

HET INKOOPPROCES VAN JEUGDHULP: 'AGENCY THEORY' EN 'STEWARDSHIP THEORY'

De problemen die door gemeenten en jeugdhulpaanbieders worden ervaren bij het inkoopproces van jeugdhulp geanalyseerd aan de hand van het principaal-agent model en het principaal-steward model.

Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam

Opleiding: MSc Bestuurskunde

Mastertrack: Beleid & Politiek

Begeleidend Docent: Prof. Dr. (Menno) H.J.M. Fenger

Tweede lezer: Dr. (Rebecca) R.F.I. Moody

Stageorganisatie: Centrum voor Publieke Innovatie

Stagebegeleider: René Rentinck

Student: (Pim) P.R.A. Grootenboer (457566)

Datum: 10-08-2020

Aantal woorden: 19 972

VOORWOORD

Tijdens het schrijven van deze scriptie deed zich een crisis voor van ongekeerde omvang. De volksgezondheid kwam op nummer 1 te staan en de meeste organisaties gingen permanent thuiswerken: waaronder ook mijn stageorganisatie het Centrum voor Publieke Innovatie. Projecten kwamen stil te liggen of werden via creatief videobellen voortgezet (kreten als “*kunt u mij horen zo*” en “*sorry, u viel even weg*” galmden geregeld door het huis). Digitale koffierondjes werden opgezet om toch nog contact te houden met collega’s en de bijbehorende koekjes werden persoonlijk thuis afgeleverd. Collega’s en respondenten bleken ‘gewoon’ bereid om tijd en energie in mijn onderzoek te steken. Ik ben me er van bewust dat het zonder hun ‘goodwill’ niet gelukt was om in deze bijzondere tijd mijn scriptie te schrijven en daarmee tegelijkertijd mijn masteropleiding Beleid & Politiek af te ronden.

Ik wil een aantal mensen in het bijzonder bedanken. Ik wil allereerst René Rentinck bedanken voor zijn begeleiding en de kans die hij mij gegeven heeft om stage te lopen bij wat volgens mij nog steeds een unieke organisatie is. Verder wil ik alle collega’s van het Centrum voor Publieke Innovatie bedanken voor hun open, transparante houding. Ik heb op verschillende dossiers mee kunnen kijken en heb in korte tijd veel nieuwe inzichten op gedaan. Bijzonder dank gaat uit naar mijn scriptiebegeleider - Menno Fenger - voor zijn optimistische houding en constructieve feedback. Ik wil Rebecca Moody bedanken voor haar feedback als tweede lezer. Verder wil ik ook de medestudenten uit de scriptiekring - Timo, Yvonne en Adrie - bedanken voor het meedenken en motiveren in deze bijzondere periode. Ik denk dat ‘*men*’ het afstudeerjaar 2019-2020 niet snel zal vergeten.

Ik wens u veel leesplezier toe!

Pim Grootenboer
Augustus 2020

SAMENVATTING

Vijf jaar na de decentralisatie van het sociaal domein lijken gemeenten en jeugdhulpaanbieders nog altijd te worstelen met hun rol als opdrachtgever en opdrachtnemer bij het inkoopproces van jeugdhulp. Financiële tekorten op de gemeentelijke jeugdhulpbegroting, wantrouwen tussen gemeente en jeugdhulpaanbieder en een hoge administratieve verantwoordingslast zijn eerder regel dan uitzondering en lijken kenmerkend te zijn voor de problematische verhouding tussen gemeente en jeugdhulpaanbieder.

Dit onderzoek tracht de problemen die gemeenten en jeugdhulpaanbieders ervaren bij de inkoop van jeugdhulp te verklaren met behulp van twee bestuurskundige modellen die het gedrag van opdrachtgever en opdrachtnemer in een contractuele relatie verklaren: het principaal-agent model en het principaal-steward model. Het principaal-agent model veronderstelt dat er een belangenconflict is tussen opdrachtgever (principaal) en opdrachtnemer (agent) en dat er sprake is van een informatie-asymmetrie tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer, waarbij de principaal de agent extensief controleert en monitort zodat de agent zich niet vrij waant voor 'opportunistisch gedrag'. Het principaal-steward model gaat daarentegen uit van vertrouwen als basis voor een lange-termijn partnerschap gericht op het behalen van dezelfde doelen, waarbij de principaal de nodige autonomie aan de steward verschaft en de steward deze ruimte gebruikt om de gezamenlijke doelen zo goed mogelijk na te streven.

De theoretische verklaring voor de inkoopproblematiek vanuit het *agency-model* is dat de gemeente (lees: principaal) niet beschikt over de juiste informatie ten aanzien van het handelen van de jeugdhulpaanbieder. De prestaties van jeugdhulpaanbieders zouden immers niet goed op outcome-niveau gemeten kunnen worden en ook de informatiepositie van gemeente is beperkt, omdat gemeenten niet de specialistische kennis hebben om de kwaliteit van de geboden jeugdhulp vast te stellen. De theoretische verklaring voor de inkoopproblematiek vanuit het *stewardship-model* is dat er een fundamenteel gebrek is aan vertrouwen tussen de gemeente en jeugdhulpaanbieder wat wordt veroorzaakt door de politieke druk tot controle en voorspelbaarheid en de risico-averse houding van publieke managers.

Om de problemen in de contractuele relatie tussen gemeente en aanbieder te verklaren zijn er semigestructureerde interviews afgenomen met (wetenschappelijke) inkoopadviseurs, beleidsmedewerkers bij gemeenten, (beleid)medewerkers van jeugdhulpaanbieders en een aantal inkoop-en contractmanagers van regionale inkooporganisaties. Bovendien zijn er verschillende documenten geanalyseerd, zoals inkoopbeoordelingen, rekenkamerrapporten en onderzoeksrapportages.

Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten en jeugdhulpaanbieders hun opdrachtgever-opdrachtnemer relatie vorm dienen te geven in een sector waar een aantal contextuele factoren meerdere complexe uitdagingen met zich mee brengt. Dat begint al met de aard van jeugdhulp als dienst. Jeugdhulp is namelijk een complexe, onzekere en subjectieve dienst en dit vertaalt zich direct door naar een grote informatieachterstand van de gemeenten ten opzichte van het handelen van de jeugdhulpaanbieder. In een reactie op die onzekerheid proberen sommige gemeenten via uitgebreide controle en verantwoordingsmechanismen de (financiële) risico's te beperken. Die aanpak blijkt echter ongeschikt te zijn, omdat meer controleren juist leidt tot meer bureaucrativering en niet zo zeer tot minder overproductie of onder-investering. Dit sluit niet aan bij het idee achter het *agency*-model, waarbij meer controle juist leidt tot minder risico's. Daar komt bij dat aanbieders van de meer specialistische vormen van jeugdhulp nog meer problemen ervaren bij een relatie die gericht is op voorspelbaarheid, omdat de onvoorspelbaarheid bij deze vormen van jeugdhulp het grootst is. De wederzijdse afhankelijkheid en grotere onvoorspelbaarheid creëert een omgeving waarin vertrouwen en autonomie benodigd is, maar dat willen of kunnen gemeenten niet altijd bieden. Met als gevolg: onderling wantrouwen en een transformatie die nauwelijks op gang komt.

Dat gemeente niet altijd in staat zijn om een lange-termijn vertrouwensrelatie met aanbieders te ontwikkelen of behouden komt grotendeels door de financiële tekorten waar meer dan de helft van de gemeenten mee geconfronteerd worden en de politieke gevoeligheid van het sociaal domein. De politiek en het bestuur willen als gevolg van de tekorten (financiële) risico's tot een minimum beperken en zijn daardoor meestal niet bereid om grote financiële investeringen te doen in de inhoudelijke verbetering van jeugdhulp. Het draagvlak voor dergelijke partnerschappen is - in tegenstelling tot hoe vertrouwen in het *stewardship*-model wordt gepresenteerd (als vertrouwen er eenmaal is dan neemt dat niet zomaar af) - nooit volledig gegarandeerd. Personele wisselingen, politieke wisselingen en of politieke incidenten kunnen op korte-termijn druk uitoefenen op het draagvlak voor dat partnerschap. Uit dit onderzoek komt eveneens sterk naar voren dat de gemeente als opdrachtgever bestaat uit verschillende actoren (politiek, bestuur, beleid en inkoop) en dat heeft belangrijke implicaties voor de relatie tussen de gemeente en de aanbieder. Hoewel inkoop- en contractmanagers vanuit hun werkzaamheden wel in staat zijn om een vertrouwensband met maatschappelijke partners op te bouwen, worden zij vanwege de voorkeur voor controle en voorspelbaarheid door andere afdelingen soms geremd. Ook de lokale politiek worstelt met de rol die zij binnen het jeugdhulp-domein moeten innemen, omdat politici als gevolg van de complexiteit van jeugdhulp niet altijd de benodigde specialistische kennis hebben om duidelijke kaders te stellen en het bestuur daarop te controleren.

De wisselwerking tussen de verschillende actoren binnen de gemeente biedt in combinatie met een aantal contextuele factoren - jeugdhulp als complexe dienst, politieke gevoeligheid van het sociaal domein en vooral de financiële tekorten - dus een complex speelveld waarin gemeente en aanbieder geconfronteerd worden met een aantal grote opgaves.

VOORWOORD	1
SAMENVATTING	2
H1. INLEIDING	6
1.1 HET INKOOPPROCES VAN JEUGDHULP	6
1.2 DE GEMEENTE ALS OPDRACHTGEVER: FINANCIËLE TEKORTEN EN BEPERKTE STURINGSMOGELIJKHEDEN	7
1.3 DE JEUGDHULPAANBIEDER ALS OPDRACHTNEMER: VERANTWOORDINGSLAST EN WANTROUWEN	7
1.4 PROBLEEMSTELLING	9
1.5 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	10
1.6 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	11
1.7 LEESWIJZER & ONDERZOEKSMODEL	11
H2. THEORETISCH KADER	12
2.1 DE (IMPERFECTE) MARKT VAN SOCIALE DIENSTEN EN IMPLICATIES VOOR INKOOP	12
2.2 PRINCIPAAL-AGENT MODEL	14
2.3 VERKLARINGEN VOOR INKOOPPROBLEMATIEK VANUIT PRINCIPAAL-AGENT MODEL	16
2.4 PRINCIPAAL-STEWARD MODEL	18
2.5 VERKLARINGEN VOOR INKOOPPROBLEMATIEK VANUIT PRINCIPAAL-STEWARD MODEL	20
2.6 CONCEPTUEEL MODEL	22
H3. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	26
3.1 ONDERZOEKSOPZET	26
3.2 ONDERZOEKSMETHODEN	27
3.3 DATA-ANALYSE	28
3.4 OPERATIONALISERING	29
3.5 ETHISCHE ASPECTEN	31
3.6 KWALITEITSCRITERIA: BETROUWBAARHEID & VALIDITEIT	32
H4. RESULTATEN	34
4.1 JEUGDHULP ALS COMPLEXE DIENST	34
4.2 INFORMATIEPOSITIE GEMEENTE	35
4.3 STURINGSMOGELIJKHEDEN	37
4.4 VAARDIGE INKOOP- EN BELEIDSMEDEWERKERS	39
4.5 POLITIEKE DRUK TOT CONTROLE EN VOORSPELBAARHEID	40
4.6 LANGE-TERMIJN PARTNERSCHAP GERICHT OP VERTROUWEN	41
4.7 VERTROUWEN EN DE DIALOOG	42
4.8 AANBESTEDINGSRISICO'S	43
H5. ANALYSE	45
5.1 INKOOPPROBLEMATIEK VERKLAARD VANUIT HET PRINCIPAAL-AGENT MODEL	45
5.2 INKOOPPROBLEMATIEK VERKLAARD VANUIT HET PRINCIPAAL-STEWARD MODEL	49
H6. CONCLUSIE	52
6.1 CONCLUSIE DEELVRAGEN	52
6.2 CONCLUSIE CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG	53

6.3 ONDERZOEKSBEPERKINGEN	54
6.4 MAATSCHAPPELIJKE AANBEVELINGEN	55
6.5 WETENSCHAPPELIJKE AANBEVELINGEN	56
REFERENTIELIJST	57
BIJLAGE 1: INFORMATIE- EN TOESTEMMINGSFORMULIER	62
BIJLAGE 2: INTERVIEWGUIDE	64
BIJLAGE 3: GEANALYSEERDE DOCUMENTEN	66
BIJLAGE 4: CODEBOOM	68
BIJLAGE 5: CODEBOEK	69

H1. INLEIDING

“Ze wilden van alles weten. We moesten excelsheets aanleveren met hoeveel kinderen we behandelden, hoeveel uur we daaraan besteedden, hoeveel kosten we maakten, hoeveel onderaannemers we hadden, noem maar op. Je wilt niet weten wat voor vreselijke gesprekken dat waren, de sfeer was supergrimmig. Gemeenteambtenaren hadden echt burn-outachtige verschijnselen. - Anonieme jeugdhulpaanbieder (Stokmans, 2019)

1.1 Het inkoopproces van jeugdhulp

Vijf jaar na de decentralisatie van het sociaal domein lijken gemeenten en jeugdhulpaanbieders nog altijd te worstelen met hun rol als opdrachtgever en opdrachtnemer bij het inkopen van jeugdhulp. De bovenstaande quote - waarbij een aanbieder zich bovenmatig dient te verantwoorden en gemeenteambtenaren burn-outachtige verschijnselen vertonen - staat op verschillende wijzen symbool voor deze worsteling. Financiële tekorten, scheve verhoudingen tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders en een hoge administratieve verantwoordingslasten lijken niet uitzonderlijk te zijn in de onderlinge relatie tussen gemeente en jeugdhulpaanbieder (Korsten, 2018; Van der Aar, 2020). Voordat er dieper wordt ingegaan op de aard van de problemen die gemeenten en jeugdhulpaanbieders ondervinden bij de inkoop van jeugdhulp volgt er eerst een korte schets van wat het inkoopproces van jeugdhulp precies behelst.

Als gevolg van de decentralisatie van het sociaal domein in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor het inkopen van de benodigde jeugdhulp voor inwoners tot 18 jaar. Deze verantwoordelijkheid ligt verankerd in de Jeugdwet en wordt vrijwel nooit door de gemeente zelf verleend, maar wordt ingekocht bij erkende zorgaanbieders en hulpverleningsinstanties (Jeugdinstituut, 2018). Het inkoopproces wordt gedefinieerd als *“het geheel aan instrumenten, processen en procedures dat een gemeente gebruikt om tot een contract of samenwerkingsverband te komen waarin duidelijk is onder welke voorwaarden, welke zorgaanbieder(s), welke vorm van zorg of ondersteuning levert”* (Korsten, 2018; Jeugdinstituut, 2018). Aspecten zoals de borging van inkoop in de gemeentelijke organisatie, contract- en informatiemanagement en bovenal intensieve samenwerking tussen zorgaanbieders en gemeenten bepalen hierbij de contouren van het gehele inkoopproces (EHdK, & Zorglandschap Jeugd, 2018). Naast de verantwoordelijkheid voor het inkopen van de benodigde zorg en ondersteuning, wordt er van gemeenten verwacht oog te hebben voor ‘de bredere transformatie van de zorg’ en ‘innovatieve vormen van zorg en ondersteuning’ (Kamerstuk II, Vergaderjaar 2017-2018, 34477, nr.38). Dit betekent dat gemeenten als opdrachtgever in het sociaal domein niet alleen verantwoordelijk zijn voor het inkopen van de jeugdhulp, maar ook voor de inhoudelijke transformatie van jeugdhulp.

Omdat beide partijen (gemeenten en aanbieders) voor de decentralisatie nog geen werkrelatie met elkaar hadden en omdat de stelselherziening een aantal nieuwe complexe bestuurlijke

verantwoordelijkheden met zich mee heeft gebracht, is het voor beide actoren een uitdaging geweest om de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie effectief vorm te geven (Anderson Elffers Felix, 2019; Korsten, 2018; de Koster, 2019; Van der Aar, 2020; Bosboom, Klinkers & van Andel, 2019). In de komende alinea's worden de meest evidente problemen met betrekking tot het vormgeven van het opdrachtgeverschap en het opdrachtnemerschap bij de inkoop van jeugdhulp besproken.

1.2 De gemeente als opdrachtgever: financiële tekorten en beperkte sturingsmogelijkheden

De meeste gemeenten kennen allereerst grote problemen met het op orde krijgen van de financiën op het gebied van jeugdhulp. Twee op de drie gemeenten kampen met een tekort van meer dan 20% op de jeugdhulpbegroting en één op de vijf gemeenten heeft een tekort van meer dan 40% (Kieskamp, 2019). De decentralisatie van het sociaal domein in 2015, was gebaseerd op de aanname dat gemeenten 'dichter bij de burger' zouden staan en zodoende de jeugdhulp efficiënter konden leveren. Met deze aanname in het achterhoofd werd er structureel 15% bezuinigd op het totale beschikbare budget voor jeugdhulp (450 miljoen euro per jaar) (Van der Helm, 2017; Kieskamp, 2019). Gemeenten hadden vervolgens 5% van het totale budget nodig om zich aan te passen aan de decentralisatie, waardoor het bezuinigingseffect alleen maar groter was (de Koster, 2019a). Een aantal jaar na de decentralisatie blijkt bovendien dat het aantal jeugdigen in de jeugdhulp steeds verder toeneemt (Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht, 2020). Hoewel hiermee een van de doelen van de decentralisatie wordt bereikt - namelijk kinderen en gezinnen met problemen eerder in beeld - leidt het op korte termijn tot fikse financiële tekorten op de gemeentelijke begroting.

Daarnaast geeft het gros van de gemeenten aan dat ze weinig sturingsmogelijkheden voor handen hebben om invloed uit te oefenen op de kwaliteit en de samenstelling van de geboden jeugdhulp (Transitie Autoriteit Jeugd, 2018; Kamerstuk II, Vergaderjaar 2019-2020, nr. 723, p.3; ZonMW, 2018). Gemeenten zijn op basis van de Jeugdwet verantwoordelijk voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp, maar vinden het nog een uitdaging om op dat gebied de regie te nemen (ZonMW, 2018). Een van de veel gebruikte sturingsinstrumenten is het toevoegen van kwaliteitseisen aan de inkoopprocedures, maar die zijn niet altijd eenduidig genoeg en kunnen over het algemeen lastig gecontroleerd worden (Transitie Autoriteit Jeugd, 2018; ZonMW, 2018). Daar komt bij dat de meeste gemeenten bepaalde vormen van jeugdhulp inkopen op basis van het open-house model, waarbij iedere aanbieder die voldoet aan bepaalde eisen kan toetreden tot het gemeentelijke raamcontract (Jeugdinstituut, 2018). Dit maakt het controleren van jeugdhulpaanbieders bovenal ook een praktisch probleem (Transitie Autoriteit Jeugd, 2018).

1.3 De jeugdhulpaanbieder als opdrachtnemer: verantwoordingslast en wantrouwen

De decentralisatie heeft naast de verschuiving van bepaalde verantwoordelijkheden ook het idee te weeg gebracht dat iedere gemeente haar eigen 'unieke' inkoopbeleid dient te construeren (Intrakoop & Verstegen, 2019; Korsten, 2018). Hoewel ook dit aansluit bij een van de doelen van de transformatie (jeugdhulpbeleid lokaal vormgeven om beter aan te laten sluiten bij lokale wensen) betekent het in de praktijk dat de meer gespecialiseerde zorgorganisaties - die in meer dan één

gemeente zorg leveren - te maken krijgen met een 'wildgroei' aan verschillende inkoopprocedures en verantwoordingsystemen (Van der Aar, 2020).

In een poging om de kosten onder controle te krijgen en frauduleus gedrag onder jeugdhulpaanbieders op te sporen proberen sommige gemeenten aan de hand van uitgebreide verantwoordingsystemen en strenge kwaliteitseisen in het contract controle te krijgen over het gedrag van de jeugdhulpaanbieders (Mulders, 2020; Van der Linden & Spanjers, 2019; Van der Aar, 2020). In de gevallen waarin gemeenten doorschieten in de 'controle-modus' worden jeugdhulpaanbieders aanzienlijk beperkt in het leveren van kwalitatief goede jeugdhulp omdat ze voor een groot deel van hun tijd bezig zijn met rapporteren en verantwoorden (Mulders, 2020; Van der Aar, 2020).

FNV-bestuurder Maaïke Van der Aar wijst erop dat dit veelal leidt tot een wederzijds gevoel van wantrouwen. Volgens haar komt dat voort uit de constante spanning tussen twee gemeentelijke belangen: kwalitatief goede jeugdhulp aanbieden tegenover het beperken van de kosten (Mulders, 2020). Hoewel de gemeente in essentie het beste maatschappelijke resultaat nastreeft - jeugdigen met problemen zo goed mogelijk helpen - dwingen de financiële problemen gemeenten soms om te sturen op de kosten door middel van budgetplafonds, lage tarieven of terughoudendheid in het doen van meerjarige investeringen (Van der Aar, 2020). Kwalitatief betere jeugdhulp, betekent in de meeste gevallen automatisch ook meer kosten en dat kunnen de gemeenten met financiële problemen zich niet permitteren. Kortom, beide gemeentelijke belangen bijten elkaar.

1.4 Teaser: 'Agency theory' en 'Stewardship theory'

Een interessant aanknopingspunt als het gaat om het verklaren van bovenstaande problemen is de zojuist genoemde spanning tussen kwaliteit en kosten. Om de spanning tussen kosten en kwaliteit beter te begrijpen worden er in de bestuurskundige wetenschap twee theoretische modellen gebruikt die uiterst geschikt blijken om het gedrag van opdrachtgever en opdrachtnemer in een contractuele relatie te verklaren: het principaal-agent model en het principaal-steward model. Wanneer beide modellen gespiegeld worden aan de problemen die in paragraaf 1.2 en 1.3 aan bod zijn gekomen, dan blijken er vanuit beide modellen een aantal gedegen theoretische verklaringen te zijn voor waarom de onderlinge relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer niet soepel zou kunnen verlopen (zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreide uitwerking).

Het principaal-agent model veronderstelt dat er een belangenconflict is tussen gemeente (principaal) en aanbieder (agent) en stelt dat er sprake is van informatie-asymmetrie tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer (Eisenhardt, 1989; Jensen & Meckling, 1976). De principaal controleert en monitort de agent extensief, zodat de agent zich niet vrij waant voor 'opportunistisch gedrag'. *Agency theory* houdt zich dus bezig met de vraag: hoe kan een gemeente de aanbieder het beste controleren zodat de aanbieder de doelen van de gemeente nastreeft? Als een gemeente de kosten van jeugdhulp dient te beperken door de aanbieder extensief te controleren terwijl het gros van de

gemeenten aangeeft weinig instrumenten voor handen te hebben om de aanbieder goed te controleren dan belemmert dat in theorie de werking van het principaal-agent model.

Het principaal-steward model gaat uit van vertrouwen als basis voor een lange-termijn partnerschap gericht op het behalen van dezelfde doelen (Davis et al., 1997; Van Slyke, 2007). De principaal verschafte de nodige autonomie aan de steward en de steward gebruikt deze ruimte vervolgens om de gezamenlijke doelen zo goed mogelijk na te streven. *Stewardship theory* houdt zich dus bezig met de vraag: hoe kunnen gemeente en aanbieder gezamenlijk de kwaliteit van de geboden jeugdhulp verbeteren? Als een gemeente de kwaliteit van de geboden jeugdhulp dient te verbeteren door de aanbieder 'de ruimte' te bieden terwijl de lokale politiek juist controle en voorspelbaarheid preferereert dan belemmert dat in theorie de werking van het principaal-steward model.

1.4 Probleemstelling

Doelstelling: Bestuurskundige positionering van het agency-model en het stewardship-model verbeteren door de problemen die gemeenten en jeugdhulpaanbieders ervaren bij het inkoopproces van jeugdhulp te verklaren aan de hand van het agency-model en het stewardship-model.

Onderzoeksvraag: Welke problemen worden er door gemeenten en jeugdhulpaanbieders ervaren bij het inkoopproces van jeugdhulp en hoe kunnen die problemen aan de hand van het agency-model en stewardship-model worden verklaard?

Bovenstaande onderzoeksvraag bestaat uit twee onderdelen: enerzijds het verkennen van de problemen die gemeenten en jeugdhulpaanbieders ervaren en anderzijds het verklaren van die problemen aan de hand van de twee eerdergenoemde theoretische modellen. Hiermee is de onderzoeksvraag zowel verkennend als verklarend van aard. Het onderzoek wordt gekenmerkt door een constante wisseling tussen empirie en theorie, waarbij de theoretische aanknopingspunten op basis van *agency* en *stewardship theory* het vertrekpunt vormen voor. De bevindingen die voortvloeien uit dit onderzoek dienen uiteindelijk bij te dragen aan de bestuurskundige positionering van beide modellen. Door beide modellen toe te passen op contractuele relaties in het sociale domein wordt de focus van beide modellen verbreedt (zie paragraaf 1.5 voor een toelichting hierop). Door beide modellen in één onderzoek te combineren tracht de onderzoeker te ontdekken welke elementen van beide theorieën het beste een verklaring bieden voor de inkoopproblemen en welke elementen er mogelijk nog onderbelicht zijn (op basis van de empirie).

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden worden er interviews afgenomen met (wetenschappelijke) inkoopadviseurs, beleidsmedewerkers bij gemeenten, (beleid)medewerkers van jeugdhulpaanbieders en een aantal inkoop-en contractmanagers van regionale inkooporganisaties.

Aanvullend op de interviews wordt er een documenten-analyse uitgevoerd. Hiervoor worden onder andere rekenkameronderzoeken, onderzoeksrapportages en inkoopbeoordelingen geraadpleegd.

