zorgaanbieders te komen voor 2015?
- 11 2. Hoe is de bekostiging georganiseerd?
- 12 3. Hoe worden relaties gemanaged/resultaten zeker gesteld in relatie tot zorgaanbieders?
- 13 4. Hoe zou u de relaties met zorgaanbieders kwalitatief omschrijven?
- 14 5. Wat zou u persoonlijk anders willen zien in de komende jaren?
- 15 6. Wat gaat er sowieso anders lopen in de komende jaren?

### 16 Relatie met overheid(sinstanties) in 2014

- 17 1. In welke mate heeft u met overheidsinstanties zoals inspecties, provincies en commissies van doen?
- 18 2. Hoe worden deze relaties gemanaged?
- 19 3. Hoe zou u deze relaties kwalitatief omschrijven?
- 20 4. Blijft dit de komende jaren hetzelfde?

### 21 Relatie met andere huidige/voormalig inkopers in 2014

- 22 1. Hoe is het proces verlopen om tot samenwerking te komen in uw regio?
- 23 2. Hoe is de samenwerking opgezet?
- 24 3. Hoe worden de relaties onderling gemanaged?
- 25 4. Hoe zou u de relaties kwalitatief omschrijven?
- 26 5. Wat zou u anders willen in de komende jaren?
- 27 6. Hoe is de rol van zorgverzekeraars/zorgkantoren vandaag de dag in uw regio?

### 28 Afsluiting