Deelvragen:

1. *Welke problemen worden er door gemeenten en jeugdhulpaanbieders ervaren bij het inkoopproces van jeugdhulp?*
2. *Hoe kunnen de problemen op het gebied van inkoop worden verklaard aan de hand van het principaal-agent model?*
3. *Hoe kunnen de problemen op het gebied van inkoop worden verklaard aan de hand van het principaal-steward model?*

De eerste deelvraag staat in het teken van het verkennen van de problemen die jeugdhulpaanbieders en gemeenten ervaren. De bevindingen die voortvloeien uit deelvraag 1 worden vervolgens geanalyseerd aan de hand van het principaal-agent model in deelvraag 2 en het principaal-steward model in deelvraag 3.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek tracht op verschillende wijzen bij te dragen aan de bestuurskundige positionering van het principaal-agent model en principaal-steward model. De assumpties en mechanismen van beide modellen dienen allereerst breder empirisch getoetst te worden door ze op verschillende deeldisciplines toe te passen (Eisenhardt, 1989, Schillemans & Bjurstrøm, 2019). Dit onderzoek draagt hieraan bij door voort te bouwen op het onderzoek van Van Slyke (2007), die de principes van beide modellen toepast op contracteren in de *social service domain*. Hij stelt dat: *“The theories used in combination do explain part of the puzzle of how government-nonprofit social service contract relationships are managed”* (van Slyke, 2007, p. 183). In dit onderzoek worden beide theorieën gezamenlijk gebruikt om dat puzzelstukje nog beter te begrijpen.

Volgens Schillemans (2013) is er als het gaat om de bestuurskundige positie van het stewardship-model meer inzicht nodig in de belemmerende factoren die het ontstaan van een lange-termijn vertrouwensrelatie bemoeilijken. Van Slyke (2007) stelt daarnaast dat het merendeel van de stewardship onderzoeken gericht is op de aanwezigheid van een stewardship-relatie en niet zozeer de wijze waarop een stewardship-relatie tot stand komt. Dit onderzoek tracht de focus van het stewardship model te verbreden door de belemmerende factoren en problemen die zich voordoen bij het ontwikkelen van een lange-termijn partnerschap beter in kaart te brengen.

Het principaal-agent model is een klassiek model dat voortkomt uit een bepaalde economische rationaliteit die gepaard ging met de opkomst van de New Public Management stroming (Wildmalm, 2016) (zie ook paragraaf 2.1). Dit onderzoek plaatst het principaal-agent model meer in de lijn van het bestuurskundige gedachtegoed van de New Public Governance stroming door het model toe te passen op opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties in het sociaal domein (Van Puyvelde, Caers, Du Bois

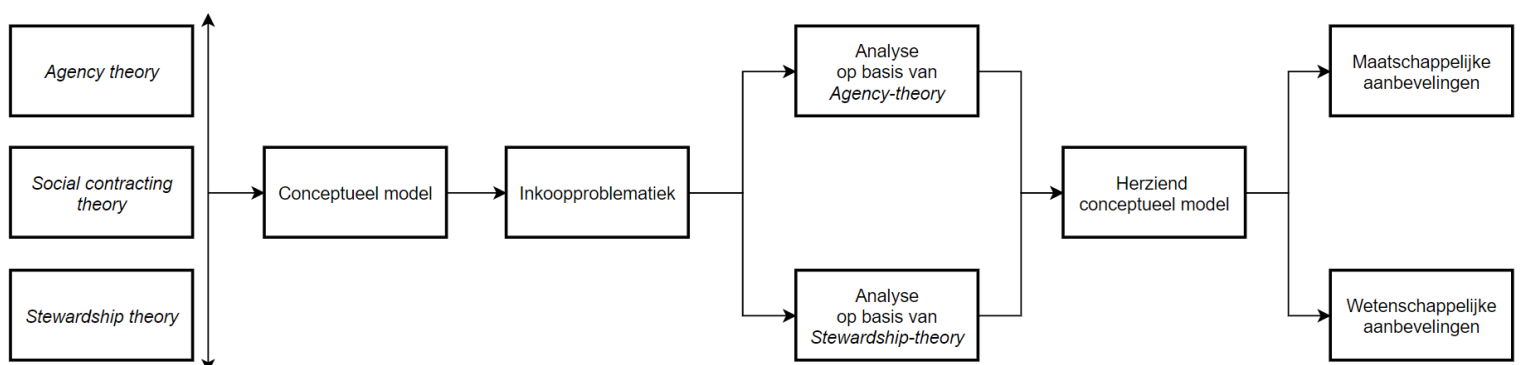
& Jegers, M., 2012; Wildmalm, 2016). De markt van jeugdhulpaanbieders kenmerkt zich namelijk door organisaties die over het algemeen minder gedreven worden door financiële belangen (groot deel van de aanbieders zijn non-for-profit) (van Puyvelde et al., 2012) en de transformatie van het sociaal domein heeft als doel om de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders te bevorderen (Kamerstuk II, Vergaderjaar 2018-2019, 34477, nr. 54). Dit onderzoek plaatst het principaal-agent model dus buiten zijn originele context (het economische marktdenken) en tracht te ontdekken welke elementen van het principaal-agent model een verklaring kunnen bieden voor de problemen die zich voordoen op het gebied van inkoop.

1.6 Maatschappelijke relevantie

Minister Hugo de Jonge en minister Sander Dekker erkennen in hun brief van 20 maart 2020 getiteld perspectief voor de jeugd dat er behoefte is aan: “*stevig opdrachtgeverschap van gemeenten, stevig opdrachtnemerschap van jeugdzorgaanbieders en een reeks van waarborgen in het stelsel om de complexere jeugdzorg beter te organiseren*” (Kamerstuk II, Vergaderjaar 2019-2020, nr. 723, p.3). Dit onderzoek tracht te voorzien in de eerste twee behoeften door de problemen die zich voordoen in de contractuele relatie tussen gemeente (als opdrachtgever) en aanbieder (als opdrachtnemer) te verkennen en vervolgens te analyseren. Meer inzicht in de aard van de problemen die zich voordoen is van cruciaal belang om het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap te versterken, omdat het de basis biedt voor een lerende en experimenterende omgeving waarin gemeenten en aanbieders gezamenlijk leren om te gaan met ingewikkelde opgaves en de complexiteit van het sociale domein (EHdK, & Zorglandschap Jeugd, 2018).

1.7 Leeswijzer & onderzoeksmodel

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader gepresenteerd waarin het principaal-agent model en het principaal-steward model uiteengezet worden. In hoofdstuk 3 worden de methodologische keuzes ten aanzien van dit onderzoek besproken en verantwoord. In hoofdstuk 4 worden de belangrijkste resultaten die voortvloeien uit de interviews en documentenanalyse besproken en wordt er een antwoord geformuleerd op de eerste deelvraag. Hoofdstuk 5 staat in het teken van de analyse en staat in het teken van het beantwoorden van de laatste drie deelvragen. In hoofdstuk 6 wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord en worden de maatschappelijke en wetenschappelijke aanbevelingen gepresenteerd. Figuur 1.1 biedt een overzicht van het onderzoeksmodel.



Figuur 1.1: Onderzoeksmodel
(op basis van Verschuren & Doorewaard, 2007)

H2. THEORETISCH KADER

Dit hoofdstuk staat in het teken van het introduceren van de twee bestuurskundige theorieën, die centraal staan in dit onderzoek en het gedrag van actoren in contractuele relaties kunnen verklaren. In paragraaf 2.1 wordt duidelijk dat de onderliggende economische assumpties en mechanismen die ten grondslag liggen aan de transitie of nauwelijks toepasbaar zijn op de lokale markt van sociale diensten en dat het succes van een inkooprelatie voor een groot deel afhangt van de managementgedragingen van beide partijen. In paragraaf 2.2 tot en met paragraaf 2.5 worden de twee theorieën - die centraal staan in dit onderzoek - uiteengezet: het principaal-agent model (gericht op kostenbeheersing) en het principaal-steward model (gericht op maximale performance). Vanuit beide modellen worden uiteindelijk theoretische verwachtingen gepresenteerd die bepaalde problemen in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer kunnen verklaren. In paragraaf 2.6 wordt het conceptueel model gepresenteerd.

2.1 De (imperfecte) markt van sociale diensten en implicaties voor inkoop

De aannames die ten grondslag lagen aan de transitie van het sociaal domein in 2015 zijn gebaseerd op een ideaaltype, waarbij er sprake is van volkomen concurrerende partijen, perfecte marktwerking en de afwezigheid van negatieve externaliteiten (Overman, 2016; Alonso, Clifton, & Díaz-Fuentes, 2015). Verschillende bestuurskundige stellen echter dat de lokale markten voor sociale diensten (waaronder jeugdhulp) vanwege uiteenlopende redenen niet voldoen aan deze voorwaarden en dat de aard van sociale diensten het ontstaan van bovenstaande mechanismes praktisch onmogelijk maakt (Girth et al., 2012; Van Slyke, 2007; Brown & Potoski, 2004). In de volgende paragraaf worden deze argumenten verder uiteengezet.

Allereerst blijkt de lokale markt van sociale diensten vaak 'dun bezaaid' te zijn (vanwege de specifiekere en specialistische aard van sociale diensten) en zijn er grote onderlinge verschillen tussen de diverse lokale markten (vanwege demografische verschillen) (Girth et al., 2012; Brown & Potoski, 2004). In een markt met een beperkt aantal aanbieders en weinig competitie worden efficiency winsten niet behaald (Girth et al., 2012) en ontstaan er hoge transactiekosten voor publieke organisaties (Brown & Potoski, 2004). Die transactiekosten ontstaan, omdat een gemeente niet eenvoudigweg het contract met een aanbieder kan beëindigen als de gemeente niet tevreden is met de aanbieder (Ferris & Graddy, 1991). Er is immers een gebrek aan (kwalitatief goede) alternatieven. Om te compenseren voor deze negatieve externaliteit, dient een gemeente schaarse personele middelen te investeren om de lokale markt van aanbieders in kaart te brengen om vervolgens contract- en relatiemanagement op te zetten en uit te voeren (Girth et al., 2012). Bovendien is er op de markt van sociale diensten vaak maar één opdrachtgever actief (de overheid), waardoor de prijs niet tot stand komt als gevolg van marktwerking, maar als gevolg van de overwegingen van de opdrachtgever (Brown & Potoski, 2004).

Ten tweede, zijn de beleidsdoelstellingen van beleidsprogramma's op het gebied van sociale diensten ambigu en niet in eenheden uit te drukken, waardoor de uitkomsten van beleid in beperkte mate meetbaar zijn (Van Slyke, 2007; Ferris & Graddy, 1991). In de praktijk zorgt dat ervoor dat beleidsambtenaren en inkoopmanagers worstelen met het frequent monitoren van de kwaliteit en efficiëntie van de geleverde dienst (Brown & Potoski, 2004). Onduidelijke beleidsdoelstellingen zijn namelijk niet in algemene meetbare criteria gegoten en er ligt dus enige discretionaire vrijheid/verantwoordelijkheid bij beleidsambtenaren in het concretiseren en meetbaar maken van die doelstellingen (Van Slyke, 2007; Brown, Potoski & van Slyke, 2016).

Ten slotte, zijn sociale diensten in vergelijking tot andere diensten vaak complexer van aard (Van Slyke, 2007; Brown, Potoski & van Slyke, 2010). Deze diensten worden namelijk gekenmerkt door verschillende niveaus van behandelbaarheid, verschillende niveaus van clientmotivatie en vereisen een hoge mate van specialisme in het leveren van de dienst. De efficiency-voordelen van marktwerking zijn evident, wanneer aanbieders en gemeenten zonder al te veel moeite de kosten en de kwaliteit van een product of dienst kunnen vaststellen en verifiëren (Brown et al., 2010). Echter wanneer blijkt dat diensten, zoals jeugdhulp, complex en specifiek van aard zijn, ontstaan er hoge transactiekosten in het definiëren en opstellen van het contract (Girth et al., 2012).

Overheden kiezen er dus steeds vaker voor om diensten uit te besteden en taken te decentraliseren, met het idee dat de private sector in staat is om de dienst effectiever en efficiënter te leveren, vanwege marktwerking en concurrentie. Het lokaal uitbesteden van sociale diensten werkt echter niet altijd langs de lijnen van deze hoopvolle verwachtingen, omdat de lokale markt van aanbieders vaak imperfect is, omdat doelstellingen ten aanzien van jeugdhulp ambigu zijn en omdat sociale diensten over het algemeen complexer zijn. In tegenstelling tot wat er verwacht wordt, is de markt van lokale aanbieders niet altijd in staat om diensten effectiever en efficiënter te leveren. De gedeelde visie uit de literatuur is dat, ondanks dat de aanbestedende dienst geen invloed heeft op de samenstelling en de aard van de lokale markt van aanbieders, het succes van de relatie tussen aanbestedende dienst en de uitvoerende dienst voor een groot deel afhangt van de managementvaardigheden en managementgedragingen van beide actoren (Van Slyke, 2007; Girth et al., 2012; Brown et al., 2010).

De sleutel voor het verbeteren van de inkooprelatie tussen gemeente en zorgaanbieder, ligt dus bij het verbeteren van de managementgedragingen van de aanbestedende en uitvoerende dienst. Managers krijgen te maken met de imperfecties van de lokale markt van zorgaanbieders en dienen door intensief contract en relatiemanagement te compenseren voor deze gebreken. In de komende paragrafen wordt getracht deze managementgedragingen te analyseren aan de hand van twee bestuurskundige theorieën die geschikt zijn om het gedrag van managers in dergelijke contractuele relaties te begrijpen: het principaal-agent model en het principaal-steward model.

2.2 Principaal-agent model

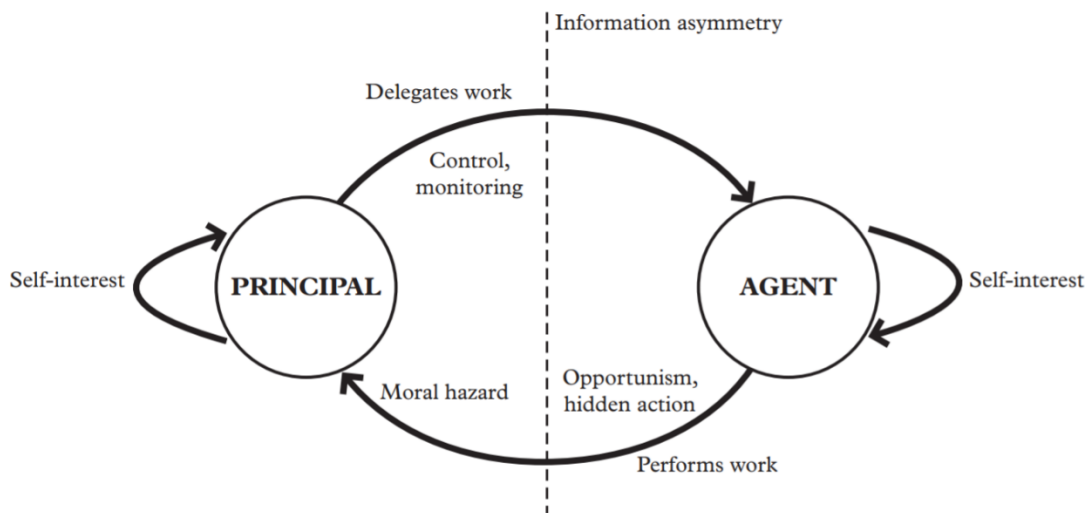
De principaal-agent theorie, die haar oorsprong vindt in de economische wetenschap (Jensen & Meckling, 1976), maar inmiddels vanwege haar brede toepasbaarheid door verschillende wetenschappelijke disciplines omarmt is (Shapiro, 2005; Bosse & Phillips, 2016), is een theorie die gebruikt wordt om het gedrag van actoren en de problemen binnen een contractuele relatie te begrijpen (Eisenhardt, 1989). De theorie gaat in essentie over een actor (de principaal) die bepaalde taken en bevoegdheden delegeert aan een andere actor (de agent), die vervolgens uit naam van de principaal de taken uitvoert (Eisenhardt, 1989; Waterman & Meier, 1998). De principaal communiceert de te behalen doelen en de kaders waarbinnen die doelen behaald dienen te worden en de agent onderneemt vervolgens met enige vorm van zelfstandigheid actie om deze doelen te behalen (Shapiro, 2005). Het inkoopproces van jeugdhulp kan logischerwijs gezien worden als een principaal-agent relatie, omdat de gemeente (principaal) de benodigde jeugdhulp voor haar inwoners uitbesteedt bij een of meerdere jeugdhulpaanbieders (agent). De kracht van het principaal-agent model ligt voornamelijk in het analyseren van de problemen die zich voordoen in een contractuele relatie en de maatregelen die een actor kan nemen om die problemen te beperken (Eisenhardt, 1989; Waterman & Meier, 1998). Deze problemen zijn het gevolg van een aantal assumpties over hoe de mens zich in een dergelijke relatie gedraagt. De mens is volgens het principaal-agent model een rationele actor die hoofdzakelijk gedreven wordt door eigenbelang en nutsmaximalisatie (Eisenhardt, 1989; Jensen & Meckling, 1976). De principaal en de agent zijn er beide op gericht om zo veel mogelijk van een bepaald 'nut' te verkrijgen, met zo min mogelijk inspanning (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). Wanneer een principaal of een agent de keuze krijgt uit twee opties, zal de actor dus kiezen voor de optie die volgens hen het meeste bijdraagt aan de eigen voorkeuren (Ibid.).

Elke vorm van principaal-agent relaties wordt gekenmerkt door een bepaalde mate van informatie-asymmetrie (Eisenhardt, 1989; Waterman & Meier, 1998). De principaal heeft namelijk niet volledig zicht op de expertise, de intenties en de geleverde inspanningen van de agent (Shapiro, 2005). De agent, daarentegen, weet van zichzelf hoeveel inspanning hij levert en in welke mate hij de benodigde expertise bezit om de taken goed uit te kunnen voeren (Amagoh, 2009; Waterman & Meier, 1998). Daar komt bij dat een principaal haar bevoegdheden delegeert aan een agent, omdat de agent vaak specialistische kennis bezit die in bepaalde mate ontbreekt bij de principaal (Shapiro, 2005). Zo bezitten de meeste gemeenten in Nederland niet dezelfde specialistische kennis over jeugdhulp als jeugdhulpaanbieders, waardoor een jeugdhulpaanbieder automatisch een kennis- en informatievoorsprong verkrijgt. In het principaal-agent model geldt tevens de veronderstelling dat de principaal en agent (ten dele) conflicterende doelen en belangen hebben (Davis et al., 1997). De principaal streeft er bijvoorbeeld naar om een dienst zo effectief mogelijk te leveren, terwijl de agent zich wil beperken tot het zo efficiënt mogelijk leveren van de dienst op basis van minimale inspanning en tegen financiële gunstige voorwaarden (Amagoh, 2009; Caers et al., 2006).

Als elke actor gedreven is door het streven naar eigen belang en als een agent van nature een informatievoorsprong heeft ten opzichte van haar principaal (die ook nog eens andere belangen heeft), dan zal de agent deze informatievoorsprong benutten om ten koste van de principaal haar eigen doelen te bereiken (Eisenhardt, 1989; Davis et al., 1997). Dit wordt ook wel opportunistisch gedrag genoemd en het kent twee verschijningsvormen: precontractueel opportunisme (*adverse selection*) en postcontractueel opportunisme (*moral hazard*). Precontractueel opportunisme ontstaat wanneer de agent meer kennis of informatie heeft over de te leveren dienst, waardoor de principaal (die deze kennis en informatie niet bezit) het risico loopt een dienst van mindere kwaliteit aan te besteden (Snippert, Witteveen, Boes, & Voordijk, 2015). Postcontractueel opportunisme ontstaat wanneer de agent haar informatievoorsprong gebruikt om het eigen belang na te streven in plaats van de vooraf afgesproken doelen van de principaal (aangezien een actor gedreven wordt door eigen belang en nutsmaximalisatie) (Shapiro, 2005). Deze vormen van opportunistisch gedrag vallen onder de noemer van 'agency costs' en zijn inherent aan elke principaal-agent relatie (Waterman & Meier, 1998).

Om opportunistisch gedrag te beperken en er zeker van te zijn dat de agent handelt naar de wensen van de principaal, zal een principaal managementpraktijken moeten hanteren die gericht zijn op het controleren en monitoren van de agent (Eisenhardt, 1989). Het verkrijgen van informatie over het handelen van de agent en de geleverde dienst speelt hierbij een belangrijke rol, omdat de principaal hiermee de 'ruimte' voor een agent om opportunistisch te handelen beperkt. Een principaal dient daarnaast het gewenste gedrag 'af te dwingen' door prestaties van de agent te evalueren op 'outcome' niveau (Eisenhardt, 1989). Door prestatieafspraken contractueel vast te leggen garandeert de principaal dat dezelfde doelen behaald worden, omdat de (financiële) beloning voor beide partijen afhangt van het bereiken van die resultaten (Eisenhardt, 1989). Door die prestatieafspraken vervolgens op outcome-niveau vast te leggen stimuleert de principaal het gedrag van de agent dat gericht is op het bereiken van concrete resultaten (Eisenhardt, 1989; Martin, 2005). Hiermee is de agent vrij om zelf invulling te geven aan de wijze waarop het resultaat behaald wordt en krijgt de agent (een deel van) de financiële vergoeding als het resultaat behaald is. Dit beperkt de ruimte tot opportunistisch gedrag en zorgt ervoor dat het gedrag van de agent afgestemd wordt op de doelen van de principaal.

Het principaal-agent model verklaart dus het gedrag van de principaal en de agent in een contractuele relatie, waarbij sprake is van conflicterende doelen en informatie-asymmetrie. De agent 'misbruikt' deze informatie-asymmetrie voor het nastreven van haar eigen doelen. De principaal tracht de juiste informatie te verkrijgen door de agent te controleren en te monitoren zodat de 'ruimte' voor opportunistisch gedrag beperkt wordt. Daarnaast dient de principaal 'outcome-based contracts' op te stellen zodat de agent min of meer gedwongen wordt om de doelen van de principaal na te streven. Figuur 2.1 geeft het principaal-agent model schematisch weer.



Figuur 2.1: Schematische weergave van het principaal-agent model
(Verkregen van Snippert et al., 2015, p.572)

2.3 Verklaringen voor inkoopproblematiek vanuit principaal-agent model

Zoals in het figuur hierboven is aangegeven speelt informatie een cruciale rol in het principaal-agent model. De agent heeft een informatievoorsprong en de principaal probeert deze informatievoorsprong terug te dringen door de agent te controleren en te monitoren en door prestatieafspraken vast te leggen op outcome-niveau. Beide opties blijken in het huidige jeugdhulplandschap en met de steeds complexere aard van jeugdhulp echter niet eenvoudigweg toegepast te kunnen worden.

Dat heeft allereerst te maken met een drietal service-specifieke aspecten van jeugdhulp die een gunstige omgeving creëren voor opportunistisch gedrag en op verschillende wijze de informatiepositie van gemeenten beperken. Deze aspecten zijn beperkte programmeerbaarheid (Eisenhardt, 1989), specificiteit (Amagoh, 2009) en complexiteit (Brown et al., 2010). Programmeerbaarheid gaat over de mate waarin een taak of dienst volgens vaste procedures gevolgd kan worden. Wanneer een dienst niet volgens vaste procedures gevolgd kan worden - zoals het geval is bij jeugdhulp (één gezin, één plan, één regisseur) - dan bemoeilijkt dat de mogelijkheden tot het verkrijgen van de benodigde informatie en het opstellen van eenduidige performance-indicatoren (Eisenhardt, 1989). De prestatie-indicatoren bij de ene soort jeugdhulp kunnen immers niet eenvoudig worden toegepast op een andere vorm van jeugdhulp. Een specifieke dienst - bijvoorbeeld diensten voor zeldzame vormen van jeugdhulpproblematiek - zijn diensten die maar op een of enkele situaties toepasbaar zijn (Amagoh, 2009). Specifieke diensten worden maar door een beperkt aantal aanbieders aangeboden en dus kan de principaal niet dezelfde informatiesystemen of prestatienormen hanteren die gebruikt worden voor alternatieve diensten. (Amagoh, 2009). De hoge complexiteit van een dienst zorgt er voor dat het lastiger is om deze om te zetten in controleerbare performance-indicatoren en dat er een hoge mate van outcome-onzekerheid is (Martin, 2005; Eisenhardt, 1989). De principaal heeft bij complexere diensten - zoals meervoudige ernstige jeugdhulpproblematiek - namelijk weinig zicht op de effectiviteit van een bepaalde maatregel (Brown et al., 2010; Martin, 2005).

Het feit dat jeugdhulp onvoorspelbaar, specifiek en complex is heeft belangrijke implicaties voor de werking van het principaal-agent model. Bovengenoemde eigenschappen versterken de informatie-asymmetrie tussen gemeente en jeugdhulpaanbieder namelijk aanzienlijk (Brown et al., 2010). Gemeenten hebben als gevolg van de onvoorspelbare, specifieke en complexe aard van jeugdhulp niet de inhoudelijke expertise om de kwaliteit van de jeugdhulpaanbieder en de geboden hulp goed te kunnen beoordelen (Amagoh, 2009) en omdat jeugdhulp in vergelijking met andere diensten en goederen die de gemeente inkoopt complexer van aard is kiezen de meeste gemeenten er niet voor om die inhoudelijke expertise 'in huis' te halen (Van Puyvelde et al., 2012). Dat terwijl het kunnen vaststellen van de kwaliteit van een geleverde dienst of product een van de basisvoorwaarden is voor een goede werking van het principaal-agent model (Eisenhardt, 1989). Een tweede aspect is dat prestaties niet eenvoudig op outcome-niveau gemeten kunnen worden, omdat het verband tussen behandeling en resultaat niet goed vast te stellen is (Martin, 2005; Eisenhardt, 1989). De maatschappelijke uitkomsten waar de gemeente met jeugdhulp op wil sturen worden namelijk pas na een aantal jaar zichtbaar en zijn bovendien afhankelijk van meerdere onderling samenhangende factoren (waar jeugdhulp één onderdeel van uitmaakt). Dat terwijl ook het meten van prestaties op outcome-niveau een belangrijk instrument is in het principaal-agent model om de informatie-asymmetrie te beperken, omdat de agent (lees: aanbieder) hiermee verplicht wordt om zich te schikken aan het resultaat (en dat resultaat draagt vervolgens bij aan de doelen van de principaal) (Van Puyvelde, et al., 2012).

Bovenstaande problemen met betrekking tot de informatiepositie van gemeenten leiden tot wat Korsten (2018) aanbestedingsrisico's noemt. Deze aanbestedingsrisico's tonen veel overeenkomsten met wat in het *agency* model bekend staat als *agency costs* (de kosten die ontstaan als gevolg van de risico's die een principaal loopt). Omdat de jeugdhulpaanbieder lastig te controleren is en omdat de jeugdhulpaanbieder gebaat is bij continuïteit kan er allereerst sprake zijn van overproductie (overproductierisico). Jeugdhulpaanbieders gebruiken dan de informatievoorsprong om jeugdhulp aan te bieden, ook wanneer dat medisch gezien niet strikt noodzakelijk is (Fenger, Chin-A-Fat, Frankowski & van der Torre, 2016). Dan wordt er bijvoorbeeld een latente zorgvraag 'aangewakkerd' zonder dat de gemeente dit door heeft. Bovendien is er het risico van onder-investering, waarvan sprake is als een aanbieder bewust een dienst van lage kwaliteit levert die onvoldoende is om de problemen van de jeugdige te adresseren (Korsten, 2018; Fenger et al., 2016). Wanneer een gemeente in beperkte mate prestatie-indicatoren en verantwoordingsmechanismen in een contract op neemt ontstaat er ruimte voor de aanbieder om 'bewust' ontoereikende jeugdhulp levert. Daarnaast kan er sprake zijn van een situatie waarin gemeente afhankelijk zijn van één of enkele jeugdhulpaanbieders (machtsvormingsrisico). Jeugdhulpaanbieders kunnen deze afhankelijkheid misbruiken om een hoge prijs op te voeren. Om toch de kwaliteit van de geleverde dienst te kunnen garanderen, kiezen gemeenten er soms voor om uitgebreide kwaliteitseisen op te nemen in het contract (bureaucratiseringsrisico). Hierdoor kan het zijn dat jeugdhulpaanbieders last hebben van de bovenmatige controle van gemeenten wat ten koste gaat van de effectiviteit en efficiëntie van de geleverde jeugdhulp.

2.4 Principaal-steward model

De inhoudelijke tegenhanger van de principaal-agent theorie is de principaal-steward theorie, die het gedrag van actoren in een contractuele relatie verklaart vanuit het idee dat de mens niet altijd handelt vanuit eigen belang, maar eerder vanuit de intrinsieke motivatie om het collectieve belang te dienen (Davis et al., 1997; Schillemans, 2013; Van Slyke, 2007). De mens wordt, volgens het stewardship-model, namelijk gedreven door waarden zoals vertrouwen, reputatie, autonomie, verantwoordelijkheid en zelfontplooiing (Van Slyke, 2007; Davis et al., 1997). Ook het stewardship-model is gebaseerd op een aantal assumpties over hoe actoren zich in een contractuele relatie gedragen. In de komende alinea's worden de verschillen tussen beide modellen verder uiteengezet.

In tegenstelling tot het principaal-agent model veronderstelt het principaal-steward model niet een fundamentele belangenverstrengeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (Schillemans, 2013). In het stewardship-model hebben principaal en steward dezelfde doelen en belangen (Davis et al., 1997). Het gedrag en de intenties van de steward sluiten aan bij de doelen van de principaal en beide partijen beschouwen een contractuele relatie als succesvol, wanneer de doelen van de principaal (of sociale doelen in het algemeen: bijvoorbeeld verbetering van jeugdhulp) behaald worden (Van Slyke, 2007). Dat betekent niet dat beide actoren uitsluitend door *pro-organisational* motives gedreven worden. Echter zal een steward bij een eventuele belangenverstrengeling tussen principaal en steward, in tegenstelling tot wat *agency theory* veronderstelt, niet vanuit haar eigen belang handelen (Schillemans, 2013). Davis et al. (1997, p. 24) vatten het als volgt samen:

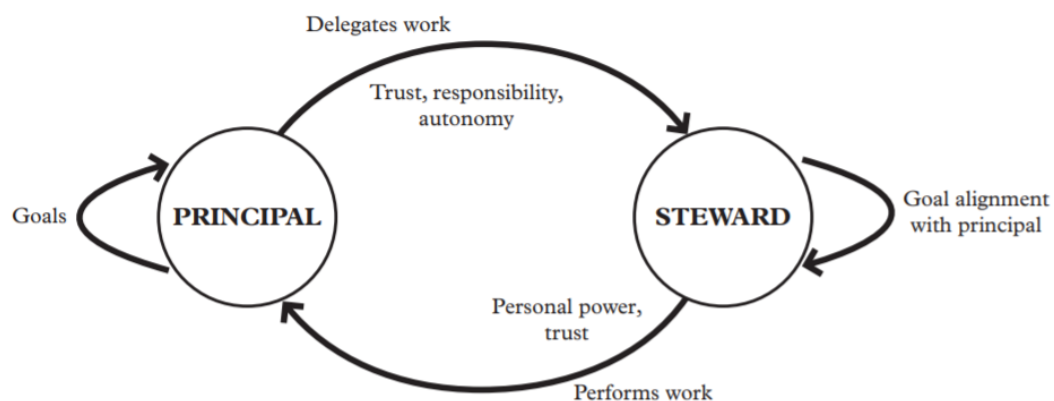
“In stewardship theory, the model of man is based on a steward whose behaviour is ordered such that pro-organizational, collectivistic behaviors have higher utility than individualistic, self-serving behaviors [...] even where the interests of the steward and the principal are not aligned, the steward places higher value on cooperation than defection”

Waar het principaal-agent model de nadruk legt op de rol die (de beschikbaarheid van) informatie speelt in een korte-termijn contractuele relatie, richt het principaal-steward model zich op de rol van vertrouwen in het ontwikkelen van een lange-termijn samenwerkingsverband (Davis et al., 1997a; Schillemans, 2013). Vertrouwen wordt in het principaal-steward model gezien als de bereidbaarheid van beide actoren om elkaar de ruimte te geven opportunistisch gedrag te vertonen met het idee dat deze ruimte niet 'misbruikt' zal worden (Van Slyke, 2007). Bij het ontwikkelen van een lange-termijn samenwerkingsverband ontstaan er in het begin hogere transactiekosten, omdat actoren tijd en moeite dienen te investeren in het begrijpen van elkaars intenties en motieven (Segal & Lehrer, 2012; Dicke, 2002). Wanneer de relatie zich echter verder ontwikkelt, en wanneer er via herhaaldelijke onderlinge interactie een vertrouwensband wordt opgebouwd, zorgt het wederzijds begrip en het nastreven van dezelfde doelen ervoor dat actoren niet of nauwelijks hoeven te investeren in uitgebreide monitor- en controlemaatregelen (Van Slyke, 2007). De steward handelt namelijk vanuit het geboden vertrouwen en met de nodige autonomie om de doelen van de principaal te behalen (Snippert et al., 2015). Dit leidt idealiter tot: *“a true principal-steward*

relationship that is designed to maximize the potential performance of the group." (Davis et al., 1991 p. 39).

Er is, tot slot, een sterk verschil in de aard van de managementpraktijken die centraal staan in het principaal-agent model en het principaal-steward model (Caers et al., 2006; Schillemans, 2013). Waar *agency theory* uitgaat van een hiërarchische relatie die in stand wordt gehouden door extensieve controle, veronderstelt *stewardship theory* een 'korte afstand' tussen principaal en steward, gekenmerkt door een persoonlijke manier van leiderschap (Schillemans, 2013). Een kortere machtsafstand tussen principaal en steward stelt beide in staat om een loyale vertrouwensband op te bouwen, omdat elkaars intenties, problemen en vaardigheden begrepen worden (Van Slyke, 2007; Lamothe & Lamothe, 2012). Wanneer een gemeente bijvoorbeeld inzichtelijk heeft dat er een tijdelijk personeelstekort is bij een jeugdhulpaanbieder, dan kan een gemeente er voor kiezen om tijdelijk 'soepeler' om te gaan met de eisen die aan de dienstverlening gesteld wordt. Dit sluit aan bij de visie van het inkoopproces als meer dan alleen het doorlopen van een aanbestedingsprocedure. Het opbouwen van een loyale vertrouwensband gaat gepaard met een managementstijl die gericht is op zelfregulatie binnen de gezamenlijk bepaalde kaders (Schillemans, 2013). Zelfregulatie houdt in dat de steward zichzelf weet te beperken tot het handelen binnen de gestelde kaders en met oog op de gestelde doelen (Dicke, 2002). Om actoren hiervoor te motiveren stelt de principaal-agent theorie dat een principaal financiële incentives dient te gebruiken, terwijl de stewardship theorie pleit voor de werking van *reputational benefits* (Davis et al., 1991; Van Slyke, 2007). Het succes van de contractuele relatie, hangt af van de tevredenheid van beide actoren met de onderlinge interacties en het verloop van het proces (Snippert et al., 2015) en als uitkomst verdienen principalen en stewards de reputatie(winst) als betrouwbare partner (Schillemans, 2013).

Het principaal-steward model tracht dus een verklaring te bieden voor het gedrag van de principaal en de steward in een contractuele relatie die gericht is op het ontwikkelen van een lange-termijn samenwerkingsverband. De principaal en de steward streven dezelfde doelen na waarbij de steward gemotiveerd wordt door waarden zoals autonomie, vertrouwen en reputatie. Om een stewardship-relatie te ontwikkelen dient de principaal de benodigde autonomie te verschaffen, een 'korte machtsafstand' en een persoonlijke benadering te hanteren om zodoende een loyale vertrouwensband te ontwikkelen. Figuur 2.2 biedt een schematische weergave van het principaal-steward model.



Figuur 2.2: Schematische weergave van het principaal-steward model
(Verkregen van Snippert et al., 2015, p.572)

2.5 Verklaringen voor inkoopproblematiek vanuit principaal-steward model

Het principaal-steward model biedt een andere kijk op de contractuele relatie tussen gemeente en jeugdhulpaanbieder en gaat uit van vertrouwen als basis voor een lange-termijn partnerschap gericht op het behalen van dezelfde doelen. Actoren begrijpen elkaars motieven en intenties door herhaalde interactie en transparantie in het proces. Het ontwikkelen van een vertrouwensband is in het begin echter een vrij risicovol proces dat veel tijd en moeite kost, terwijl de baten pas op de lange termijn waarneembaar zijn. Sommige auteurs stellen dan ook dat publieke managers niet altijd bereid zijn om dit risico te lopen en tijd en moeite te investeren om een vertrouwensband op te bouwen (van Slyke, 2007; Lamothe & Lamothe, 2012). Dat terwijl het gebrek aan onderling vertrouwen door velen wordt gezien als de motor die een groot deel van de inkoopproblematiek aanzwengelt (Stokmans, 2019; Bosboom et al., 2018; de koster, 2019b).

Een van de elementen die het opbouwen van een vertrouwensband bemoeilijkt is de politieke voorkeur voor controle en voorspelbaarheid (van Slyke, 2007; Dicke, 2002). Het beleidsdomein van sociale diensten is een politiek gevoelig beleidsdomein, omdat er vaak grote hoeveelheden publiek geld besteed worden en omdat er soms ingrijpende diensten voor zwakke of kwetsbare mensen worden geleverd (Dicke, 2002; van Slyke, 2007). Politici en bestuurders hechten op dit vlak dan ook veel waarde aan vooraf vastgelegde verantwoordelijkheden en verantwoordingsmechanismen en verkiezen daarmee in veel gevallen regels boven resultaten (Schapper, Malta & Gilbert, 2017; Arundel, 2017). Dit proces wordt nog eens versterkt door de aanwezigheid van financiële problemen of incidenten die recent (in de media) naar voren zijn gekomen (Brändström & Kuipers, 2003). Het gevolg hiervan is dat de principaal strenge contracten opstelt met uitgebreide bepalingen en weinig ruimte voor flexibiliteit om zo het politieke risico zo veel mogelijk te beperken (Schapper et al., 2017). Dit beperkt de mogelijkheden voor het ontwikkelen van een vertrouwensband tussen gemeente en jeugdhulpaanbieders aanzienlijk. Een lange-termijn vertrouwensband tussen principaal en steward ontstaat namelijk wanneer de steward voldoende autonomie geniet en wanneer er ruimte wordt geboden om elkaars intenties en motieven te begrijpen (onder andere door deze ruimte contractueel vast te leggen) (Brown et al., 2016). Uitgebreide contractuele bepalingen en strenge contracten bepalen vooraf de mogelijkheden voor de steward en beperken daarmee de ruimte voor dialoog gedurende de contractuele periode.

Ook de organisatiecultuur van de publieke sector draagt niet bij aan het ontstaan van een vertrouwensband. De publieke sector wordt namelijk gekenmerkt door een bepaalde mate van risico-avers gedrag bij publieke managers (Brown & Osborne, 2013; Arundel, 2017). De baten van een lange-termijn partnerschap zijn immers vaak diffuus en lastig waar te nemen, terwijl de kosten en risico's direct terug te dringen zijn tot het werk van een publieke manager (Arundel, 2017). Wanneer er voor de politiek en binnen de organisatie onvoldoende geloof is in de potentiële baten van een stewardship-relatie, dan wordt het lastig om draagvlak te creëren en te behouden voor de lange-termijn vertrouwensband (Brown & Osborne, 2013).

Het principaal-agent model en het principaal-steward model benaderen het gedrag van managers in een contractuele relatie vanuit een verschillende set aan assumpties. Beide modellen bieden vanuit die assumpties een andere kijk op de problemen die zich voordoen op het gebied van inkoop. Tabel 2.1 biedt een samenvatting van de verschillen tussen beide modellen.

Tabel 2.1: Verschillen tussen P-A model & P-S model (Op basis van Davis et al., 1997a; Van Slyke 2007; Schillemans, 2013)

ASPECT	PRINCIPAAL-AGENT MODEL	PRINCIPAAL-STEWARD MODEL
Mensbeeld	Rationele actor gericht op eigenbelang en winstmaximalisatie	Onbaatzuchtige actor gericht op het dienen van collectieve belang
Theoretische basis	Economie Organisationele wetenschap	Sociologie Psychologie
Organisationele assumpties	Informatie-asymmetrie Conflicterende doelen	Transparantie Overeenstemming in doelen
Managementfilosofie	Controleren	Zelfregulatie
Commodity	Informatie	Vertrouwen
Aard van de relatie	Korte-termijn, hiërarchische relatie gericht op controle beheersing	Lange-termijn relatie gericht op ontwikkelen partnerschap
Motiveren van actoren door	Financiële incentives	Vertrouwen, autonomie en verantwoordelijkheid
Bron van macht	Institutionele macht: Dwang en controle	Persoonlijke macht: Expertise en aanzien
Doel van relatie	Kostenbeheersing	Maximale performance
Verklaringen voor inkoopproblematiek	Gebrek aan juiste informatie: → Beperkte informatiepositie gemeente → Prestaties niet eenvoudig op outcome-niveau te meten	Gebrek aan vertrouwen: → Politieke druk tot controle en voorspelbaarheid → Risico-avers gedrag publieke managers

2.6 Conceptueel model

De theoretische concepten - die in dit onderzoek gelden als vertrekpunt in de zoektocht naar verklaringen voor de inkoopproblematiek - zijn verkregen vanuit de volgende wetenschappelijke paradigma's: 'contracting social services', 'agency theory' en 'stewardship theory'. De beschreven concepten hebben elk een bepaald negatief of positief effect op de aanwezigheid van aanbestedingsrisico's in de contractuele relatie tussen gemeente en aanbieder. De relaties tussen deze concepten worden hieronder verder uiteengezet.

Agency theory (linkerzijde van het conceptueel model)

Kennis en informatie over het handelen van de agent zijn belangrijke onderdelen binnen het principaal-agent model. De complexiteit en specificiteit van jeugdhulp maakt het voor gemeenten echter lastig om de kwaliteit van jeugdhulpaanbieders te beoordelen en zicht te krijgen op de kwaliteit van de geboden jeugdhulp, wat resulteert in een beperkte informatiepositie van gemeenten (zie ook paragraaf 2.3). Ook het meten van de resultaten (op outcome-niveau) is bij sociale diensten (zoals jeugdhulp) lastig uit te voeren, omdat de maatschappelijke uitkomsten waar de gemeente met jeugdhulp op wil sturen pas later waarneembaar zijn en niet eenvoudig terug te dringen zijn tot de behandeling (zie ook paragraaf 2.3).

Het feit dat gemeenten een beperkte informatiepositie hebben ten aanzien van (het handelen en de kwaliteit van) de jeugdhulpaanbieder en het feit dat resultaten niet eenvoudig op outcome-niveau gemeten kunnen worden betekent dat de aanbieder over het algemeen makkelijker in staat is om het eigenbelang na te streven (Van Puyvelde, et al., 2012; Korsten, 2018). Dat komt omdat het voor gemeenten lastig is om vast te stellen wanneer een jeugdhulpaanbieder goede hulp levert, omdat het 'vaststellen van kwaliteit' afhankelijk is van specialistische kennis. Het eigenbelang doet zich vervolgens - afhankelijk van de gekozen inkoopvorm – in verschillende vormen voor (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2: Aanbestedingsrisico's per bekostigingsvorm (op basis van Korsten, 2018; Jeugdinstituut, 2018)

BEKOSTIGINGSVORM	AANBESTEDINGSRISICO'S
PxQ-financiering	- Overproductie - Bureaucratisering
Resultaatgerichte bekostiging (per cliënt)	- Onder-investering
Populatiebekostiging	- Onder-investering - Monopolisering

Wanneer de gemeente bijvoorbeeld besluit om de jeugdhulp op basis van PxQ-financiering in te kopen, dan ontstaat er door de beperkte informatiepositie van de gemeente een omgeving waarin aanbieder 'makkelijker' in staat is om over te produceren (Korsten, 2018). Een gemeente kan de kwaliteit van geboden hulp immers moeilijk vaststellen vanwege het tekort aan specialistische kennis binnen de organisatie (van Puyvelde et al., 2012). Wanneer de gemeente besluit om jeugdhulp in te kopen op basis van het resultaatgerichte model (waarbij de aanbieder betaald wordt op basis van het

behalen van een vooraf te definiëren resultaat), dan gaat de gemeente uit van de veronderstelling dat het resultaat vooraf eenvoudig is vast te stellen (Martin, 2005). Dat blijkt echter niet altijd het geval, omdat jeugdhulp in beginsel lastig te meten is en omdat de gemeente de zorgvraag in beperkte mate 'vooraf' kan vaststellen vanwege de beperkte informatiepositie (Van Puyvelde, 2012; Martin, 2005). Dit vergroot het risico dat de aanbieder zich vanwege de informatievoorsprong beperkt tot het behalen van enkel het vooraf vastgestelde resultaat, terwijl tijdens de behandeling kan blijken dat er bijvoorbeeld meer zorg nodig is (Huizing, 2018). Populatiebekosting brengt vervolgens het risico met zich mee dat één of enkele aanbieders verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp in de regio, waardoor de gemeente het risico vergroot dat de aanbieder te hoge prijzen voert of dat bepaalde aanbieders niet worden ingehuurd door de hoofdaannemer (waardoor mogelijk belangrijke kennis en vaardigheden verloren gaan) (Korsten, 2018). Ook dit proces wordt versterkt door het feit dat gemeenten weinig zicht hebben op de uitvoeringsprocessen van de hoofdaannemer en dat resultaten in beperkte mate meetbaar zijn, omdat de hoofdaannemer als gevolg van de informatievoorsprong 'meer ruimte' heeft om bijvoorbeeld onder te investeren of 'te hoge' tarieven te vragen. Het risico op bureaucratisering neemt toe vanwege de beperkte informatiepositie van gemeenten en het beperkt kunnen meten van resultaten, omdat sommige gemeenten in een reflex op bovenstaande onzekerheden proberen om de grote informatieachterstand te beperken door aanbieders (bovenmatig) te controleren op kwalitatieve en budgetmatige verantwoordingseisen.

De aanwezigheid van vaardige inkoopmanagers speelt - zoals bleek uit paragraaf 2.1 - een belangrijke rol in het beperken van de bovenstaande risico's (Girth et al., 2012; Brown et al., 2010).

Inkoopmanagers dienen de beleidsmatige aspecten van jeugdhulp te vertalen naar concrete eisen voor inkoop door ze vooraf te verwerken in het inkooptraject en tijdens de duur van het contract te monitoren en te controleren (Brown et al., 2016). Dit vereist specifieke vaardigheden zoals: politiek-bestuurlijke sensitiviteit, uitgebreide kennis van de markt van aanbieders en goede onderhandelingsvaardigheden. De verwachting is dat gemeenten niet altijd beschikken over inkoopmanagers die deze complexe set aan vaardigheden machtig zijn en dat daardoor de aanbestedingsrisico's toenemen (Huizing, 2018). Deze theoretische veronderstelling is gebaseerd op het idee dat wanneer beleidsmatige eisen niet goed ingekocht worden dat jeugdhulpaanbieders dan te weinig (gedegen ontwikkelde) kaders meekrijgen die het opportunistische gedrag van jeugdhulpaanbieders kunnen beperken (Brown & Osborne, 2013; Brown et al., 2016).

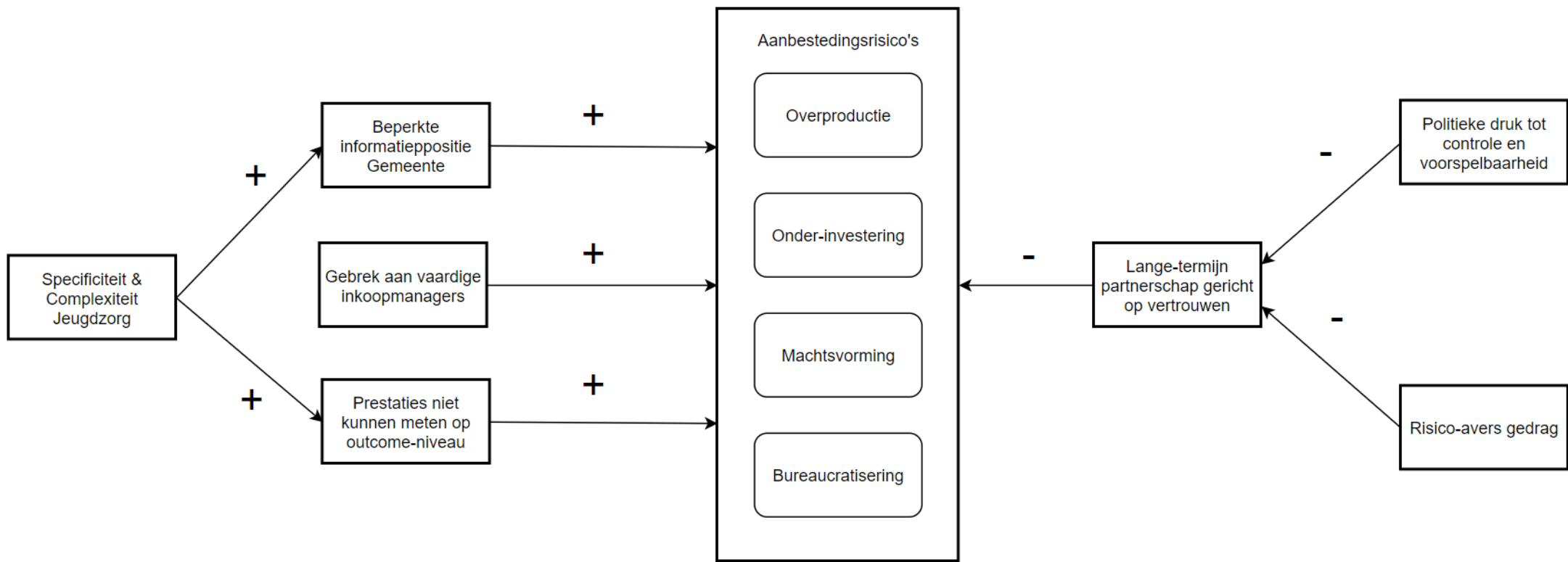
Stewardship theory (rechterzijde van het conceptueel model)

Stewardship theory gaat uit van een lange-termijn samenwerkingsverband waarbij gemeente en aanbieder op basis van vertrouwen en autonomie de best mogelijke jeugdhulp ontwikkelen. Zoals bleek uit paragraaf 2. biedt de politieke voorkeur voor controle en voorspelbaarheid en de risico-averse cultuur die volgens Brown en Osborne (2013) kenmerkend is voor de meeste publieke organisaties een belangrijke verklaring is voor waarom gemeenten en jeugdhulpaanbieders moeite hebben om een stewardship-relatie te ontwikkelen en te behouden. De politieke voorkeur voor

controle en voorspelbaarheid en de risico-averse houding zorgen ervoor dat de autonomie van en het vertrouwen in de aanbieder (wat een belangrijk onderdeel van de stewardship-relatie vormt) onder druk kunnen komen te staan (van Slyke, 2007; Segal & Lehrer, 2012). Omdat jeugdhulp een politiek gevoelig domein is en omdat er grote hoeveelheden geld besteedt worden, wordt het lastig om politiek draagvlak te creëren en te behouden voor het samenwerkingsverband vanwege het altijd aanwezige risico dat gepaard gaat met een relatie gebaseerd op vertrouwen: de andere partij misbruikt het vertrouwen voor eigen belang (van Slyke, 2007; Schillemans, 2013).

Een wederzijdse stewardship-relatie gebaseerd op vertrouwen, autonomie en het nastreven van dezelfde doelen beperkt de aanwezigheid van aanbestedingsrisico's (in de meeste artikelen *agency costs* genoemd) volgens van Slyke (2007) en Schillemans (2013) aanzienlijk. Als gemeente en aanbieder bereid zijn om naar elkaars intenties en problemen te luisteren én te handelen dan kunnen de negatieve prikkels (zie tabel 2.2) bij de gemeente (bureaucratie) en de aanbieder (overproductie, onder-investering, monopolisering) verminderd worden. Het onderlinge vertrouwen zorgt er namelijk voor dat deze prikkels zonder argwaan en met transparantie besproken kunnen worden en die prikkels zullen als gevolg van de altruïstische houding van beide partijen verminderd worden.

De bevindingen uit deze paragraaf monden uit in het conceptueel model dat schematisch is weergegeven in figuur 2.3.



Figuur 2.3: Conceptueel model op basis van Principaal-Agent model (linkerzijde van de figuur) en Principaal-Steward model (rechterzijde van de figuur)

H3. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

In dit hoofdstuk worden de keuzes met betrekking tot de methodologische aspecten van het onderzoek verantwoord. Dit onderzoek is te typeren als een kwalitatief, explorerend onderzoek met verklarende elementen (paragraaf 3.1). Aan de hand van semigestructureerde interviews met mensen die op verschillende wijze betrokkenen zijn bij het inkoopproces van jeugdhulp wordt een antwoord gezocht op de centrale onderzoeksvraag (paragraaf 3.2). De verkregen data worden uitgewerkt in transcripten waarna de transcripten systematisch gecodeerd en geanalyseerd worden om belangrijke patronen te ontdekken (paragraaf 3.3). De belangrijkste theoretische concepten worden in dit hoofdstuk geoperationaliseerd aan de hand van operationalisering die in de literatuur veel gebruikt worden (paragraaf 3.4). De privacy van de respondenten wordt gewaarborgd door gebruik te maken van het *'informed consent'* principe en door de verzamelde data op te slaan in de beveiligde omgeving van de Erasmus Universiteit (paragraaf 3.5). De betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek worden gewaarborgd door onder andere gebruik te maken van *member checking*, triangulatie van onderzoeksmethoden, databronnen triangulatie en theoriegedragen generaliseerbaarheid (paragraaf 3.6).

3.1 Onderzoeksopzet

De focus van dit onderzoek ligt bij de problemen die worden ervaren door gemeenten en jeugdhulpaanbieders bij het inkoopproces van jeugdhulp. Het onderzoek kan zodoende geclassificeerd worden als een exploratieve casestudy met verklarende elementen (Babbie, 2013; Boeije, 2014). Er is gekozen voor een kwalitatief onderzoek om recht te doen aan de complexe aard van de problemen die spelen met betrekking tot jeugdhulp (Babbie, 2013). Een kwalitatief onderzoek stelt de onderzoeker in staat om gegevens open en flexibel te interpreteren om zo de complexe onderliggende (onbekende) verbanden bloot te leggen (Boeije, 2014). Dit doet dan ook recht aan het inductieve deel van dit onderzoek: het verkennen van de problemen die potentieel worden ervaren door gemeenten en jeugdhulpaanbieders.

Er is gekozen voor een (kwalitatieve) case study om recht te doen aan de complexiteit en meervoudigheid van zienswijze met betrekking tot de inkoopproblematiek (Babbie, 2013). Een casestudy maakt het namelijk mogelijk om verschillende zienswijzen ten aanzien van een of meerdere fenomenen intensief te analyseren door die verbanden in de natuurlijke context te analyseren (Boeije, 2014). Het gaat hierbij om een klein aantal onderzoekseenheden die intensief onderzocht worden om een holistisch beeld van een bepaald fenomeen (in dit geval inkoopproblematiek) te verkrijgen (Boeije, 2014).

Volgens van Staa & Evers (2010) is er in het kwalitatieve onderzoeksdomein meestal geen sprake van een volledig deductief of inductief onderzoek en wisselt de kwalitatieve onderzoeker tijdens de analyse voortdurend tussen beide onderzoeksvormen. Ook dit onderzoek wordt gekenmerkt door

deze constante wisseling. Hoewel het startpunt voor de analyse – de theoretische concepten en onderliggende mechanismen uitgewerkt in hoofdstuk 2 – deductief tot stand is gekomen, komen er tijdens de dataverzameling nieuwe inzichten aan bod die aanvullend zijn op de bestaande theoretische mechanismen of een nieuw mechanisme aan tonen. Ook past een inductieve deelbenadering beter bij het verkennende deel van dit onderzoek: het inventariseren van de problemen die er potentieel spelen.

3.2 Onderzoeksmethoden

Semigestructureerde interviews

Om de relevante kwalitatief data te verzamelen wordt er in dit onderzoek gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Een semigestructureerd interview is “een gesprek waarin de interviewer vragen stelt over de gedragingen, opvattingen, houdingen en ervaringen ten aanzien van bepaalde sociale verschijnselen aan een geïnterviewde” (Boeije, 2014, p.62). Er wordt gebruik gemaakt van een vooraf opgestelde topiclijst die de basisstructuur voor het interview bepaalt. De topiclijst wordt samengesteld aan de hand van de belangrijkste concepten die in het theoretisch kader aan bod gekomen zijn en wordt tijdens het dataverzamelingsproces aangepast. Het semigestructureerde aspect van het interview duidt op het afwijken van de volgorde van interviewvragen afhankelijk van het verloop van het gesprek of de antwoorden die worden gegeven. Dit stelt de onderzoeker in staat om door te vragen op interessante antwoorden of bijzondere bevindingen en hiermee kan de onderzoeker een zo gedetailleerd mogelijk beeld van een bepaald fenomeen verkrijgen (Babbie, 2013).

Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de inkoopproblematiek en om recht te doen aan de meervoudigheid aan perspectieven ten aanzien van inkoopproblematiek worden er interviews afgenomen met actoren met een verscheidenheid aan verschillende functies. Zo worden er mensen geïnterviewd die direct betrokken zijn bij het proces van hun eigen organisatie en worden er mensen geïnterviewd die vanwege hun functie zicht hebben op de problemen die door meerdere gemeenten en zorgaanbieders worden ervaren. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de respondenten waarmee interviews zijn afgenomen.

Tabel 3.1: *Overzicht respondenten*

RESPONDENT
Emeritus Professor Inkoopmanagement
Strategisch Inkoopadviseur VNG
Beleidsmedewerker VWS
Accounthouder Regionale Inkooporganisatie
Beleidsadviseur Jeugdzorg Nederland
Teamleider Jeugd & Gezin (middelgrote gemeente)
Inkoop-en Contractmanager Regionale Inkooporganisatie (1)
Inkoop-en Contractmanager Regionale Inkooporganisatie (2)

Documentenanalyse

Naast interviews worden er in dit onderzoek ook relevante documenten geselecteerd en geanalyseerd. Het analyseren van relevante documenten is aanvullend op de interviews en biedt de nodige verdieping of verbreding ten aanzien van de onderzoeksresultaten. De selectie van relevante documenten verloopt via twee wegen. Enerzijds worden de antwoorden van respondenten die in een bepaalde gemeente of regio werkzaam zijn vergeleken met relevante documenten uit dezelfde regio (afhankelijk van de beschikbaarheid). Hiermee wordt de onderzoeker in staat gesteld om de bevindingen uit de interviews te vergelijken met de bevindingen die voortkomen uit de documenten om zo tot een compleet, betrouwbaarder beeld van de inkoopproblematiek te komen. De tweede selectiemethode is het selecteren van documenten op basis van relevantie voor het onderzoeksonderwerp. Hiertoe zijn de onderstaande selectiecriteria opgesteld (zie tabel 3.2). De onderzoeker continueert dit selectieproces totdat er dataverzadiging optreedt onder de geanalyseerde documenten. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de geanalyseerde documenten.

Tabel 3.2: Selectiecriteria documentenanalyse

ASPECT	SELECTIECRITERIA
A) Soort document	Inkoopevaluaties, rekenkamerrapporten, onderzoeksrapportages
B) Inhoud van document	Document behandelt (ten dele) het inkoopproces van jeugdzorg. Document bespreekt het inkoopproces vanuit het perspectief van gemeente of jeugdhulpaanbieder .
C) Publicatiedatum	Document is na 1 januari 2018 gepubliceerd. Dit criterium wordt gehanteerd, omdat documenten voor deze periode minder representatief zijn voor dit onderzoek. Deze periode stond immers hoofdzakelijk in het teken van het op orde krijgen van de nieuw verkregen taken als gevolg van de transitie.
D) Betrouwbaarheid	Document biedt een consistent verhaal met een logische structuur en duidelijke argumentatie.

3.3 Data-analyse

Kwalitatieve data-analyse is volgens Boeije (2014) een cyclisch proces waarbij data in relevante categorieën wordt opgedeeld waarbij er tegelijkertijd relevante categorieën voortkomen uit de data. Zo vindt er tijdens de data-analyse een constante wisselwerking plaats tussen dataverzameling en data-analyse. Dit vindt plaats door de verkregen data vanuit interviews constant met elkaar te vergelijken. De theoretische concepten die voortkomen uit het theoretisch kader gelden als vertrekpunt van het analyseproces waarin constant wordt afgewisseld tussen segmenteren en structureren (Boeije, 2014). Dat proces van segmenteren en structureren vindt plaats tijdens het coderen. Tijdens het coderen onderscheidt de onderzoeker verschillende thema's door de antwoorden van respondenten een bepaald label te geven. Data wordt dan tijdens de dataverzameling al geanalyseerd en er wordt veelvuldig gereflecteerd op de gevonden resultaten (Boeije, 2014). Een overzicht van de gebruikte codes is terug te vinden in bijlage 4.

3.4 Operationalisering

De theoretische concepten uit hoofdstuk 2 zijn in tabel 3.3 omgezet in concrete dimensies en meetbare indicatoren. De variabelen zijn geoperationaliseerd met behulp van eerdere operationalisering van de literatuur.

Tabel 3.3: Operationalisering

ONAFHANKELIJKE VARIABELEN			
CONSTRUCT	VARIABELEN	DIMENSIES	INDICATOREN
1. Service specifieke-kenmerken	1.1 Specificiteit Specifieke diensten richten zich op een of enkele probleemdimenties en worden maar door een beperkt aantal aanbieders aangeboden. (Brown & Potoski, 2004; Girth et al., 2012)	<ul style="list-style-type: none"> - Beperkt aantal aanbieders die deze dienst leveren - Beperkt aantal problemen waar dienst geschikt voor is 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoeveelheid beschikbare aanbieders - Hoeveelheid geschikte probleemdimenties
	1.2 Complexiteit Deze diensten worden gekenmerkt door verschillende niveaus van behandelbaarheid, verschillende niveaus van clientmotivatie en vereisen een hoge mate van specialisme in het leveren van de dienst. (Brown & Potoski, 2004; Girth et al., 2012)	<ul style="list-style-type: none"> - Onzekerheid over gevolgen van en vereisten voor het leveren van de dienst - Meerdere onderling samenhangende probleemdimenties - Vereist specialistische kennis om dienst te begrijpen - Beleidsmatige doelen lastig te vertalen in concrete prestatie-indicatoren 	<ul style="list-style-type: none"> - Aantoonbaarheid van de gevolgen van een dienst - Evidence-based vormen van jeugdhulp - Mate waarin specialistische kennis nodig is om dienst te begrijpen - Mate waarin beleidsmatige doelstellingen effectief vertaald worden in prestatie-indicatoren
2. Vaardigheid managers	2.1 Vaardige beleidsmedewerkers Medewerker van de organisatie bezit vaardigheden en kennis die nodig zijn om de beleidsmatige aspecten van jeugdhulp te vertalen in concrete eisen aan inkoop. (Brown et al., 2010; Van Slyke, 2007)	<ul style="list-style-type: none"> - Samenhangende beleidsvisie construeren - Beleidsvisie overbrengen op inkoopmanagers - Contractuele relatie onderhouden 	<ul style="list-style-type: none"> - Mate waarin beleidsvisie duidelijk is voor beleidsmedewerker - Beleidsvisie is duidelijk voor inkoopmanagers - Regelmatig onderhouden van contact - Contact met partner onderhouden
	2.2 Vaardige inkoopmanagers Medewerker van de organisatie bezit vaardigheden en kennis die nodig zijn om het inkoopproces goed te laten verlopen. (Brown et al., 2010; Van Slyke, 2007)	<ul style="list-style-type: none"> - Beleidsdoelstellingen vertalen in concrete meetbare prestatie-indicatoren - Controleren en monitoren - Contractuele relatie onderhouden - Prestaties evalueren - Informatie vanuit monitoring vertalen in concrete lessen/aandachtspunten 	<ul style="list-style-type: none"> - Mate waarin medewerker in staat is om beleidsdoelstellingen te vertalen in concrete meetbare prestatie-indicatoren - Effectieve controle en monitoring toepassen - Informatie heeft/wordt omgezet in diagnostische waarde
3. Informatie	3.1 Beperkte informatie positie Gemeente* Gemeenten hebben in beperkte mate zicht op de soort zorg en de hoeveelheid zorg die nodig is. Ook de uitvoeringsprocessen van jeugdhulpaanbieders zijn niet altijd duidelijk. (Korsten, 2018; Agahore, 2009)	<ul style="list-style-type: none"> - Niet of nauwelijks begrijpen van soort zorg die nodig is - Weinig zicht op de hoeveelheid zorg die nodig is - Weinig zicht op uitvoeringsprocessen van jeugdhulpaanbieders 	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeente weet niet welke soort zorg en de hoeveelheid zorg die nodig is - Gemeente begrijpt uitvoeringsprocessen van jeugdhulpaanbieder niet

		- Kwaliteit van jeugdhulp is lastig waar te nemen door gemeente	- Beperkte transparantie over informatie
	3.2 Prestaties niet kunnen meten op outcome-niveau* De gewenste uitkomst van jeugdhulp is niet enkel terug te dringen tot een behandelplan of methode (outcome-onzekerheid) en er zijn soms meerdere jeugdhulpaanbieders betrokken bij één gezin. (Korsten, 2018; Martin, 2005)	- Moeilijkheden met definiëren van prestatie-indicatoren - Problemen met hanteren van resultaatgericht inkopen - Kwaliteitseisen in contracten opnemen	- Prestatie-indicatoren op outcome-niveau worden in beperkte mate opgesteld - Resultaatgericht inkopen wordt in beperkte mate gebruikt of als niet nuttige ervaren
4. Vertrouwen	4.1 Politieke druk tot controle en voorspelbaarheid Politici en bestuurders hechten veel waarde aan vooraf vastgelegde verantwoordelijkheden en verantwoordingsmechanismen. (Schapper et al., 2017; Arundel, 2017).	- Politieke gevoeligheid beleidsdomein - Druk tot controle en voorspelbaarheid - Weinig speelruimte in contracten - Uitgebreide contractuele bepalingen	- Ervaren druk om politieke crisis te voorkomen - Ervaren druk tot controle en voorspelbaarheid - Weinig ervaren autonomie bij jeugdhulpaanbieders
	4.2 Risico-avers gedrag Publieke sector wordt gekenmerkt door een bepaalde mate van risico-avers gedrag. Publieke managers willen niet altijd het risico lopen om tijd en moeite te investeren om daarna 'bedrogen' te worden. (Brown & Osborne, 2013)	- Publieke managers investeren geen tijd en moeite in ontwikkelen vertrouwensband - Publieke managers zijn niet bereid om risico te lopen	- Weinig contact onderhouden tussen managers en jeugdhulpaanbieders - Managers houden zich vast aan gebaande paden en veilige procedures
	4.3 Lange-termijn partnerschap gericht op vertrouwen* De bereidbaarheid van beide actoren om elkaar de ruimte te geven opportunistisch gedrag te vertonen met de overtuiging dat deze ruimte niet 'misbruikt' zal worden. Samenwerking vindt plaats over langere termijn. (Van Slyke, 2007).	- Actoren hechten waarde aan autonomie, verantwoordelijkheid en vertrouwen - Korte machtsafstand - Persoonlijke manier van interactie - Focus op zelfregulatie - Beide actoren gemotiveerd om dezelfde doelen te behalen	- Contractuele 'ruimte' voor autonomie - Relatiebeheer uitvoeren - Beide actoren zijn er van overtuigd dat beiden gemotiveerd zijn om doelen te behalen - Beide actoren kennen elkaars problemen en intenties
AFHANKELIJKE VARIABELEN			
CONSTRUCT	VARIABLEN	DIMENSIES	INDICATOREN
5. Aanbestedingsrisico's	5.1 Overproductierisico Jeugdhulpaanbieders hebben de mogelijkheid om de informatievoorsprong te misbruiken door ook jeugdhulp aan te bieden wanneer ook wanneer dat niet strikt noodzakelijk is. (Korsten, 2018; Fenger et al., 2016)	- Aanwezigheid van informatievoorsprong - Ruimte voor opportunistisch gedrag	- Jeugdzorgaanbieder bezit meer relevante informatie - Jeugdzorgaanbieder kan zonder weten van gemeente overproduceren
	5.2 Onder-investeringsrisico Jeugdhulpaanbieders bieden jeugdhulp aan die onvoldoende de problemen van de cliënt adresseert. (Korsten, 2018; Fenger et al., 2016)	- Aanwezigheid van informatievoorsprong - Ruimte voor opportunistisch gedrag	- Jeugdzorgaanbieder bezit meer relevante informatie - Jeugdzorgaanbieder kan zonder weten van gemeente onder-investeren
	5.3 Monopoliseringsrisico Jeugdhulpaanbieders misbruiken mogelijk monopolistische positie en afhankelijkheid	- Aanwezigheid van afhankelijkheidsrelatie - Ruimte voor opportunistisch gedrag	- Gemeente sterk afhankelijk van jeugdhulpaanbieder

	om een te hoge prijs op te voeren (Korsten, 2018)		- Jeugdzorgaanbieder kan zonder weten van gemeente hoge prijs vragen.
	5.4 Bureaucratiseringsrisico Gemeente nemen mogelijk uitgebreide kwaliteitseisen en contractuele bepalingen op in het contract. Weinig ruimte voor flexibiliteit en weinig adaptief vermogen als gevolg daarvan. (Korsten, 2018)	- Uitgebreide kwaliteitseisen en contractuele bepalingen - Weinig ruimte voor flexibiliteit en adaptief vermogen - Ruimte voor opportunistisch gedrag	- Jeugdzorgaanbieder bezit meer relevante informatie - Mogelijkheid tot beperken van handelingsruimte voor jeugdhulpaanbieder

* Variabel geldt in dit onderzoek als onafhankelijke én afhankelijke variabeel

3.5 Ethische aspecten

Boeije (2014) noemt een drietal aspecten die door de onderzoeker in acht genomen moeten worden om te voldoen aan de ethische standaarden van gedegen onderzoek. Die aspecten worden hieronder verder toegelicht.

Informed consent

Allereerst dient de onderzoeker transparant te zijn over de wijze waarop data verzameld wordt en met welk doel dat gebeurt. Dit wordt ook wel het *informed consent* principe genoemd. In dit onderzoek wordt *informed consent* gezien als een doorlopend proces waarbij er voor, tijdens en na het interview transparant en open gecommuniceerd wordt over de manier van dataverwerking. Concreet betekent dit dat respondenten een *informed consent* formulier ondertekenen waarin ze worden geïnformeerd over het doel van het onderzoek en de wijze waarop er met de verstrekte data wordt omgegaan (zie bijlage 1). In het *informed consent* formulier is ook een toestemmingsformulier opgenomen waarbij respondenten dienen aan te geven dat ze toestemming geven tot het opnemen van het interview en het gebruik van quotes in het onderzoeksrapport.

Privacy

Het waarborgen van de privacy van respondenten betekent dat de respondent beslist over welke informatie er ter beschikking wordt gesteld en met welk doel. De onderzoeker dient transparant te zijn over waar de verstrekte data voor gebruikt zal worden en met wie persoonlijke informatie gedeeld wordt. In dit onderzoek wordt er data verwerkt om te voldoen aan de eisen die aan het afstuderen gesteld worden en worden persoonlijke data alleen met de scriptiebegeleider gedeeld. Ook dit is vastgelegd in het *informed consent* formulier.

Vertrouwelijkheid

De onderzoeker dient vertrouwelijk met de verstrekte gegevens om te gaan door de anonimiteit van respondenten te waarborgen. Dit betekent dat persoonlijke gegevens niet aan de data gekoppeld worden en dat antwoorden van respondenten geanonimiseerd in het onderzoek verwerkt worden door gebruik te maken van pseudoniemen.

3.6 Kwaliteitscriteria: betrouwbaarheid & validiteit

Om de kwaliteit van onderzoek te waarborgen dient het onderzoek tot op zekere hoogte betrouwbaar te zijn (Babbie, 2013). Betrouwbaarheid gaat over de herhaalbaarheid van het onderzoek en de afwezigheid van incidentele meetfouten en toeval (Babbie, 2013). Als er sprake is van betrouwbaar onderzoek dan kan de onderzoeker stellen dat wanneer het onderzoek onder dezelfde voorwaarden en met dezelfde methoden wordt uitgevoerd, het min of meer hetzelfde resultaat oplevert. Bij validiteit gaat het om de vraag of de gekozen onderzoeksopzet en -methode aansluiten bij de onderzoeksvraag en of de onderzoeker daadwerkelijk meet wat hij of zij zegt te meten (Babbie, 2013). Om de betrouwbaarheid & validiteit van het onderzoek te garanderen worden in dit onderzoek de volgende strategieën toegepast.

Transparantie over onderzoeksmethoden

Kwalitatief onderzoek is vanwege het flexibele, open karakter lastig te repliceren, waardoor gegevens niet altijd betrouwbaar zijn (Boeije, 2014). Zelfs wanneer de ondernomen stappen nauwkeurig verantwoord zijn is herhaalbaarheid niet eenvoudig te verwezenlijken. Een poging om herhaalbaarheid toch enigszins te bevorderen is door transparant te zijn over de gehanteerde onderzoeksmethode te en door het onderzoeksproces door een expert of andere onderzoeker te laten toetsen op betrouwbaarheid. In dit onderzoek is deze rol weggelegd voor de scriptiebegeleider vanuit de universiteit en de medestudenten die in de scriptiekring de methodologische keuzes in het onderzoek kunnen volgen.

Member checking

Om ervoor te zorgen dat de onderzoeker datgene meet wat de onderzoeker tracht te meten (interne validiteit), worden transcripten en de uiteindelijke rapportage voorgelegd aan de respondenten ter goedkeuring. Dit proces wordt ook wel *member checking* genoemd en bevordert de nauwkeurigheid van de dataverwerking (Boeije, 2014).

Theoretische triangulatie

Om de interne validiteit van het onderzoek te garanderen worden de concepten die centraal staan in dit onderzoek (de deductief verkregen concepten) getoetst aan de hand van verschillende wetenschappelijke theorieën (Babbie, 2013). Dit wordt ook wel theoretische triangulatie genoemd en bevordert de interne validiteit omdat de onderzoeker niet afhankelijk is van één theoretisch paradigma in het onderzoeken van een sociaal fenomeen (Staa & Evers, 2010). Wanneer de interviewvragen (toetsingsinstrument) afgeleid zijn van wetenschappelijk geteste theorieën (valideringsinstrument), dan vergroot de onderzoeker hiermee namelijk de kans dat het 'juiste' gemeten wordt (Boeije, 2014).

Databronnentriangulatie

Er is in dit onderzoek naast theoretische triangulatie ook sprake van databronnentriangulatie. In dit onderzoek worden mensen benaderd die verschillende functies hebben waardoor de

inkoopproblematiek niet enkel vanuit één perspectief belicht wordt. Daarbij kunnen bevindingen van de ene respondent bevestigd of ontkracht worden door andere respondenten (Staa & Evers, 2010). Hierdoor ontstaat er een completer beeld van het sociale fenomeen (inkoopproblematiek) wat bijdraagt aan de interne validiteit. Daarnaast wordt er in dit onderzoek constant gewisseld tussen deductieve en inductieve methoden en worden er interviews afgenomen en documenten geanalyseerd totdat er data-saturatie plaatsvindt.

Theoriegedragen generaliseerbaarheid

De externe validiteit van dit onderzoek wordt versterkt door de focus te leggen op wat Smaling (2016) en Yin (2008) theoriegedragen generaliseerbaarheid noemen. Het idee is dat de onderzoeker probeert bepaalde nuanceringsen en nadere invullingen van een theorie te ontdekken, waardoor er potentieel een ander licht wordt geworpen op niet-onderzochte fenomenen die wel onder het bereik van de theorie vallen (Smaling, 2016; Yin, 2008). In dit onderzoek wordt er daarom vanuit een vooraf opgesteld theoretisch kader met twee theoretische modellen (*agency* en *stewardship*) en een conceptueel model toegewerkt naar een aangepast conceptueel model door beide modellen te spiegelen aan de problemen op het gebied van inkoop. Ook hier staat de constante wisseling tussen empirie en theorie centraal (Smaling, 2016).

H4. RESULTATEN

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten - die voortkomen uit de interviews en documentenanalyse - besproken. De focus ligt hierbij op het beantwoorden van de eerste deelvraag:

1. *Welke problemen worden er door gemeenten en jeugdhulpaanbieders ervaren bij het inkoopproces van jeugdhulp?*

In paragraaf 4.1 komt naar voren dat jeugdhulp als een complexe en onzekere dienst wordt ervaren, omdat de effectiviteit van behandelingen lastig is vast te stellen en omdat maatschappelijke resultaten niet eenvoudig te meten zijn. In paragraaf 4.2 wordt besproken dat deze complexiteit de informatiepositie van gemeenten op verschillende wijzen aanzienlijk beperkt. Beleidsdoelstellingen worden nog onvoldoende concreet geformuleerd, resultaten worden nauwelijks (op outcome-niveau) gemeten en gemeenten hebben hun interne informatievoorziening vaak niet op orde. Uit paragraaf 4.3 blijkt dat deze beperkte informatiepositie er voor zorgt dat gemeenten niet effectief kunnen sturen op de kwaliteit en de kosteneffectiviteit van jeugdhulp. In paragraaf 4.5 wordt duidelijk dat 'financiële problemen' en 'politieke incidenten' er voor kunnen zorgen dat de politieke druk tot controle en voorspelbaarheid toeneemt en in paragraaf 4.6 komt aan het licht dat dit het ontstaan en het behouden van een lange-termijn partnerschap gericht op vertrouwen aanzienlijk belemmert. Uit paragraaf 4.7 blijkt dat het onderlinge vertrouwen op zichzelf niet een determinant is voor minder aanbestedingsrisico's. In paragraaf 4.8 wordt vastgesteld dat dialoog de mediërende variabele is dat het negatieve verband tussen vertrouwen en aanbestedingsrisico's verklaard.

4.1 Jeugdhulp als complexe dienst

In deze paragraaf komt naar voren dat jeugdhulp in beginsel een complexe, onzekere en subjectieve dienst is. Dat jeugdhulp complex is hoeft op zichzelf natuurlijk geen probleem te zijn. Echter ontstaat er uit dit onderzoek het beeld dat de complexiteit van jeugdhulp bijdraagt aan een groot aantal problemen met betrekking tot de informatiepositie van gemeenten. Daarom wordt dit concept meegenomen in het resultatenhoofdstuk.

Uit de interviews en documentenanalyse blijkt dat jeugdhulp over het algemeen wordt gezien als een complexe dienst vanwege de hoge mate van onzekerheid en subjectiviteit. Wanneer respondenten gevraagd wordt naar de complexiteit van jeugdhulp als dienst benadrukken de meeste respondenten namelijk dat de effectiviteit van de meeste jeugdhulp-behandelingen nauwelijks is vast te stellen en dat resultaten lastig te meten zijn. Zo wijst de Emeritus Professor Inkoopmanagement naar het feit dat maar 15% van de jeugdhulpinterventies die gebruikt worden enig bewezen effect hebben. Ook de strategisch inkoopadviseur (VNG) erkent dit aspect:

“Je hebt zogenaamde evidence- en practice-based interventies. Op dit moment is dat maximaal 10% van alle jeugdzorg-interventies. Dat wil zeggen maximaal 400 miljoen. Daar weten we van. Het werkt. Dat is als je het hebt over een dingetje. Best wel een dingetje.”

Die onzekerheid is volgens de meeste respondenten ook terug te zien in het beperkt kunnen meten van de resultaten van een behandeling. De meeste behandelingen zijn in essentie gericht op maatschappelijke uitkomsten, zoals meedoen in de samenleving, gezond opgroeien of succesvol school doorlopen. Deze maatschappelijke uitkomsten zijn echter in beperkte mate terug te brengen tot een behandeling en zijn niet eenvoudigweg in cijfers uit te drukken.

“Het is een veld dat veel onmeetbare uitkomsten telt. Het is veel moeilijker om te meten of iemand mee kan doen in de maatschappij of goed ondersteund is. Het is geen latwaarde, het is geen cijfertje” – Beleidsmedewerker VWS

Tevens worden de uitkomsten van jeugdhulp door enkele respondenten gekenmerkt als subjectief en aan verschil in meningen onderhevig. De vraag: “wat is goede jeugdhulp?” en “wanneer is iemand geholpen?” kan op verschillende wijze beantwoord worden. Er zijn volgens een aantal respondenten op sommige gebieden verschillende ‘scholen’ of stromingen die de voorkeur hebben voor bepaalde behandelmethoden. De accounthouder van een regionale inkooporganisatie geeft dit treffend weer door aan te geven dat sommige alternatieve behandelingen (zoals dolfijntherapie of hondentherapie) door bepaalde aanbieders gebruikt worden in combinatie met andere vormen van jeugdhulp.

“Die worstelen met dingen: dan komt er weer iemand met dolfijn-therapie. Of paardentherapie. Weet ik veel wat voor therapie. Niet vastgelegd. Aan de andere kant: soms kan een kind daar best wel baat bij hebben.” – Accounthouder Regionale Inkooporganisatie

Jeugdhulp blijkt dus een complexe dienst te zijn waarvan de resultaten in beperkte mate te meten zijn en de maatschappelijke uitkomsten onzeker zijn. Bovendien geven de respondenten aan dat jeugdhulp een subjectieve dienst is (verschil in stromingen/meningen) en dat het succes van een behandeling niet eenduidig vast te stellen is. In paragraaf 4.2 wordt er verder ingegaan op wat deze complexiteit betekent voor de informatiepositie van de gemeente.

4.2 Informatiepositie gemeente

Algemene beleidsdoelstellingen

Een probleem dat in bijna alle documenten en interviews naar voren komt is dat gemeenten worstelen met het concretiseren van beleidsdoelstellingen en het vertalen van deze doelstellingen naar concrete eisen voor inkoop. De meeste gemeenten hebben - zo blijkt uit de documentenanalyse en de interviews - hun beleidsdoelstellingen niet op een concreet, meetbaar niveau opgesteld waardoor gemeenten niet in staat zijn om uit te drukken in hoeverre beleidsdoelstellingen behaald

worden. Indicatoren die meten of doelstellingen behaald worden en daarmee belangrijke informatie genereren voor gemeenten worden niet of nauwelijks ontwikkeld en benut. Daarom is het voor de gemeente vaak nog onduidelijk of die beleidsdoelstellingen ook daadwerkelijk behaald worden.

“In de praktijk blijken gemeenten veel moeite te hebben om te komen tot duidelijke doelen op het gebied van de jeugdhulp en een uitwerking daarvan naar indicatoren. [...] Er is door de raden een regionaal inkoopkader vastgesteld ("Gebundelde krachten"), maar in feite betreft het een set van algemene uitgangspunten.” – Regio Midden-Holland

Het niet kunnen concretiseren van beleidsdoelstellingen is voor een gedeelte terug te dringen tot de onzekerheid en subjectiviteit van jeugdhulp in het algemeen (zie paragraaf 4.1). De beleidsmedewerker jeugd & beleid – die midden in het proces van concretiseren (formuleren van kritische prestatie-indicatoren) zit - geeft aan dat het erg ingewikkeld is, omdat *“alles wat je noemt bijna niet beet te pakken is”*. Wanneer beleidsdoelstellingen niet concreet genoeg afgebakend zijn, hebben inkopers beperkte mogelijkheden om via de inkoop te sturen op die beleidsdoelstellingen. Onderstaande quote geeft deze worsteling met betrekking tot de wisselwerking tussen beleidsdoelstellingen en inkoop goed weer:

“Zij zeggen dat het probleem wachtlijsten is en dat je dat kunt oplossen door bijvoorbeeld aanbod zeker te stellen. Dat zegt in principe nog helemaal niks. Wat wij voor inkoop nodig hebben zijn geformuleerde doelen [...] Dan vragen we eigenlijk aan beleid of ze het concreet kunnen maken. Dus: ‘wat vinden jullie redelijke wachttijden voor bepaalde diensten?’ Dat is lastig, omdat beleid heel erg in een visionaire cirkel zit. - Inkoop-en Contractmanager Regionale Inkooporganisatie (2)

Resultaten niet goed kunnen meten (op outcome-niveau)

Om als gemeente of jeugdhulpaanbieder iets te stellen over de kwaliteit van de geleverde jeugdhulp in de gemeente is het belangrijk om te controleren en te monitoren of de gewenste resultaten op het gebied van jeugdhulp wel behaald worden. Het meten van resultaten blijkt - vanwege de eigenschappen van jeugdhulp als dienst (onzekere uitkomsten die beperkt waarneembaar zijn) - voor beide actoren echter een lastig proces. De beleidsmedewerker bij VWS geeft daarbij aan dat prestaties op verschillende niveaus gemeten worden, maar dat ‘input’ het enige niveau is waarop er zonder al te veel moeite effectief gecontroleerd kan worden: *“Dus input kan je goed meten. Throughput lukt ook nog wel een beetje. Output is al moeilijk. En outcome – het maatschappelijk effect waar we het liefst op zouden sturen is al helemaal lastig.”*. Hoewel het controleren en inkopen op input-niveau dus makkelijker te realiseren is, betekent dat echter niet automatisch dat de situatie van de jeugdige ook echt verbeterd. De accounthouder van de regionale inkooporganisatie geeft dit probleem als volgt weer:

“Wat wil je meten? Dat klopt, want je stopt iets in het kind zegmaar. Moeite en tijd en geld. En je weet inderdaad niet of dat dat iets oplevert. Dat kan je in ieder geval niet bevatten in p x q. [...] Daar moet je dus modellen op loslaten. Dat is een grote uitdaging. Daar ben ik niet voor geschoold.”

Beperkte informatievoorziening gemeente

Uit de verschillende onderzochte documenten en uit een aantal antwoorden van de respondenten blijkt dat gemeenten eveneens worstelen met het op orde krijgen van de verschillende informatiestromen en het verkrijgen en benutten van die verschillende informatiestromen. Informatie komt nog te gefragmenteerd tot de gemeente, monitoringsystemen leveren niet altijd de juiste informatie met diagnostische waarde op en gemeenten hebben hun eigen informatiestromen (bijvoorbeeld tussen beleid en inkoop of tussen WMO en Jeugd) ook niet altijd op orde. Gemeenten ervaren problemen met het samenbrengen van verschillende interne en openbare informatiestromen om zo een goed beeld te krijgen van de ‘staat van de jeugdhulp binnen de gemeente’. Een aantal gemeenten zijn al wel ‘ver’ met het benutten van de mogelijkheden op het gebied van informatievoorziening. Wat bij hen opvalt is dat ze allereerst de interne informatiehuishouding op orde hebben (informatie is voor alle afdelingen beschikbaar en stroomt vrij binnen de organisatie) en daarnaast technische datasystemen hebben die de informatie uit verschillende bronnen combineren tot een geheel.

“Er is niet sprake van ‘één monitor sociaal domein’ [...] Bij veel gemeenten gebeurt de informatievoorziening gefragmenteerd, een enkele gemeente bundelt alle informatie. Bijvoorbeeld in Almere4, waar één monitor via een website wordt aangeboden.” – Gemeente Hardenberg

De informatiepositie van gemeenten is dus beperkt, omdat beleidsdoelstellingen in de meeste gevallen niet concreet genoeg geformuleerd zijn, resultaten in beperkte mate gemeten (kunnen) worden en omdat de informatievoorziening voor de meeste gemeenten niet op orde is. Hierdoor hebben gemeenten beperkt zicht op onder andere de kwaliteit van de geleverde jeugdhulp, ontwikkeling van het zorgvolume, kostenontwikkeling en samenstelling van de markt van jeugdhulpaanbieders. In de komende paragraaf wordt besproken dat een gemeente als gevolg van die beperkte informatiepositie, weinig effectieve en legitieme sturingsmogelijkheden heeft.

4.3 Sturingsmogelijkheden

Uit de verschillende onderzochte rekenkamerrapporten blijkt dat gemeenten ervaren dat ze weinig reële sturingsmogelijkheden voor handen hebben om via inkoop effectief te kunnen sturen op het gevoerde jeugdhulpbeleid. Gemeenten ervaren vooral weinig grip op het zorgvolume, de samenstelling van de markt en de kwaliteit van de geleverde jeugdhulp. Een van de belangrijkste oorzaken hiervoor is de gebrekkige informatiepositie van gemeente. De volgende conclusies worden in de onderzochte rekenkameronderzoeken dan ook met enige regelmaat getrokken:

“Hoofdconclusie 2: de gemeente beschikt over een onvoldoende informatiepositie en beheersmaatregelen om te kunnen sturen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de jeugdzorg, terwijl de uitgaven van de jeugdzorg fors stijgen.” - Gemeente Noordoostpolder

“Het gebrek aan handvatten om actief te kunnen sturen wordt veroorzaakt door deze afhankelijkheid van informatie, Door het gebrek aan deze informatie kan de gemeente onvoldoende snel acteren en optimaliseren.” – Gemeente Maastricht

Een van de gebruikte strategieën om toch invloed uit te oefenen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van jeugdhulp is door ‘aan de voorkant’ verschillende kwaliteitseisen op te nemen in het contract met de jeugdhulpaanbieder. Uit onderzoek van het Nederlands Jeugdinstituut (Bijlage 3, tabel B2.2) blijkt dat er minimaal 500 verschillende kwaliteitseisen worden gebruikt bij de inkoop van jeugdhulp en dat er per aanbesteding gemiddeld 28 kwaliteitseisen in het contract worden opgenomen. De meeste respondenten geven hierbij aan dat deze extra kwaliteitseisen (naast de wettelijk vereiste eisen) veelal leiden tot administratieve lastenverzwaring en niet zozeer tot kwalitatief betere jeugdhulp. De Beleidsadviseur van Jeugdzorg Nederland erkent ook hier ‘het niet kunnen goed kunnen meten en controleren’ als bepalende factor:

“Ja, ik denk dat vooral de vraag is: wat voor eisen zijn dat en kunnen ze zelf daar iets mee. Kunnen ze dat zelf meten en hoe controleren ze dat. Want ik denk dat de meeste dingen die ze vastleggen die zijn niet eens te meten. Je moet daar in contractgesprekken de diepte op ingaan. Dat zou kunnen. Maar ik denk dat het nutteloos is om een hele waslijst aan eisen op te stellen die je niet eens kan meten”

Een ander aspect waar gemeenten strak op proberen te sturen zijn de kosten. De impact van jeugdhulp op de gemeentelijke begroting is fors en gemeenteraden en wethouders benadrukken op verschillende wijze dat de kosten niet te ver op mogen lopen. De gemeente kan hierbij sturen door lagere tarieven of budgetplafonds te hanteren. De meeste respondenten geven aan dat het regelmatig voorkomt dat de gesprekken over inkoop en jeugdhulp - binnen de organisatie of in de contractuele relatie met aanbieders - de focus ligt op ‘wat gaat dat kosten?’ en ‘hoe beperken we de kosten?’. Echter geven de meeste respondenten daarbij ook aan dat op deze manier proberen te beheersen van de kosten niet altijd de juiste manier is.

“Je kan op de keiharde financial-control kant gaan zitten en we zien ook gemeenten die dat gaan doen. [...] Als je alleen maar kijkt naar control en niet naar waar je heen wil, dan ga je het niet redden in dit domein.” – Beleidsmedewerker VWS

“Raden, colleges en financiële mensen willen altijd sturen op de kosten. Ik ben altijd van het principe dat kwaliteitsverhoging leidt tot kostenverlaging. Kosten zijn het effect van kwaliteit,

nooit omgekeerd. Je kunt niet sturen op kosten. Echter moet je wel binnen de begroting blijven.” – Inkoop- en contractmanager (2)

De beperkte informatiepositie van gemeenten leidt er, kortom, toe dat gemeenten weinig effectieve sturingsmogelijkheden voor handen hebben om invloed uit te oefenen op de kwaliteit en de kosteneffectiviteit van de jeugdhulp. De sturingsinstrumenten die regelmatig gehanteerd worden (kwaliteitseisen opnemen in aanbesteding en kostenbeheersing door budgetplafonds te hanteren) lijken niet het gewenste resultaat op te leveren.

4.4 Vaardige inkoop- en beleidsmedewerkers

De respondenten geven aan dat vaardigheden zoals het formuleren en overbrengen van een duidelijke beleidsvisie, het onderhouden van contractuele relaties en het in staat zijn om goede contractgesprekken te voeren van belang zijn om de kwaliteit van het inkoopproces te garanderen. Kennis van jeugdhulp wordt daarbij gezien als een pré, maar niet een noodzakelijke eigenschap. In tegenstelling tot wat er vooraf verwacht werd, ontstaat er uit interviews niet het beeld dat er sprake is van een substantieel gebrek aan vaardige beleidsmanagers en inkoopmanagers bij gemeenten en jeugdhulpaanbieders.

Verder kan er op basis van de documentenanalyse en interviews eveneens niet geconcludeerd worden dat een gebrek aan vaardige inkoop- en beleidsmedewerkers leidt tot de aanwezigheid van meer of minder aanbestedingsrisico's. Er wordt door de respondenten geen verband gelegd tussen beide concepten en ook in de documentenanalyse komt dit concept onvoldoende aan het licht. De strategische inkoopadviseur van de VNG vat dit punt samen door te stellen dat het niet zozeer draait om de vraag *“gaat het inkopen goed?”*, maar meer om de vraag: *“wat zijn de grotere beweegredenen voor inkoop?”*.

In het komende deel van de resultatensectie worden de problemen besproken die betrekking hebben op de rechterzijde van het conceptueel model. Het gaat hierbij om de problemen die zich voordoen bij het ontwikkelen en behouden van een lange termijn samenwerkingsverband.

4.5 Politieke druk tot controle en voorspelbaarheid

Politieke incidenten

Wanneer respondenten wordt gevraagd naar de factoren die mogelijk belemmerend kunnen werken voor het opbouwen van een lange-termijn partnerschap gericht op vertrouwen, dan komt naar voren dat het sociaal domein een politiek gevoelig domein is waarin fouten en incidenten door de media vaak breed uitgemeten worden en veel politieke lading krijgen. Het gevolg hiervan is dat de politiek-bestuurlijk druk tot controle en voorspelbaarheid toeneemt. De sfeer die voor gemeenten en jeugdhulpaanbieders ontstaat als gevolg van die incidenten leidt ertoe dat zij er minder snel geneigd zijn om op basis van ‘vertrouwen’ een gesprek in te gaan of een lange-termijn relatie te ontwikkelen.

“We hebben ook een incident gehad, en naar aanleiding daarvan hebben we een inspectieonderzoek gehad. [...] Maar dat maakt wel dat je constant onder druk moet werken. En dat is ook niet relaxed voor de mensen die de jeugdhulp bieden, want het geeft ze weinig vertrouwen” – Beleidsmedewerker Jeugd & Gezin

Financiële problemen

Een van de verbanden die door alle respondenten wordt benadrukt en uit bijna alle geanalyseerde documenten naar voren komt is dat financiële problemen een van de belangrijkste oorzaken is van de politieke druk tot controle en voorspelbaarheid. De impact van jeugdhulp op de begroting van de gemeente is zoals eerder gezegd fors en de kosten van jeugdhulp zijn bij een groot deel van de gemeenten - mede door een toename in zorgvolume - fors toegenomen. Dit zorgt er voor dat gemeenten veelal aandacht hebben voor het beheersen van de budgetmatige aspecten van jeugdhulp op korte-termijn waardoor het lastig wordt om draagvlak te creëren voor lange-termijn partnerschappen gebaseerd op vertrouwen. De beleidsmedewerker van Jeugdzorg Nederland geeft de invloed van financiële tekorten op het wederzijds vertrouwen tussen gemeente en aanbieder als volgt weer:

“Toen zei ik ook van: volgens mij is dat een kwestie van wederzijds vertrouwen. Daar zit een professional die een inschatting maakt en die inschatting kunnen jullie niet maken. En toen riep hij van: Ja ga jij dat maar vertellen aan mijn wethouder die zoveel geld mist. Ja, maar jouw wethouder zit niet in de behandelkamer. [...] Maar daar kon hij niks aan doen, want hij had gewoon de opdracht gekregen van: ik mis zoveel geld en waar gaat dat geld allemaal heen.”

“Als wethouder denk je: ik heb een budget gekregen. Mijn gemeenteraad heeft honderdduizend keer geroepen: je moet binnen dit budget blijven [...] Wat je dan ziet in het

politiek-bestuurlijke. Het heel vaak eigenlijk alleen maar ging over: het kost te veel geld. Dus jullie moeten zeggen dat het minder geld moet kosten. Even heel kort door de bocht hoor.” –
Accounthouder regionale inkooporganisatie

Gemeenten en jeugdhulpaanbieders bevinden zich dus in een politiek-gevoelig domein waar grote hoeveelheden geld besteed worden. Politieke incidenten en financiële tekorten zorgen voor focus op controle, beheersbaarheid en voorspelbaarheid. Deze focus op controle en beheersbaarheid belemmert het ontstaan van een vertrouwensband echter aanzienlijk. In de volgende paragraaf wordt besproken hoe belangrijk vertrouwen tussen gemeente en aanbieders is en wat er van dat vertrouwen concreet terugkomt in de contractuele relatie tussen aanbieder en gemeente.

4.6 Lange-termijn partnerschap gericht op vertrouwen

Het overgrote deel van de respondenten geeft aan dat vertrouwen in een lange-termijn partnerschap tussen gemeente en jeugdhulpaanbieder een belangrijk element is en dat een gebrek aan vertrouwen negatieve gevolgen heeft voor de dialoog tussen aanbieder en gemeente (zie paragraaf 4.7). Het vertrouwen tussen jeugdhulpaanbieder en gemeente ontwikkelt zich over tijd en het is daarbij belangrijk dat er medewerkers zijn die tijd en ruimte krijgen om te investeren in het opbouwen van een vertrouwensband. Het is tevens belangrijk om de intenties en problemen aan elkaar kenbaar te maken, zodat daar specifiek op in gespeeld kan worden. Een persoonlijke manier van interacteren is hierbij volgens het grootste deel van de respondenten noodzakelijk. Het belangrijkste doel van een lange-termijn partnerschap gericht op vertrouwen is dat beide actoren gezamenlijk de inhoudelijke doelstellingen van jeugdhulp verder kunnen brengen door met elkaar in overleg te gaan over die doelstellingen. Hierbij is het van belang dat de jeugdhulpaanbieder en gemeente gezamenlijk deze doelstellingen ontwikkelen en voortdurend in gesprek blijven over de voortgang en relevantie van die doelstellingen. Om die doelstellingen te verwezenlijken zijn - zo blijkt uit de documentenanalyse en de interviews - meerjarige investeringen nodig waarbij de continuïteit van de aanbieder gewaarborgd is. Dat betekent dat een gemeente in de beginfase bijvoorbeeld soepeler dient om te gaan met budgetten en regels om de aanbieder de tijd te geven bepaalde zorgvormen te ontwikkelen of bepaalde zorgvormen anders uit te voeren.

“De zogeheten ‘breed spectrum’-aanbieders krijgen langdurig de ruimte om echt te transformeren, domein overstijgend te gaan werken en eigen initiatieven te nemen. Dat vraagt van de gemeente om meer los te laten, te vertrouwen en mee te bewegen. Onderdeel van het partnerschap is ook dat zorgpunten en vragen benoemd en gedeeld worden” –
Gemeente Amersfoort

Om de politiek-bestuurlijke druk (zie paragraaf 4.5) enigszins te beperken is het volgens een deel van de respondenten van cruciaal belang om ‘duurzaam en breed draagvlak’ binnen de gemeentelijke organisatie te ontwikkelen. Dat betekent dat de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie overtuigd moeten zijn van de baten van een partnerschap. De strategisch inkoopadviseur

van de VNG geeft hierbij aan dat hier vóór het inkopen al rekening mee gehouden dient te worden. Dat komt volgens de adviseur omdat de investeringen die gepaard gaan met een partnerschap op de lange-termijn gericht zijn en daarmee verder gaan dan de zittingsperiode van een wethouder en een raad:

“Dat je daarvoor draagvlak hebt: bestuurlijk en ook ambtelijk. Dat je zegt we gaan dit de komende jaren doen [...] Hetgeen wat daar dan rand voorwaardelijk voor is: is dat er draagvlak is dat verder gaat dan dat van de wethouder [...] Dan koop je in ieder geval voor vier jaar rust en eigenlijk ook voor de jaren erna, voor het grootste deel. Maar 100% rust ga je nooit krijgen.”

“Het creëren van draagvlak, commitment en eigenaarschap voor de ambities kost tijd. Onderschat deze stap niet, want een gedragen ambitie is de basis voor toekomstige acties”

– Nederlands Jeugdinstituut

4.7 Vertrouwen en de dialoog

In tegenstelling tot wat er vooraf verwacht werd zorgt meer onderling vertrouwen tussen gemeente en aanbieder er niet direct voor dat de aanbestedingsrisico's afnemen. De veronderstelling dat meer vertrouwen resulteert in minder aanbestedingsrisico's wordt door de respondenten noch bevestigd noch ontkracht.

De verklaring hiervoor is dat er een belangrijk tussenliggend concept is dat wel een goede voorspeller blijkt te zijn voor minder aanbestedingsrisico's, namelijk: de dialoog. De dialoog is een terugkerend gesprek in elke fase van het inkoopproces waarin gemeente en jeugdhulpaanbieders elkaars dilemma's en uitdagingen bespreken en inhoudelijke kennis delen om zo een gezamenlijke ontwikkeling door te maken met als doel het nastreven van een gedeeld belang. Transparantie, een open houding, persoonlijk contact, wederzijds respect en het delen van elkaars dilemma's en problemen worden hierbij door de respondenten aangekaart als cruciale onderdelen voor een goede dialoog. Voordat er verder wordt ingegaan op hoe de dialoog aanbestedingsrisico's doet verminderen, wordt hieronder eerst uiteengezet waarom wederzijds vertrouwen een belangrijke determinant is voor een goede dialoog.

Het onderlinge vertrouwen tussen gemeente en jeugdhulpaanbieder wordt als een belangrijke determinant gezien voor een goede dialoog. Onderling vertrouwen bevordert namelijk de mate waarin gemeente en jeugdhulpaanbieder zich open durven te stellen ten opzichte van elkaar. Het idee hierachter is dat een actor niet bereid is om belangrijke informatie of dilemma's te delen, wanneer de actor het idee heeft dat de andere partij deze informatie mogelijk misbruikt voor het eigen belang of gewin. Dat terwijl het delen van elkaars dilemma's en problemen een cruciaal onderdeel blijkt te zijn voor een constructieve dialoog.

Daarnaast blijkt de dialoog een effectief instrument om het vertrouwen tussen gemeente en aanbieder te ontwikkelen. Een dialoog waarbij er voldoende ruimte is voor de inbreng van aanbieders bevordert het onderling vertrouwen, omdat de aanbieder namelijk het gevoel krijgt dat zijn problemen en dilemma's door de gemeente in acht worden genomen. Wanneer een gemeente vervolgens daadwerkelijk handelt op basis van de inbreng van de aanbieder ontstaat het gevoel dat er sprake is van een gelijkwaardige relatie, waarmee het vertrouwen toeneemt.

“Je hebt natuurlijk ook wel eens consultaties waarin je als aanbieder wel reactie mag geven en dat je allemaal vragen indient en dat je allemaal reacties geeft en dat er niks mee gebeurt [...] Kijk ik denk als je de aanbieders goed meeneemt en het is een goede wisselwerking tussen gemeente en aanbieder. Dat je al veel meer met dat vertrouwen kunt doen”. –

Beleidsadviseur Jeugdzorg Nederland

Kortom, door als gemeente de eigen informatiepositie te verbeteren en door gezamenlijk te werken aan het onderlinge vertrouwen kunnen beide partijen op constructieve wijze de dialoog aangaan. De dialoog is vervolgens een krachtig instrument om het onderling vertrouwen te ontwikkelen. In onderstaande paragraaf wordt uiteengezet welke aanbestedingsrisico's zich in het sociaal domein voordoen en wordt het belang van de dialoog - als het gaat om het verminderen van die risico's - uiteengezet.

4.8 Aanbestedingsrisico's

De aanwezigheid van aanbestedingsrisico's (overproductie, onder-investering, monopolisering, bureaucratisering) blijkt allereerst sterk afhankelijk te zijn van het aantal marktpartijen en de specificiteit van de jeugdhulp. De markt van de meer specialistischere vormen van jeugdhulp wordt gekenmerkt door een beperkt aantal aanbieders. Omdat deze markt 'dun bezaaid' is, is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen de gemeente en de specialistische jeugdhulpaanbieder. Deze aanbieders richten zich volgens de respondenten meer op de inhoud en zijn in de meeste gevallen bereid om mee te denken over de inhoudelijke verbetering van jeugdhulp (de transformatie). De wederzijdse afhankelijkheid zorgt ervoor dat aanbieders meestal niet kiezen voor het eigenbelang, omdat ze bang zijn de waardevolle relatie met de gemeente te schaden. Bij de minder specialistische vormen van jeugdhulp is er over het algemeen meer sprake van aanbestedingsrisico's zoals overproductie en onder-investering, omdat er op die markt in de meeste gevallen wél sprake is van volkomen concurrentie. Aanbieders die werkzaam zijn in een markt met veel concurrentie kiezen daarom sneller voor het eigenbelang.

“Dan willen ze zoveel mogelijk kinderen bij een organisatie krijgen om productie te draaien zodat ze hun medewerkers aan het werk houden. [...] Ja of dat ze mee gaan denken over hoe we kunnen voorkomen dat kinderen bij hun komen, dat is hun belang niet. [...] Ja dat is heel pervers. Dat is dan met name bij de aanbieders waarvan er heel veel zijn, die allemaal ggz bieden of andere organisaties voor ambulante hulp” – Contract- en inkoopmanager (2)

Een interessant aspect dat door een deel van de respondenten wordt aangekaart is dat overproductie niet altijd het gevolg is van ‘kwaadwillendheid’, maar eerder het gevolg van het niet weten waar de grenzen van het gemeentelijke jeugdhulp-beleid liggen. De respondenten benadrukken namelijk dat jeugdhulpverleners van nature geneigd zijn om relatief langer door te behandelen, omdat ze de jeugdige zo goed mogelijk willen ondersteunen.

“Omdat jeugdhulpverleners geneigd zijn om zaken heel lang vast te houden en er van alles bij te halen. Dus zij zetten dan meer hulpverlening in dan nodig is. Ze kijken niet kritisch naar wat ze inzetten.” – Beleidsmedewerker jeugd & gezin

Om deze aanbestedingsrisico’s en negatieve prikkels zoveel mogelijk te beperken dienen gemeenten en aanbieders volgens de meeste respondenten in dialoog te treden over deze risico’s. Tijdens deze dialoog kunnen de bijzondere prikkels in samenspraak onderzocht worden en maken beide partijen elkaars dilemma’s ten aanzien van die risico’s kenbaar. Juist omdat overproductie nog wel eens het gevolg is van het ‘niet weten waar de grens ligt’ is het van belang om tijdens de dialoog die grens vast te stellen. Die grens hoeft volgens de accounthouder van de regionale inkooporganisatie niet altijd een harde eis te zijn, maar biedt wel een indicatie tot hoe ver de jeugdhulpaanbieder kan en mag gaan. De accounthouder van de regionale inkooporganisatie geeft een sprekend voorbeeld:

“En dan kom ik toch weer terug bij mijn eerste punt. Daarom is die dialoog zo belangrijk. [...] Zo van nu zeggen jullie: wij mogen maar twaalf keer. En dan zeg ik: hoeveel keer doe je het anders altijd. Ja meestal zo gemiddeld tien keer. Dan is het dus niet echt een probleem. [...] Maar er zijn ook kinderen die kun je in zes keer al helpen. Maar dan ga je die toch niet tien keer behandelen. Op die manier moet je dat met elkaar helder maken. Waar het over gaat.”

De sterkte en aanwezigheid van aanbestedingsrisico’s zijn dus afhankelijk van de specificiteit van de geboden jeugdhulp en de samenstelling van de markt. Een constructieve dialoog vermindert deze risico’s wanneer beide actoren deze perverse prikkels onderzoeken en duidelijke grenzen stellen ten aanzien van die prikkels.

In het volgende hoofdstuk worden de bevindingen uit dit hoofdstuk geanalyseerd en worden de hierboven verkregen inzichten gespiegeld aan de theoretische veronderstellingen van het *agency*-model en *stewardship*-model.

H5. ANALYSE

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit hoofdstuk 4 geanalyseerd en wordt er een antwoord geformuleerd op de volgende deelvragen:

2. *Hoe kunnen de problemen op het gebied van inkoop worden verklaard aan de hand van het principaal-agent model?*
3. *Hoe kunnen de problemen op het gebied van inkoop worden verklaard aan de hand van het principaal-steward model?*

In paragraaf 5.1 wordt er een antwoord geformuleerd op deelvraag (2). Uit deze paragraaf blijkt dat het controleren van aanbieders - vanwege de complexiteit en onzekerheid van jeugdhulp in het algemeen - lastig is en dat de informatieachterstand tussen gemeente en aanbieder groot is, wat aansluit bij de principes van het principaal-agent model. Echter komt in deze paragraaf ook naar voren dat meer controle niet leidt tot minder aanbestedingsrisico's (het leidt juist tot bureaucrativering) en dat een *agency*-benadering ten aanzien van specialistische jeugdhulpaanbieders eveneens funest kan zijn. In paragraaf 5.2 wordt er een antwoord geformuleerd op deelvraag (3). Er wordt besproken dat de financiële tekorten en politieke incidenten flinke druk uit oefenen op het draagvlak van een maatschappelijk partnerschap. Verder blijkt dat dit draagvlak in essentie randvoorwaardelijk is (politieke en personele wisselingen hebben grote invloed) en kan er niet eenvoudigweg gesproken worden over één gemeentelijk opdrachtgeverschap, maar eerder over verschillende actoren die binnen de gemeente ieder hun eigen belangen en intenties hebben. Dit hoofdstuk sluit af met een herziend conceptueel model.

5.1 Inkoopproblematiek verklaard vanuit het principaal-agent model

Gemeenten vinden het allereerst lastig om jeugdhulpaanbieders te controleren op de kwaliteit en efficiëntie van de geboden jeugdhulp en de informatieachterstand van de gemeente ten opzichte van het handelen van de jeugdhulpaanbieders wordt dan ook als 'groot' ervaren. Dat komt door het feit dat jeugdhulp een dienst is en dat de eigenschap van een dienst is dat het alleen tijdens de uitvoering ervan waargenomen wordt. Een tweede verklaring hiervoor is dat de onzekerheid en subjectiviteit die gepaard gaan met jeugdhulp ervoor zorgt dat de gemeente moeizaam hun informatieachterstand kunnen verminderen. Jeugdhulp is onzeker (het is onduidelijk onder welke voorwaarden een behandeling succesvol is), subjectief (er zijn verschillende scholen in wat goede jeugdhulp is) en complex (het resultaat is niet eenvoudig terug te dringen tot de behandeling). Dit zorgt ervoor dat gemeenten problemen hebben met het concretiseren van hun beleidsdoelstellingen (in de meeste gevallen zijn die nog niet concreet genoeg geformuleerd) en daarbij kunnen resultaten niet goed op outcome-niveau gemeten worden (waardoor het lastig wordt om jeugdhulpaanbieders te 'dwingen' om goede jeugdhulp aan te bieden). De sturingsmogelijkheden die gebruikt worden om invloed uit te oefenen op de kwaliteit van de geboden jeugdhulp (kwaliteitseisen opnemen in het

contract en budgetmatige beperkingen opleggen) leveren niet het gewenste resultaat op. Gemeenten ervaren over het algemeen niet meer grip op de ontwikkeling van het zorgvolume, de kwaliteit van de geboden jeugdhulp en de totale kosten van de jeugdhulp in de gemeente wanneer ze meer kwaliteitseisen of budgetmatige beperkingen toevoegen aan de contractuele relaties met aanbieders. Omdat gemeenten weinig sturingsmogelijkheden hebben om de ruimte voor opportunistisch gedrag bij de aanbieder te beperken, stijgt de kans op overproductie, onder-investering en monopolisering. Het overkoepelende beeld is dus dat de informatieachterstand tussen gemeente en aanbieder groot is en dat het controleren van de aanbieder om de informatieachterstand te beperken een lastig proces is, waardoor de ruimte voor opportunistisch gedrag bij de aanbieder toeneemt. Dit lijkt vanuit het principaal-agent model een logische verklaring te zijn, simpelweg omdat een grotere informatieachterstand en het onvermogen tot effectieve controle zouden moeten leiden tot meer *agency costs* (de risico's van opportunistisch gedrag die een principaal loopt als gevolg van de informatieachterstand).

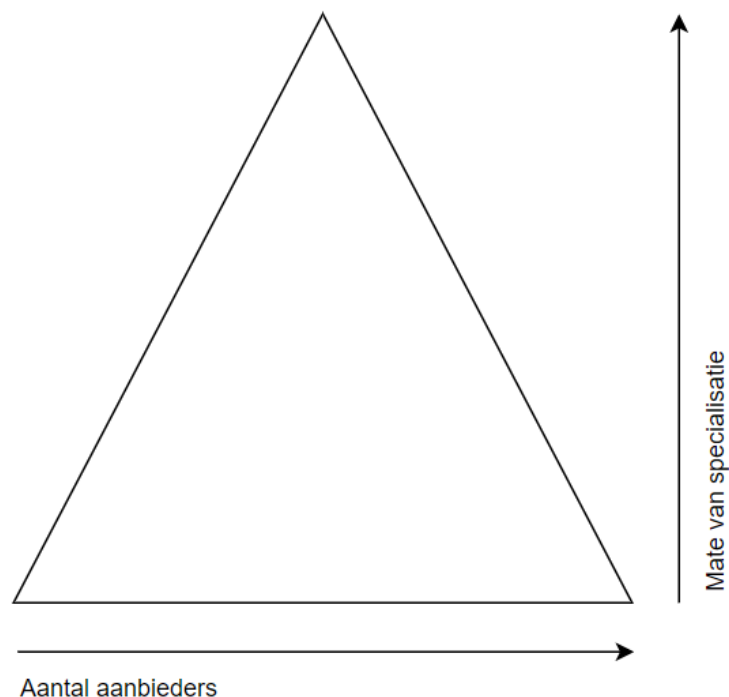
Op het eerste gezicht lijkt het grootste probleem dus te liggen bij het niet kunnen controleren en ligt een mogelijke oplossingsrichting bij het controleren van datgene wat wel te controleren is (bijvoorbeeld het aantal gewerkte uren (input) of de financiële status van de aanbieder). Een nadere blik op de resultaten uit hoofdstuk 4 biedt echter een heel ander perspectief. Een belangrijke uitkomst uit dit onderzoek is dat meer verantwoording en extra kwaliteitseisen niet per definitie leiden tot minder aanbestedingsrisico's voor beide partijen. Sterker nog: het beeld dat ontstaat is dat meer controle juist bijdraagt aan een van de aanbestedingsrisico's: het bureaucratiseringsrisico's. Jeugdhulpaanbieders zijn over het algemeen veel (extra) tijd kwijt aan het afhandelen van administratieve handelingen mede als gevolg van de extra kwaliteitseisen die gemeenten soms stellen. Aanbieders zien het nut van die extra kwaliteitseisen vaak niet in en geven daarbij aan dat het gros van de gestelde eisen niet te controleren is. Daar komt bij dat de financiële beperkingen zoals budgetplafonds of lagere tarieven in eerste instantie het risico op overproductie kunnen verminderen, maar op langere termijn kunnen leiden tot onder-investering of jeugdhulpaanbieders die zelfs failliet gaan. Wanneer het controleren van de aanbieder een lastig proces blijkt te zijn en meer controleren niet per definitie leidt tot minder aanbestedingsrisico's dan sluit dat niet aan bij een van de belangrijkste lessen van het principaal-agent model: meer controleren is minder *agency costs*.

Een ander interessant punt als het gaat om de aanwezigheid van aanbestedingsrisico's is dat overproductie niet altijd het gevolg is van eigenbelang, maar ook het gevolg kan zijn van een bepaalde onwetendheid ten aanzien van het niet weten waar de grenzen van het gemeentelijke jeugdhulpbeleid liggen. De jeugdhulp-sector wordt gekenmerkt als een 'zacht domein' wat betekent dat de motivatie van de meeste werknemers voor een groot deel terug te dringen is tot het 'verbeteren van de situatie voor de jeugdige en zijn of haar ouders'. Sommige jeugdhulpaanbieders behandelen (in de ogen van de gemeente) soms te lang door terwijl de jeugdhulpaanbieder ervan overtuigd is dat de ingezette jeugdhulp noodzakelijk is om de jeugdige zo goed mogelijk te helpen.

Dit wijst erop dat het principaal-agent model - dat er vanuit gaat dat actoren enkel worden gedreven door eigen belang - niet de geschikte verklaring lijkt te bieden voor de aanwezigheid van bepaalde aanbestedingsrisico's.

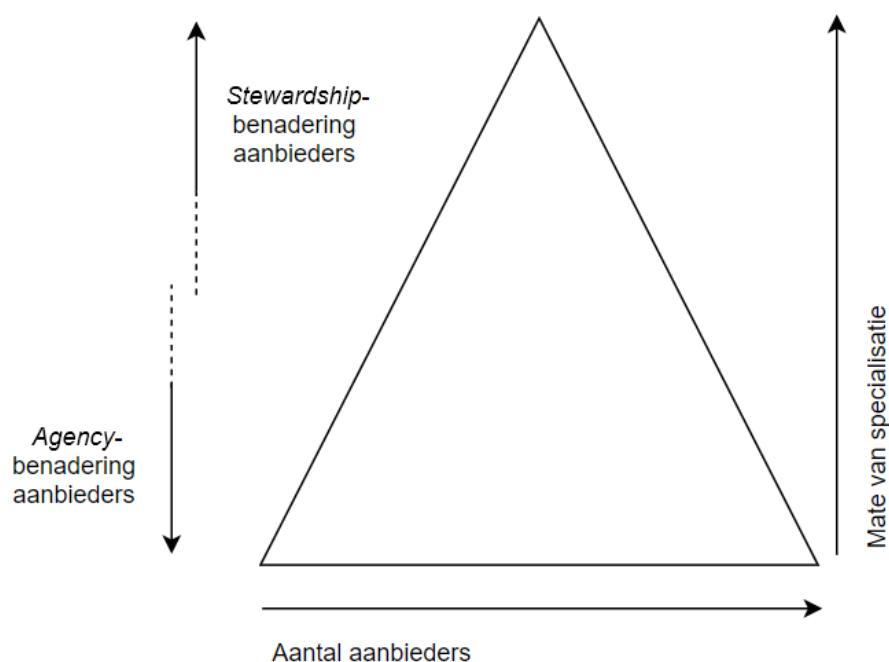
Als de informatieachterstand tussen gemeente en aanbieder groot is en als meer controle ten aanzien van de aanbieder niet de gewenste zekerheid lijkt te bieden dan rest de vraag hoe gemeenten dan wel bepaalde aanbestedingsrisico's kunnen beperken. Een van de aanknopingspunten op dit vlak is dat het voor een gemeente niet zozeer dient te gaan om meer controle als wel om anders controleren. Voordat een gemeente kiest via welke inkoopvorm en onder welke voorwaarden de jeugdhulp wordt ingekocht doet de gemeente er goed aan om eerst gedegen te overwegen welke strategische doelen de gemeente met haar jeugdhulp wil bereiken door de markt van aanbieders te analyseren en het ontwikkelpotentieel van de markt in kaart te brengen. Wanneer een gemeente de inkoopvorm en de contractuele bepalingen baseert op deze marktanalyse dan is eenvoudiger vast te stellen waar bepaalde contractuele bepalingen aan bij dienen te dragen en stijgt eveneens de kans dat de aanbieder de contractuele bepalingen als proportioneel zal ervaren (ondanks dat ze in theorie nog steeds niet goed te controleren zijn). In feite is de marktanalyse een van de eerste stappen in het beperken van de informatieachterstand.

Het belang van een goede informatiepositie en een gedegen marktanalyse raakt ook aan een ander punt waar het principaal-agent model tekortschiet in haar verklarende kracht: de samenstelling van de markt van aanbieders en de specificiteit van de in te kopen jeugdhulp. Jeugdhulp is zoals eerder gezegd in essentie een complexe, onzekere dienst, maar er zijn wel verschillen te ontdekken in hoe specifiek een bepaalde vorm van jeugdhulp is en door hoeveel aanbieders die vorm van jeugdhulp wordt aangeboden (zie figuur 5.1).



Figuur 5.1: Samenstelling van de markt van jeugdhulpaanbieders

Een goede informatiepositie betekent dat de gemeente kennis heeft van de markt van aanbieders en onderscheid kan maken tussen aanbieders die niet-inwisselbaar zijn en aanbieders waar onderlinge competitie wel mogelijk aanwezig is. Dat onderscheid is cruciaal, omdat de aanbieders die niet-inwisselbaar zijn een fundamenteel andere benadering behoeven dan aanbieders die dat wel zijn. Uit de resultaten blijkt dat de aanbieders van de meer specialistische vormen van jeugdhulp vaak wel bereid zijn om mee te denken over inhoudelijke kwesties en budgettaire problemen (vanuit een stewardship-benadering, zie figuur 5.2), maar dat ze niet altijd die ruimte krijgen vanuit de gemeente. Een gemeente kan bijvoorbeeld geen efficiëntie of innovatie bij deze aanbieders aanwakkeren door scherpe tarieven te voeren of door budgettaire beperkingen op te leggen. Hierdoor loopt de gemeente extra veel risico dat de relatie tussen beide verslechterd (zie ook paragraaf 5.2) of dat de jeugdhulpaanbieder in financieel zwaar weer beland. Omdat er in dat geval geen andere aanbieders zijn om op terug te vallen loopt een gemeente ook nog eens het risico dat bepaalde zorgvormen niet meer beschikbaar zijn voor jeugdige in de gemeente (dit zijn over het algemeen de incidenten die politiek veel aandacht krijgen, zie ook paragraaf 5.2). Een gemeente die een *agency*-benadering hanteert ten aanzien van de specialistische jeugdhulpaanbieders veroorzaakt eerder een aantal aanbestedingsrisico's dan dat er risico's voor de gemeente worden weggenomen.



Figuur 5.2: De houding van aanbieders ten opzichte van de mate van specialisatie

Het principaal-agent model maakt dit cruciale onderscheid tussen aanbieders niet en stelt dat elke contractuele relatie in essentie een economische afweging dient te zijn van de baten die gepaard gaan met de contractuele relatie in het algemeen tegenover de kosten die gepaard gaan met het inperken van die risico's. Die economische rationaliteit lijkt niet te passen bij de ratio van het sociale domein dat eerder gericht is op samenwerking, continuïteit en transformatie. Investerings in een contractuele relatie die niet zo zeer vanuit economisch oogpunt gedaan worden, maar eerder vanuit

het waarborgen van de zorgcontinuïteit passen niet binnen het gedachtegoed van het principaal-agent model. Het principaal-model schiet hiermee voorbij aan twee belangrijke onderdelen van het sociaal domein: samenwerking én transformatie.

5.2 Inkoopproblematiek verklaard vanuit het principaal-steward model

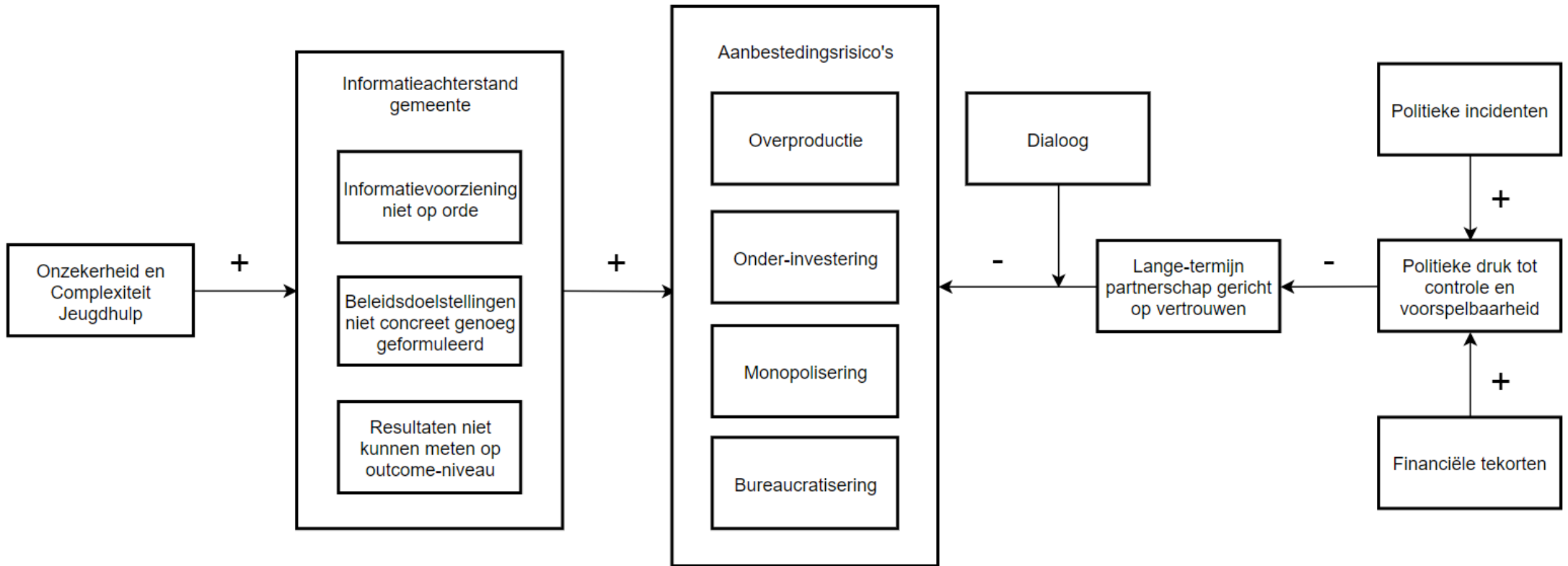
Allereerst valt op dat de jeugdhulp-sector gekenmerkt wordt als een politiek-gevoelig domein, waarbij incidenten grote gevolgen hebben voor de contractuele relatie tussen gemeente en aanbieder. Een politiek incident leidt veelal tot een verscherpte controle op aanbieders en een heroverweging van de gemeentelijke monitoring. Dit gaat gepaard met een sfeer (vergelijkbaar met de burn-out verschijnselen uit de inleiding) die het ontstaan en het behouden van vertrouwen tussen gemeente en aanbieder aanzienlijk belemmert. De politieke impact van dit soort incidenten wordt door de meeste bestuurders en beleidsmedewerkers als hoog ingeschat, waardoor er altijd een bepaalde terughoudendheid is in het ter beschikking stellen van contractuele ruimte aan de aanbieder. Dit sluit aan bij theoretische verwachting van het stewardship-model dat de initiële vertrouwensdispositie van gemeenten richting aanbieders laag is (vanwege de risico-averse cultuur) en dat politieke incidenten (of incidenten ten aanzien van de onderlinge samenwerking) een negatieve impact hebben op de vertrouwensband tussen gemeente en aanbieder.

Hoewel de impact van politieke incidenten tijdelijk van aard is, blijkt de aanwezigheid van financiële problemen een meer structurele voorspeller te zijn voor de politiek-bestuurlijke druk tot controle en voorspelbaarheid. De impact van jeugdhulp op de gemeentelijke begroting is fors en het merendeel van de gemeenten kampt met een tekort op de jeugdhulpbegroting. Dit zorgt er voor dat veel gemeenten stevig op zoek zijn naar instrumenten of strategieën om de kosten van jeugdhulp (op korte termijn) te kunnen drukken. Gemeenten proberen onder andere om voorzieningen te versoberen, meer focus op preventie te leggen of kritischer te kijken naar de inzet van duurdere, specialistische vormen van jeugdhulp. Dat vergt echter tijd en levert op korte termijn geen financiële opbrengsten op. De instrumenten die een deel van de gemeenten op korte termijn gebruikt zijn over het algemeen formeel van aard - zoals budgetplafonds en lagere tarieven - en gaan gepaard met weinig tot geen ruimte voor de inbreng van aanbieders. Gemeenten zijn vanwege die tekorten logischerwijs ook niet bereid om grote meerjarige investeringen te doen in bijvoorbeeld het ontwikkelen of verbeteren van een bepaalde zorgvorm. De financiële druk die wethouders voelen wordt doorvertaald naar de inkoopafdelingen van gemeenten, die vervolgens de taak krijgen om 'strakker te sturen op de kosten'. Het gevolg: wantrouwen, controle en weinig autonomie voor aanbieders. Ook dit verband sluit aan bij de theoretische verwachting van het stewardship-model, waarbij de bereidheid om financiële investeringen te delen en de bereidheid om de andere actor te betrekken bij de eigen problemen en dilemma's verdwijnt wanneer er vanuit de organisatie geen draagvlak is voor het samenwerkingsverband.

Door de focus te leggen op beheersbaarheid en kostenbeperking - zonder daarbij ook de inhoudelijke discussie centraal te stellen - wordt de autonomie van de aanbieder beperkt en wordt er geen recht

gedaan aan het onvoorspelbare karakter van jeugdhulp. De oorzaak voor een dergelijke focus op controle ligt ten dele bij de houding van de lokale politiek. Lokale politici zijn over het algemeen nog niet voldoende thuis in het 'transformatie-denken' en worstelen met hun rol als het gaat om jeugdhulp. Daardoor komt het voor dat zij niet overtuigd zijn van de meerwaarde van een lange-termijn samenwerkingsverband, omdat de baten van een dergelijk partnerschap immers diffuus zijn en gericht op de lange termijn terwijl gemeenten vanwege de aanbestedingsrisico's op korte termijn grote schade kunnen aanrichten. Wat hierbij opvalt is dat het draagvlak voor het partnerschap in essentie randvoorwaardelijk blijft. Omdat vertrouwen ontstaat als gevolg van een persoonlijke manier van interacteren kunnen personele wisselingen deze vertrouwensband uit balans brengen. Daar komt bij dat er eens in de vier jaar een nieuw college gekozen wordt, dat mogelijk opnieuw overtuigd dient te worden van het belang van het samenwerkingsverband. Om de vergankelijkheid van draagvlak te doen verminderen is het voor een ambtelijke organisatie verstandig om breed en duurzaam draagvlak te ontwikkelen voor het samenwerkingsverband. Wat dit laat zien is dat het vertrouwen dat zich in een stewardship-relatie over tijd ontwikkelt, ook redelijk snel weer kan verdwijnen als gevolg van personele wisselingen, politieke wisselingen of contextuele factoren zoals politieke incidenten of budgettaire problemen. Meer nog dan het stewardship-model in theorie veronderstelt, is het vertrouwen tussen gemeente en aanbieder randvoorwaardelijk.

Wat naar aanleiding van de bovenstaande alinea's eveneens nadrukkelijk naar voren komt is dat er niet zo zeer sprake is van één gemeente, zoals het stewardship-model veronderstelt, maar eerder van een organisatie met verschillende actoren die ieder hun eigen belangen en intenties hebben. In feite doen zich binnen de gemeentelijke organisatie verschillende opdrachtgever-opdrachtnemer relaties voor (de raad ten opzichte van het college, het college ten opzichte van de ambtelijke organisatie, de beleidsafdeling ten opzichte van de inkoopafdeling) wat het lastig maakt om op basis van vertrouwen een contractuele relatie in te gaan. Hoewel de contractmanager of beleidsmedewerker hoofdzakelijk in contact staat met de aanbieder is hij of zij wel afhankelijk van de kaders die vanuit het college of de raad krijgt meegegeven. Het stewardship-model miskent in dit opzicht dus de aanwezigheid van verschillende belangen bij één opdrachtgever. Bovendien gaat het stewardship-model er van uit dat er vertrouwen is tussen de werknemers die het contact tussen opdrachtgever en opdrachtnemer regelen, terwijl er op het gebied van jeugdhulp in feite organisatie-breed vertrouwen dient te zijn in het handelen van de aanbieder. Vertrouwen dient dus niet alleen op een persoonlijke, informele manier tot stand te komen. Vertrouwen dient in de optimale situatie geïnstitutionaliseerd te worden om er voor te zorgen dat de vertrouwensband ook stand houdt over tijd en bij personele en politieke wisselingen. Dit onderzoek wijst echter niet uit hoe dat vertrouwen het beste geïnstitutionaliseerd kan worden. De bevindingen uit hoofdstuk 4 en 5 monden uit in het herziend conceptueel model (zie figuur 5.3).



Figuur 5.3: Aangepast conceptueel model op basis van principaal-agent model (linkerzijde van de figuur) en principaal-steward model (rechterzijde van de figuur)

H6. CONCLUSIE

Dit hoofdstuk staat hoofdzakelijk in teken van het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag. In paragraaf 6.1 worden de eerste deelvraag beantwoord, waarmee de basis wordt gevormd voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag in paragraaf 6.2. In paragraaf 6.3 worden de onderzoeksbeperkingen uiteengezet. Afsluitend worden in paragraaf 6.4 de maatschappelijke gepresenteerd en volgt er in paragraaf 6.5 een wetenschappelijke discussie op basis van dit onderzoek.

6.1 Conclusie deelvragen

Deelvraag 1

De eerste deelvraag is voornamelijk verkennend van aard en luidt: (1) Welke problemen worden er door gemeenten en jeugdhulpaanbieders ervaren bij het inkoopproces van jeugdhulp?

Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten een gebrekkige informatiepositie hebben ten aanzien van het handelen van de jeugdhulpaanbieder. De onzekerheid en complexiteit die gepaard gaan met jeugdhulp belemmeren de informatiepositie van gemeenten aanzienlijk. Gemeenten vinden het lastig om beleidsdoelstellingen op een meetbaar niveau te formuleren, de informatievoorziening is bij een aanzienlijk deel van de gemeenten niet op orde en de resultaten kunnen in het algemeen (maar zeker niet op outcome-niveau) niet goed gemeten worden. Hierdoor worden de sturingsmogelijkheden voor gemeenten beperkt (de gemeente heeft immers niet duidelijk op welke aspecten gestuurd dient te worden), waardoor een deel van de gemeenten zich beperkt tot het enkel sturen op de kosten.

Een ander belangrijk knelpunt is dat jeugdhulpaanbieders en gemeenten dienen te opereren in een politiek-bestuurlijke context die nog wel eens gekenmerkt wordt door een bovenmatige nadruk op voorspelbaarheid en kostenbeheersing. In een dergelijke politiek-bestuurlijke context ontstaat een sfeer die de mogelijkheden tot het opbouwen en onderhouden van het onderlinge vertrouwen aanzienlijk beperkt. Lange-termijn investeringen voor het opbouwen van een maatschappelijk partnerschap vereisen draagvlak, maar in een domein waar politieke incidenten en financiële tekorten een grote impact hebben op de politiek-bestuurlijke sfeer blijft dit draagvlak nog wel eens uit.

De onderzochte aanbestedingsrisico's – overproductie, onder-investering, monopolisering en bureaucratisering – blijken aanwezig te zijn, maar zijn wel afhankelijk van de specificiteit van de geboden jeugdhulp. Het controleren van de aanbieder blijkt deze risico's niet goed te verminderen omdat controleren in beginsel lastig is, maar ook omdat gemeenten weinig (formele) instrumenten voor handen hebben om het gedrag van de aanbieder te sturen.

Omdat deelvraag 2 en 3 veel overlap vertonen met de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag is er voor gekozen om deze deelvragen niet apart te behandelen, maar te integreren in de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

6.2 Conclusie centrale onderzoeksvraag

Aan de hand van de bovenstaande conclusies wordt er in deze paragraaf een antwoord geformuleerd op de centrale onderzoeksvraag: *Welke problemen worden er door gemeenten en jeugdhulpaanbieders ervaren bij het inkoopproces van jeugdhulp en hoe kunnen die problemen aan de hand van het agency-model en stewardship-model worden verklaard?*

Agency theory

Gemeenten en jeugdhulpaanbieders dienen hun opdrachtgever-opdrachtnemer relatie vorm te geven in een sector waar een aantal contextuele factoren allerlei complexe uitdagingen met zich mee brengt. Dat begint al met de aard van jeugdhulp als dienst. Jeugdhulp is namelijk een complexe, onzekere en subjectieve dienst en dit vertaalt zich direct door naar een grote informatieachterstand van de gemeenten ten opzichte van het handelen van de jeugdhulpaanbieder. In een reactie op die onzekerheid proberen sommige gemeenten via uitgebreide controle en verantwoordingsmechanismen de (financiële) risico's te beperken. Die aanpak blijkt echter ongeschikt te zijn, omdat meer controleren juist leidt tot meer bureaucrativering en niet zo zeer tot minder overproductie of onder-investering. Dit sluit niet aan bij het idee achter het *agency-model*, waarbij meer controle juist leidt tot minder risico's. Daar komt bij dat aanbieders van de meer specialistische vormen van jeugdhulp nog meer problemen ervaren bij een relatie die gericht is op voorspelbaarheid, omdat de onvoorspelbaarheid bij deze vormen van jeugdhulp het grootst is. Die wederzijdse afhankelijkheid en grotere onvoorspelbaarheid creëert een omgeving waarin vertrouwen en autonomie benodigd is, maar dat willen of kunnen gemeenten niet altijd bieden. Met als gevolg: onderling wantrouwen en een transformatie die nauwelijks op gang komt. Het principaal-agent model erkent dus het belang van de informatieachterstand en het onvermogen om goed te kunnen controleren, maar lijkt geen goede verklaring te bieden voor de problematische wijze waarop sommige gemeenten omgaan met aanbieders van specialistische jeugdhulp. Dat komt omdat de economische rationaliteit van het *agency-model* niet aansluit bij de doelstellingen van de transformatie die gericht zijn op samenwerking en transparantie.

Stewardship theory

Dat gemeenten niet altijd in staat zijn om een lange-termijn vertrouwensrelatie met aanbieders te ontwikkelen of behouden komt grotendeels door de financiële tekorten waar meer dan de helft van de gemeenten mee geconfronteerd worden en de politieke gevoeligheid van het sociaal domein. De politiek en het bestuur willen als gevolg van de tekorten (financiële) risico's tot een minimum beperken en zijn daardoor meestal niet bereid om grote financiële investeringen te doen in de inhoudelijke verbetering van jeugdhulp. Het draagvlak voor dergelijke partnerschappen is - in tegenstelling tot hoe vertrouwen in het stewardship-model wordt gepresenteerd (als vertrouwen er

eenmaal is dan neemt dat niet zomaar af) - nooit volledig gegarandeerd. Personele wisselingen, politieke wisselingen en of politieke incidenten kunnen op korte-termijn druk uitoefenen op het draagvlak voor dat partnerschap. Wat daarbij opvalt is dat er niet zo eenvoudig als het stewardship-model doet veronderstellen gesproken kan worden over één opdrachtgever. Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeente als opdrachtgever bestaat uit verschillende actoren (politiek, bestuur, beleid en inkoop) en dat heeft belangrijke implicaties voor de relatie tussen gemeente en aanbieder. De inkoopafdeling van de gemeente is bijvoorbeeld afhankelijk van de beleidsmatige kaders die ze vanuit de ambtelijke organisatie mee krijgen en de financiële kaders die ze vanuit het college mee krijgen. Hoewel inkoop-en contractmanagers vanuit hun werkzaamheden wel in staat zijn om een vertrouwensband met maatschappelijke partners op te bouwen, worden zij mogelijk door andere actoren binnen de organisatie geremd (vanwege de voorkeur voor controle en voorspelbaarheid). Ook de lokale politiek worstelt met de rol die zij binnen het jeugdhulp-domein moeten innemen, omdat politici als gevolg van de complexiteit van jeugdhulp niet de benodigde specialistische kennis hebben om duidelijke kaders te stellen en het bestuur daarop te controleren. De wisselwerking tussen de verschillende actoren binnen de gemeente biedt in combinatie met een aantal contextuele factoren (jeugdhulp als complexe dienst, politieke gevoeligheid van het sociaal domein en vooral de financiële tekorten) een complex speelveld waarin gemeente en aanbieder geconfronteerd worden met een fiks aantal uitdagingen. Er is zagezegd niet één principaal, maar meerdere principaal die gezamenlijk het institutioneel vertrouwen vormen. Het stewardship-model erkent dus terecht dat het gebrek aan autonomie, vertrouwen en dialoog een van de belangrijkste uitdagingen is, maar het model mist nog een theoretische verklaring voor de aanwezigheid van verschillende belangen binnen de gemeentelijke organisatie en de wijze waarop institutioneel vertrouwen ontwikkeld kan worden.

6.3 Onderzoeksbependingen

Allereerst dienen de conclusies uit dit onderzoek met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden. Het sociaal domein is een complex beleidsveld met een uitgebreid palet aan verschillende inkoopvormen- bekostigingsystemen, verschillende samenstelling van markten en verschillende jeugdhulpvormen. Om de centrale onderzoeksvraag op beknopte en gestructureerde wijze te beantwoorden heeft er op sommige delen van dit onderzoek enige generalisatie plaats gevonden. Bijvoorbeeld door de rol van regionale inkooporganisatie als opdrachtgever niet te onderscheiden en door geen duidelijk onderscheid te maken tussen de verschillende vormen van jeugdhulp.

Een tweede reden waarom de bevindingen voorzichtig geïnterpreteerd dienen te worden is dat er met een beperkt aantal respondenten gesproken is terwijl de interviews wel het fundament vormen van de analyse. Om toch de betrouwbaarheid van de bevindingen enigszins te verbeteren is er voor gekozen om documenten als additionele onderzoeksmethode te hanteren.

6.4 Maatschappelijke aanbevelingen

1. *Maak als gemeente onderscheid tussen de aanbieders die in staat zijn om de transformatie van jeugdhulp verder te brengen en de partijen die noodzakelijk zijn om vormen van jeugdhulp zeker te stellen.*

Niet alle aanbieders zijn bereid om mee te denken over de transformatie en dat is niet voor elke vorm van jeugdhulp even logisch. Vooral de wat specialistischere jeugdhulpaanbieders zijn - zoals bleek uit hoofdstuk 5 - bereid om mee te denken over de inhoudelijke transformatie en zullen vanwege de wederzijdse afhankelijkheid eerder geneigd zijn om een lange-termijn vertrouwensband op te bouwen.

2. *Betrek als gemeente de eerste groep jeugdhulpaanbieders bij de totstandkoming van de beleidsvisie en treedt in elke fase van het inkoopproces in dialoog met deze aanbieders. Bespreek hierbij ook de grenzen van het gemeentelijk jeugdhulpbeleid.*

Door de eerste groep aanbieders actief te betrekken bij de totstandkoming van de beleidsvisie en door aanbieders de ruimte te geven om inbreng te leveren worden er voorwaarden geschapt die bijdragen aan de totstandkoming en het behoud van een vertrouwensband. Uit dit onderzoek blijkt dat de dialoog een cruciaal element is in het ontwikkelen van een vertrouwensband en dat aanbestedingsrisico's beperkt kunnen worden door gezamenlijk in dialoog te treden over de grenzen van het gemeentelijk jeugdhulpbeleid.

3. *Voer als beleidsafdeling voorafgaand aan het inkopen een uitgebreide marktanalyse uit. Kies vervolgens een inkoopmethode en kwaliteitseisen die aansluiten bij de bevindingen uit die marktanalyse.*

Controleren is lastig en meer controleren leidt veelal tot meer bureaucrativering, zo bleek uit dit onderzoek. Om toch enige invloed uit te oefenen op de rechtmatigheid en kwaliteit van de jeugdhulp die niet door die eerste groep aanbieders wordt aangeboden is het van belang dat het inkoopstelsel inspeelt op de behoeften uit de marktanalyse en dat de gebruikte kwaliteitseisen (ondanks dat ze niet altijd te controleren zijn) duidelijk bijdragen aan een van de beleidsdoelstellingen.

6.5 Wetenschappelijke aanbevelingen

Het principaal-agent model was allereerst niet in staat om een verklaring te bieden voor het feit dat meer controle leidt tot meer aanbestedingsrisico's. Wat een mogelijke verklaring hiervoor is, is dat het merendeel van de organisaties in het sociaal domein *non-profit* zijn en dat het principaal-agent model niet eenvoudig toepasbaar is op een 'zacht-domein' waar de economische rationaliteit en het opportunistische gedrag ontbreekt (van Puyvelde et al., 2012). De vraag is echter of het principaal-agent model ook op andere domeinen die niet als 'zacht' gedefinieerd worden, zoals bij bijvoorbeeld de bouw van grote infrastructurele projecten (zie o.a. Haasnoot et al., 2015), zijn verklarende kracht wel heeft of dat het principaal-agent model in essentie niet verenigbaar is met de principes van de hedendaagse bestuurskundige stroming New Public Governance, zoals Wildmalm (2016) veronderstelt. Dit mondt uit in de volgende wetenschappelijke aanbeveling:

1. *Toets de veronderstellingen van het principaal-agent model aan andere, 'hardere' beleidsvelden binnen het openbaar bestuur door onderzoek te verrichten naar de invloed van controle en verantwoording op de aanwezigheid van aanbestedingsrisico's.*

Wat betreft het stewardship-model geldt dat politieke gevoeligheid en financiële incidenten inderdaad gelden als factoren die een negatieve impact hebben op de vertrouwensrelatie tussen principaal en steward (van Slyke, 2007; Schillemans, 2013). Er zijn echter ook aspecten gevonden die vooraf niet onder het bereik van het stewardship-model vielen, maar in dit onderzoek wel een belangrijke verklaring boden voor het niet kunnen behouden van een vertrouwensband. In lijn met Lamothe & Lamothe (2012) wijst dit onderzoek uit dat meer inzicht benodigd is in de wijze waarop vertrouwen geïnstitutionaliseerd kan worden zodat het vertrouwen in de stewardship-relatie verder gaat dan personele wisselingen of politieke verschuivingen. Dit leidt tot de volgende wetenschappelijke aanbeveling:

2. *Vervolgonderzoek ten aanzien van het stewardship-model dient inzicht te verschaffen in de wijze waarop de principaal het vertrouwen in de aanbieder kan institutionaliseren door het stewardship-model toe te passen op een beleidsveld waar dezelfde politieke druk tot controle en voorspelbaarheid aanwezig is.*

Referentielijst

Alonso, J. M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2015). *Did new public management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size*. *Public Management Review*, 17(5), 643-660.

Andersson Elffers Felix. (2019). *Evaluatie Transitie Autoriteit Jeugd. Evaluatie 2014-2018*. Verkregen van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/18/evaluatie-transitie-autoriteit-jeugd-evaluatie-2014-2018>

Amagoh, F. (2009). *Information asymmetry and the contracting out process*. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 14(2), 1-14.

Arundel, A. (2017). *Rethinking the effect of risk aversion on the benefits of service innovations in public administration agencies*. *Research Policy*, 46(5), 900-910.

Babbie, E. (2013). *The Practice of Social Research* (13th edition). Wadsworth: CENGAGE.

Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. 2e druk. Den Haag: Boom Lemma.

Bosboom, F., Klinkers, L., van Andel, R. (2019). *Herkenbare ontwikkelingsfasen bij het verbeteren van inkoop in het sociale domein* [White Paper]. SIOO Interuniversitair Centrum Voor Organisatie- en Veranderkunde. Verkregen van: <https://www.sioo.nl/wp-content/uploads/2019/07/White-paper-Inkoop-in-sociale-domein.pdf>

Bosse, D. A., & Phillips, R. A. (2016). *Agency theory and bounded self-interest*. *Academy of Management Review*, 41(2), 276-297.

Brändström, A., & Kuipers, S. (2003). From 'normal incidents' to political crises: Understanding the selective politicization of policy failures. *Government and opposition*, 38(3), 279-305.

Brown, L., & Osborne, S. P. (2013). *Risk and innovation: Towards a framework for risk governance in public services*. *Public Management Review*, 15(2), 186-208.

Brown, T. L., & Potoski, M. (2004). Managing the public service market. *Public Administration Review*, 64(6), 656-668.

Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2010). *Contracting for complex products*. *Journal of public administration research and theory*, 20(1), 41-58.

Brown, T. L., Potoski, M., & Slyke, D. M. (2016). *Managing complex contracts: A theoretical approach*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), 294-308.

Caers, R., Bois, C. D., Jegers, M., Gieter, S. D., Schepers, C., & Pepermans, R. (2006). *Principal-agent relationships on the stewardship-agency axis*. *Nonprofit Management and Leadership*, 17(1), 25-47.

Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). *Toward a stewardship theory of management*. *Academy of Management Review*, 22(1), 20-47.

Dicke, L. A. (2002). *Ensuring accountability in human services contracting: Can stewardship theory fill the bill?*. *The American Review of Public Administration*, 32(4), 455-470.

EHdK, & Zorglandschap Jeugd. (2018). *Inkoop jeugdhulp. Zeven goede gewoonten*. Verkregen van

Eisenhardt, K. M. (1989). *Agency theory: An assessment and review*. *Academy of management review*, 14(1), 57-74.

Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht. (2020). *De kracht van wijd reiken. Advies om de transformatie van de jeugdhulp te laten slagen. Eindrapport en advies van het VNG Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht*. Verkregen van: <https://vng.nl/sites/default/files/2020-03/de-kracht-van-wijd-reiken-eindrapport-vng-expertiseteam-reikwijdte-jeugdhulpplicht.pdf>

Fenger, M., Chin-A-Fat, N., Frankowski, A., & van der Torre, L. (2016). *Naar rechtmatige zorg in het gemeentelijke domein. Een verkennende studie naar de aard, omvang en achtergronden van rechtmatigheidsrisico's in de Wmo en de Jeugdzorg in Zuid-Holland*. Verkregen van: <https://repub.eur.nl/pub/79833/>

Ferris, J. M., & Graddy, E. (1991). Production costs, transaction costs, and local government contractor choice. *Economic Inquiry*, 29(3), 541-554.

Girth, A. M., Hefetz, A., Johnston, J. M., & Warner, M. E. (2012). *Outsourcing public service delivery: Management responses in noncompetitive markets*. *Public Administration Review*, 72(6), 887-900.

Huizing, M. E. (2018). *Actieagenda Beter Aanbesteden*. Verkregen van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/16/actieagenda-beter-aanbesteden>

Intrakoop & Verstegen. (2019). *Jaarverslagenanalyse Jeugdhulp 2018. De financiële positie, uitgaven, capaciteit en productie van zorgorganisaties in de jeugdhulp*. Verkregen van: <https://www.intrakoop.nl/docs/default-source/Intrakoop-Jaarverslagenanalyse/intrakoop-jaarverslagenanalyse-jeugdhulp-2018>

Jensen, M., & Meckling, W. (1976). *Theory of the firm: Management behavior, agency costs and capital structure*. Journal of financial economics, 3(4), 305-60.

Jeugdinstuut (2018). *Inkoop jeugdhulp door gemeenten. Hoe zit het? Facts & Figures*. Verkregen van: <https://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/Inkoop-jeugdhulp-door-gemeenten-Hoe-zit-het.pdf>

Jeugdhulp Nederland (2018). *Enquête vermijdbare administratieve lasten*. Verkregen van: <https://www.jeugdhulpnederland.nl/wp-content/uploads/2018/05/Rapport-enquete-administratieve-lasten-JN.pdf>

Kieskamp, W. (2019). *Flinke tekorten voor jeugdhulp bij gemeenten*. Verkregen van: <https://www.trouw.nl/nieuws/flinke-tekorten-voor-jeugdhulp-bij-gemeenten~b19c6fd3/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

Korsten, F.A. (2018). *Bevingen op het sociale domein. Decentralisaties naar de gemeente: de WMO, de Jeugdwet en de Participatiewet*. Verkregen van: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuur/Bevingen%20op%20het%20sociale%20domein.pdf>

de Koster, Y. (2019a). *Gemeenten diep in het rood door jeugdhulp*. Verkregen van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/gierende-tekorten-op-jeugdhulp.9622727.lynkx>

de Koster, Y. (2019b). *Grip op jeugdzorg is onmogelijke opgave*. Verkregen van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/grip-op-jeugdhulp-is-ondoenlijk.11494517.lynkx>

Lamothe, M., & Lamothe, S. (2012). *To trust or not to trust? What matters in local government-vendor relationships?*. Journal of Public Administration Research and Theory, 22(4), 867-892.

Martin, L. L. (2005). Performance-based contracting for human services: Does it work?. Administration in Social Work, 29(1), 63-77.

Mulder, V. (2020). *Deze FNV-bestuurder werkt aan een revolutie in de jeugdzorg*. Geraadpleegd van <https://decorrespondent.nl/11227/deze-fnv-bestuurder-werkt-aan-een-revolutie-in-de-jeugdzorg/460396816-cfdd374c>

NOS. (2019). *Kwart jeugdhulpinstellingen heeft financiële problemen*. Verkregen van <https://nos.nl/artikel/2307031-kwart-jeugdhulpinstellingen-heeft-financiele-problemen.html>

Overman, S. (2016). *Great expectations of public service delegation: A systematic review*. Public Management Review, 18(8), 1238-1262.

Van Puyvelde, S., Caers, R., Du Bois, C., & Jegers, M. (2012). *The governance of nonprofit organizations: Integrating agency theory with stakeholder and stewardship theories*. Nonprofit and voluntary sector quarterly, 41(3), 431-451.

Schapper, P. R., Malta, J. N. V., & Gilbert, D. L. (2017). Analytical framework for the management and reform of public procurement. In Thai, K. V. (Ed.). International handbook of public procurement (pp. 119-136). Routledge.

Schillemans, T. (2013). *Moving Beyond The Clash of Interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies*. Public Management Review, 15(4), 541-562

Schillemans, T., & Bjurstrøm, K. H. (2019). Trust and Verification: Balancing Agency and Stewardship Theory in the Governance of Agencies. International Public Management Journal, 1-35.

Segal, L., & Lehrer, M. (2012). *The institutionalization of stewardship: Theory, propositions, and insights from change in the Edmonton public schools*. Organization Studies, 33(2), 169-201.

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.

Van Staa, A., & Evers, J. (2010). 'Thick analysis': strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. KWALON. Tijdschrift voor Kwalitatief Onderzoek in Nederland, 43(1), 5-12.

Shapiro, S. P. (2005). *Agency theory*. Annual Review Sociology, 31, 263-284.

Smaling, A. (2016). *Generaliseerbaarheid in kwalitatief onderzoek*. Tijdschrift Kwalon, 14(3).

Snippert, T., Witteveen, W., Boes, H., & Voordijk, H. (2015). *Barriers to realizing a stewardship relation between client and vendor: the Best Value approach*. Construction management and economics, 33(7), 569-586.

Stokmans, D. (2019). *Hoe controledrift gemeenten het werken in de jeugdhulp bijna onmogelijk maakt*. Verkregen van <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/05/12/gesprekken-met-gemeenten-gaan-alleen-nog-over-geld-a3959990>

Transitie Autoriteit Jeugd. (2018). *Vierde jaarrapportage: Tussen droom en daad. Op weg naar een volwassen jeugdinstelling*. Verkregen van:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/18/evaluatie-transitie-autoriteit-jeugd-evaluatie-2014-2018>

Van der Aar, M. (2020). *Verzoek aan minister De Jonge om oplossingen jeugdhulpinstelling over te nemen [brief]*. <https://www.fnv.nl/nieuwsbericht/sectornieuws/zorg-welzijn/2020/02/verzoek-aan-minister-de-jonge-om-oplossingen-jeugd>

Van der Helm, P. (2017). *Bezuiniging op de jeugdhulp was een vergissing*. Verkregen van:

<https://www.socialevraagstukken.nl/bezuiniging-op-de-jeugdhulp-was-een-vergissing/>

Van der Linden, A., & Spanjers, J. (2019). *Gebrekkig toezicht door gemeenten geeft zorgcowboys vrij spel*. Verkregen van [https://www.ftm.nl/artikelen/enquete-gemeenten-](https://www.ftm.nl/artikelen/enquete-gemeenten-zorgcowboys?share=GQZBdNslaoBc5E2EoUvPI4ai4uaQ2HRf0LoI5cPWxbh7pS8oON8XUVVv3+M%3D&utm_medium=social&utm_campaign=sharebuttonleden&utm_source=mail)

[zorgcowboys?share=GQZBdNslaoBc5E2EoUvPI4ai4uaQ2HRf0LoI5cPWxbh7pS8oON8XUVVv3+M%3D&utm_medium=social&utm_campaign=sharebuttonleden&utm_source=mail](https://www.ftm.nl/artikelen/enquete-gemeenten-zorgcowboys?share=GQZBdNslaoBc5E2EoUvPI4ai4uaQ2HRf0LoI5cPWxbh7pS8oON8XUVVv3+M%3D&utm_medium=social&utm_campaign=sharebuttonleden&utm_source=mail)

Verschuren, P. J. M., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Vierde druk. Den Haag: Lemma uitgevers.

Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). *Principal-agent models: an expansion?*. *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 173-202.

Widmalm, S. (2016). *After NPM, curb your enthusiasm for the Principal-Agent theory*.

Statsvetenskaplig tidskrift, 118(1), 127-143.

Yin, R.K. (2008). *Case study research: design and methods* (4th ed.). UK, London: Sage Publications Inc.

ZonMW. (2018). *Eerste Evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*. Verkregen van:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/30/rapport-eerste-evaluatie-jeugdwet>

BIJLAGE 1: INFORMATIE- EN TOESTEMMINGSFORMULIER

Informatieformulier

Beste respondent,

Allereerst wil ik u bedanken dat u bereid bent om deel te nemen aan dit onderzoek. Met dit informatie- en toestemmingsformulier informeer ik u over de wijze waarop er omgegaan wordt met uw persoonsgegevens en de antwoorden die u tijdens het interview verstrekt.

Doel van het onderzoek

Het onderzoek gaat over de problemen die jeugdhulpaanbieders en gemeenten ervaren met betrekking tot het inkoopproces van jeugdhulp. Aan de hand van bestuurskundige theorieën wordt getracht deze problemen te verklaren.

Dataverzamelingsmethode

Om zicht te krijgen op de problemen die worden ervaren met betrekking tot het inkoopproces van jeugdhulp worden er interviews afgenomen met mensen die hier op enige wijze betrokken bij zijn. Deze interviews zullen plaatsvinden via het videobelprogramma Zoom.

Dataverwerkingsmethode

Om de antwoorden van de interviews systematisch te kunnen analyseren is het noodzakelijk dat de interviews worden opgenomen. De door u verstrekte antwoorden worden vergeleken met de antwoorden van andere respondenten om tot een consistente analyse te komen. Uw antwoorden zullen bovendien anoniem in het onderzoek verwerkt worden. Citaten van uw interview kunnen gebruikt worden in het onderzoek om een bepaald fenomeen treffend weer te geven. Ook deze citaten zullen anoniem verwerkt worden door gebruik te maken van een pseudoniem. In uw geval is dat pseudoniem:

[... titel invullen...]

Deelname aan het onderzoek

U bent niet verplicht om alle vragen te beantwoorden. Uw deelname is vrijwillig en kan op ieder moment beëindigd worden.

Vertrouwelijkheid en databescherming

De verzamelde data zal worden gebruikt voor een geaggregeerde data-analyse en vertrouwelijke informatie of persoonlijke gegevens zullen niet worden gebruikt in de uitkomsten van het onderzoek. De data zal worden opgeslagen op een beveiligde server van de Erasmus Universiteit.

Het delen van data

Ik deel de data met mijn scriptiebegeleider vanuit de Erasmus Universiteit, met als het reden het onderzoeken en schrijven van mijn masterscriptie, wat verplicht is voor het voltooien van de Bestuurskundige Master Beleid & Politiek aan de Erasmus Universiteit.

Vrijwillige deelname en individuele rechten

Uw deelname is vrijwillig en het is mogelijk om op ieder moment te stoppen. Tijdens uw deelname aan het onderzoek heeft u het recht om meer informatie over de

dataverzameling en analyse te vragen. Daarnaast heeft u het recht om uw toestemming in te trekken en te vragen naar verwijdering van uw data voordat de dataset is geanonimiseerd of het manuscript is ingeleverd om gepubliceerd te worden.

Mocht u klachten of opmerkingen hebben aangaande het verwerken van persoonlijke gegevens in dit onderzoek dan kunt u dit voor of tijdens het onderzoek aan mij kenbaar maken.

Toestemmingsformulier

Door het tekenen van dit toestemmingsformulier bevestig ik dat:

- Ik geïnformeerd ben over het doel van het onderzoek, de dataverzameling en het opslaan van data zoals beschreven in het informatieformulier;
- Ik het informatieformulier heb gelezen;
- Ik mogelijkheden heb gehad om vragen te stellen over het onderzoek; de vragen zijn voldoende beantwoord;
- Ik vrijwillig toestemming geef tot deelname aan dit onderzoek;
- Ik begrijp dat er vertrouwelijk wordt omgegaan met de informatie;
- Ik begrijp dat ik de deelname op ieder moment kan beëindigen of het beantwoorden van vragen kan weigeren zonder enige consequenties;
- Ik begrijp dat ik mijn toestemming kan intrekken voordat de dataset is ingeleverd voor goedkeuring.

	Ja	Nee
Ik geef toestemming om audio van het interview op te nemen		
Ik geef toestemming om video van het interview op te nemen		
Ik geef toestemming om citaten van mijn interview te gebruiken		

Naam van de deelnemer aan het onderzoek: _____

Datum: _____

Handtekening: _____

BIJLAGE 2: INTERVIEWGUIDE

1. Introductie onderzoek

- a. Scope van het onderzoek: *Het in kaart brengen van de belangrijkste problemen die zich voordoen in de contractuele relatie tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieder.*
- b. Checken akkoord toestemmingsformulier

2. Algemene vragen

- a. Kunt u mij meer vertellen over uw functie en bijbehorende werkzaamheden? (*indien onduidelijk*)
 - i. Op welke wijze bent u (ook in eerdere functies) betrokken (geweest) bij het inkoopproces van jeugdhulp?

3. Informatie (Agency Theory)

- a. Een van de problemen die vaak genoemd wordt is dat het lastig is voor gemeenten om de geformuleerde beleidsdoelstellingen te vertalen in concrete eisen voor inkoop. Herkent u dat probleem en hoe zijn jullie daar mee om gegaan?
- b. Hoe belangrijk is het om als gemeente of jeugdhulpaanbieder te beschikken over zoveel mogelijk informatie over de andere partij?
- c. Welke factoren werken belemmerend voor het verkrijgen van de juiste informatie?
 - i. Benutten van informatiesystemen?
- d. Als je jeugdzorg vergelijkt met andere diensten of producten die de overheid inkoop dan valt in ieder geval op dat de jeugdhulp vergeleken met andere diensten over het algemeen best complex is en dat de uitkomst van behandelingen ook wel onzeker is.
 - i. Wat doet dat met de mogelijkheden voor jeugdhulpaanbieders om verantwoording af te leggen?
 - ii. Wat doet dat met de mogelijkheden voor gemeenten om effectief te controleren?
 - iii. Resultaatgericht werken?
- e. Welke strungsmogelijkheden heeft een gemeente om kwaliteit binnen een contractuele relatie met jeugdzorgaanbieder te garanderen?
 - i. Onder-investering
 - ii. Overproductie

4. Vertrouwen (Stewardship Theory)

- a. In verschillende nieuwsartikelen over de inkoop van jeugdhulp komt het aan bod dat er nog wel eens sprake is van een serieus gebrek aan vertrouwen tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders.
 - i. Herkent u dit probleem?
 - ii. Hoe belangrijk is het volgens u om u om een vertrouwensband/lange-termijn partnerschap met de andere partijen te ontwikkelen?
 - iii. Dialoog?
- b. Is een persoonlijke manier van interacteren belangrijk?
- c. Is er bij u wel eens sprake van een gebrek aan onderling vertrouwen tussen de partijen?
 - i. Zo ja, wat deed dat met de onderlinge relatie?
 - ii. Verschil tussen actoren?
- d. Leidt een gebrek aan vertrouwen volgens u tot meer controle en meer administratieve lasten?
- e. Zijn gemeenten volgens u intrinsiek gemotiveerd om de best mogelijke jeugdhulp aan te bieden (performance) of staat de beheersbaarheid voornamelijk centraal (efficiëntie)?

5. Politieke druk en risico-aversie

- a. Een mogelijke oorzaak voor een mogelijk gebrek aan onderling vertrouwen is dat er soms politieke druk is tot controle en voorspelbaarheid. Bent u het hier mee eens?
 - i. Rol van de gemeenteraad
- b. Is het domein waarin u werkzaam bent een politiek-gevoelig domein?
 - i. Wat doet dat met de contractuele relatie tussen gemeente/jeugdhulpaanbieder.
- c. Zijn gemeenten en aanbieders altijd bereid om het risico dat gepaard gaat met een lange-termijn partnerschap/vertrouwensband te nemen?

6. Vaardige inkoopmanagers

- a. Hoe belangrijk is het voor een aanbieder of gemeente om mensen te hebben die verantwoordelijk zijn voor contractmanagement en het onderhouden van relaties?
 - i. Zijn daar voldoende mensen voor?
 - ii. Is het noodzakelijk om hier mensen voor te hebben?
- b. Is het ontbreken van (vaardige) contractmanagers volgens u een probleem?

BIJLAGE 3: GEANALYSEERDE DOCUMENTEN

Tabel B2.1: Geanalyseerde documenten vanuit perspectief gemeente

#	GEMEENTE	DOCUMENT	DATUM
1	Almelo	Transformatie binnen het sociaal domein van de gemeente Almelo. Wat is er bereikt en wat zijn de uitdagingen voor de toekomst?	Mei 2018
2	Amersfoort	Rekenkameronderzoek Jeugdhulp in Amersfoort	April 2019
3	Berkelland	Zicht op de jeugdhulp in Berkelland. Onderzoek Rekenkamercommissie Berkelland	Juni 2019
4	Bernheze	Decentralisatie van de Jeugdwet en de Wmo in de gemeente Bernheze. Een onderzoek van de rekenkamercommissie Bernheze.	Februari 2018
5	land van Cuijk*	Onderzoek naar jeugdhulp in het Land van Cuijk	Oktober 2018
6	Doetinchem	Zicht op de jeugdhulp, dat zal de raad een zorg wezen. Een onderzoek naar de jeugdhulp in de gemeente Doetinchem. Onderzoeksgegevens, bevindingen en aanbevelingen van de rekenkamercommissie Doetinchem.	Oktober 2019
7	Eindhoven	Inkoop op maat. Strategie opdrachtgeverschap en inkoop 2021 Jeugdwet en Wmo oktober 2019	Oktober 2019
8	Emmen	Rapport sociaal domein gemeente Emmen. Bevindingen voor overzicht, kaderstelling en controle	April 2018
9	Enschede	Evaluatie stelsel jeugdhulp Enschede	Mei 2018
10	Hardenberg	Informatievoorziening jeugdhulp	Juni 2019
11	Jeugdhulpregio Noord-Brabant	Evaluatie van de samenwerking in jeugdhulpregio Noordoost-Brabant Transitie is gelukt, maar transformatie komt nog onvoldoende op gang	Juni 2018
12	Maastricht	Analyse op de bedrijfsvoering en maatregelen voor het Sociaal Domein	Februari 2020
13	Medemblik – Opmeer	Doeltreffendheid Samenwerking Jeugdhulp Gemeente Medemblik Eindrapport Deel 1 Bestuurlijke Nota	Mei 2019
14	regio Midden-Holland**	Inkoop Jeugdhulp. Nota van bevindingen. Opdrachtgever: Groene Hart Rekenkamer Arnhem	Juli 2018
15	Noordoostpolder	Rekenkamerrapport Jeugdzorg	Februari 2019
16	Raalte	Jeugdhulp: de lat steeds een stukje hoger Onderzoek naar de jeugdhulp in de gemeente Raalte	November 2019
17	Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten***	Jeugdhulp: en hoe nu verder? Korte klappen, regionale samenwerking en een structureel procesvoorstel	November 2019
18	Zaanstad	Jeugdhulp in Zaanstad	Maart 2020

		Onderzoeksrapport	
19	Zaltbommel	Rapport 213a-onderzoek sociaal domein Zaltbommel.	Maart 2019

* Boxmeer – Cuijk – Grave – Mill en Sint Hubert – Sint Anthonis

**Bodegraven - Reeuwijk – Gouda – Krimpenerwaard – Waddinxveen – Zuidplas

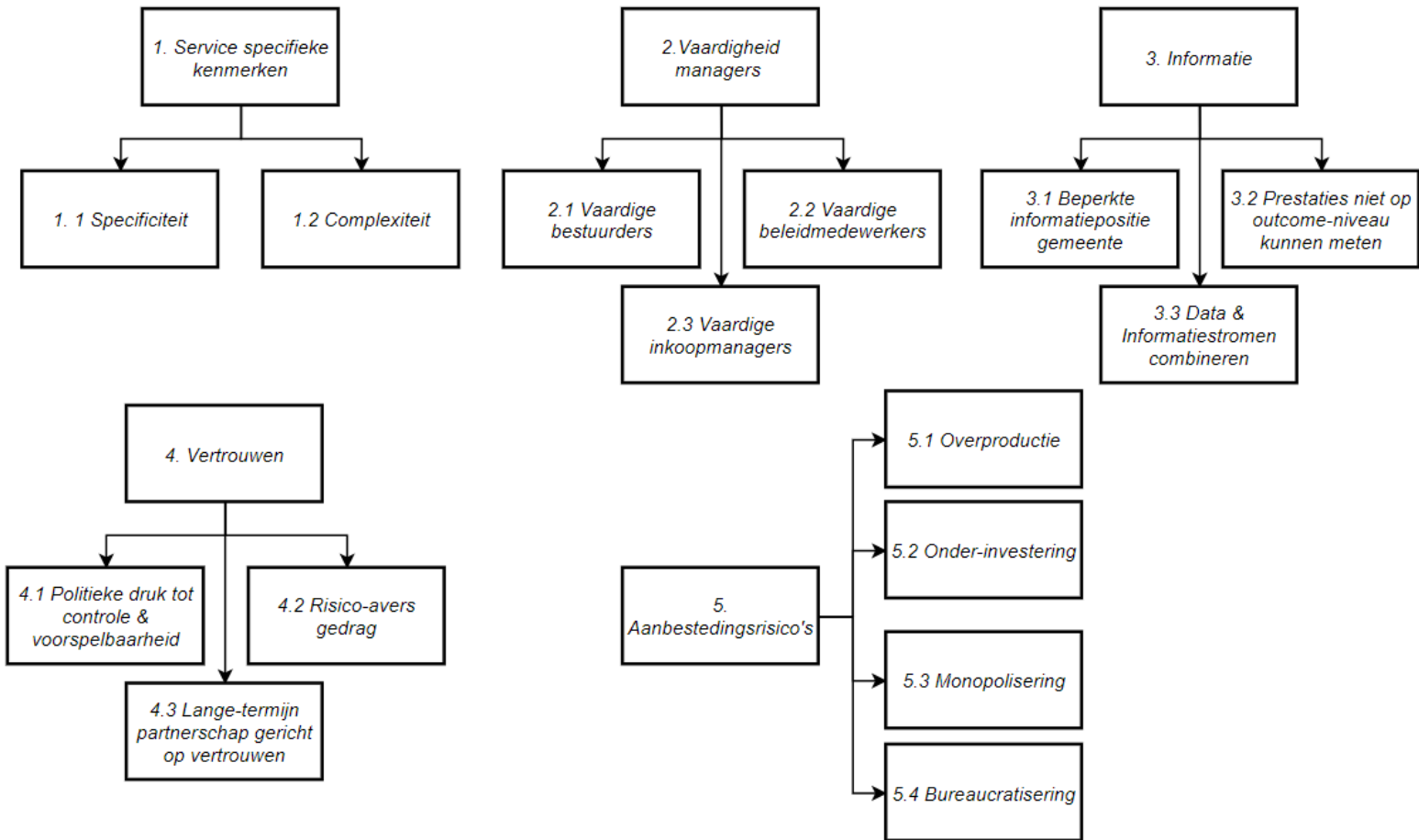
*** Samenwerkingsverband van 23 gemeenten uit de regio Groningen

****Samenwerkingsverband van 16 gemeenten uit de regio Noord-Oost Brabant

Tabel B2.2: Geanalyseerde documenten vanuit perspectief jeugdhulpaanbieder, onderzoeksinstaties, 3^{de} partijen

#	INSTANTIE	DOCUMENT	DATUM
1	Adviesbureau DIVOAS & Adviesbureau PBLQ	Rekenkamers over het sociaal domein	Januari 2020
2	SIOO Interuniversitair Centrum Voor Organisatie- en Veranderkunde	Herkenbare ontwikkelingsfasen bij het verbeteren van inkoop in het sociale domein	Juli 2019
3	Public Procurement Research Centre	Monitor gemeentelijke zorginkoop 2019 Stand van zaken inkoop diensten in het kader van Wmo 2015 en Jeugdwet	Februari 2020
4	Nederlands Jeugdinstuut – Public Procurement Research Centre – Universiteit Twente (Marjolein Wiegman)	Quality requirements in youth care tenders	Augustus 2018
5	Expertbureau jB Lorenz	En de rekening komt later.... Een onderzoek naar het verminderen van administratieve lasten in de verantwoording van jeugdhulpaanbieders aan gemeenten.	December 2018
6	Programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein	Inkoopsegmentatie Jeugdhulp en Wmo	Januari 2020
7	Programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein	Handreiking Dialoog	April 2020
8	Transitie Autoriteit Jeugd	Actieprogramma Zorg voor de Jeugd. Derde voortgangsrapportage.	November 2019
9	Public Procurement Research Centre (Niels Uenk)	Trends en ontwikkelingen inkoop sociaal Domein. Leveranciersmiddag Welzijn, Zorg en Jeugd.	November 2019
10	Nederlands Jeugdinstuut	Van controle en wantrouwen naar rekenschap en vertrouwen.	Juni 2019

BIJLAGE 4: CODEBOOM



BIJLAGE 5: CODEBOEK

CONSTRUCT	CODE	SUBCODE	INCLUSIE & EXCLUSIECRITERIA
1. Service specifieke-kenmerken	1.1 Specificiteit <i>Literatuur</i> Specifieke diensten richten zich op een of enkele probleemdimesies en worden maar door een beperkt aantal aanbieders aangeboden. (Brown & Potoski, 2004; Girth et al., 2012)	A) Beperkt aantal aanbieders B) Specialistische jeugdhulp C) Vereist specialistische kennis	Inclusie: Code wordt toegediend aan tekstfragment wanneer het gaat over specialistische vormen van jeugdhulp. Exclusie: Code wordt niet toegediend aan tekstfragment wanneer het gaat over complexiteit of onzekerheid die gepaard gaat met jeugdhulp.
	1.2 Complexiteit <i>Literatuur</i> Deze diensten worden gekenmerkt door verschillende niveaus van behandelbaarheid, verschillende niveaus van clientmotivatie en vereisen een hoge mate van specialisme in het leveren van de dienst. (Brown & Potoski, 2004; Girth et al., 2012)	A) Onzekerheid over uitkomstem jeugdhulp B) Onderling samenhangende probleemdimesies C) Vage beleidsdoelstellingen	Inclusie: Code wordt toegediend aan tekstfragment wanneer de complexe aard van jeugdhulp in het algemeen besproken wordt. Ook de onzekerheid over het resultaat (wat veel raakvlakken vertoont met code 3.2) valt hier onder. Exclusie: Code wordt niet toegediend aan tekstfragment wanneer het gaat over het daadwerkelijk meten van uitkomsten en de problemen die daarmee gepaard gaan (zie code 3.3).
2. Vaardigheid managers	2.1 Vaardige bestuurders <i>Literatuur</i> Bestuurder die instaat is om coherente, duidelijke, concrete beleidsvisie te construeren en te communiceren met medewerkers binnen de organisatie.	A) Duidelijke, concrete en coherente beleidsvisie construeren B) Beleidsvisie communiceren met medewerkers van de organisatie	Inclusie: Code wordt toegediend aan tekstfragment wanneer de rol van wethouders, bestuurders of directeuren wordt besproken. Exclusie: Code wordt niet toegediend aan tekstfragment wanneer de rol van beleidsmedewerkers wordt besproken (zie code 2.2).
	2.2 Vaardige beleidsmedewerkers <i>Literatuur</i> Medewerker van de organisatie bezit vaardigheden en kennis die nodig zijn om de beleidsmatige aspecten van jeugdhulp te vertalen in concrete eisen aan inkoop. (Brown et al., 2010; Van Slyke, 2007)	A) Samenhangende beleidsvisie construeren B) Beleidsvisie overbrengen op inkoopmanagers C) Contractuele relaties onderhouden	Inclusie: Code wordt toegediend aan tekstfragment wanneer de rol van beleidsmedewerkers in het inkoopproces wordt besproken. Exclusie: Code wordt niet toegediend aan tekstfragment wanneer de rol van inkoopmanagers wordt besproken. Wanneer mensen binnen een organisatie beide functies combineren, worden beide codes toegepast.
	2.3 Vaardige inkoopmanagers <i>Literatuur</i> Medewerker van de organisatie bezit vaardigheden en kennis die nodig zijn om het inkoopproces goed te laten verlopen. (Brown et al., 2010; Van Slyke, 2007)	A) Beleidsdoelstellingen vertalen in concrete meetbare prestatie-indicatoren B) Controleren en monitoren C) Contractuele relatie onderhouden D) Informatie vanuit monitoring vertalen in concrete lessen/aandachtspunten E) Prestaties evalueren	Inclusie: Code wordt toegediend aan tekstfragment wanneer de rol van inkoopmanagers in het inkoopproces besproken wordt Exclusie: Code wordt niet toegediend aan tekstfragment wanneer de rol van beleidsmedewerkers wordt besproken. Wanneer mensen binnen een organisatie beide functies combineren, worden beide codes toegepast.
3. Informatie	3.1 Beperkte informatie positie Gemeente*	A) Beperkt zicht op kwaliteit van aanbieder	Inclusie: Code wordt toegediend aan tekstfragment wanneer de

	<p>Literatuur</p> <p>Gemeenten hebben (niet altijd) in beperkte mate zicht op de soort zorg en de hoeveelheid zorg die nodig is. Ook de uitvoeringsprocessen van jeugdhulpaanbieders zijn niet altijd duidelijk. (Korsten, 2018; Agahore, 2009)</p>	<p>B) Beperkt zicht op kwaliteit van geleverde jeugdhulp</p> <p>D) Beperkte transparantie over informatie</p> <p>E) Tegenstrijdige doelen</p> <p>F) Intensief controleren en monitoren van aanbieder</p> <p>G) Interacties in het teken van kostenbesparing</p>	<p>informatiepositie van gemeenten besproken wordt. Kan gaan over uitvoeringsprocessen, maar ook over organisatie-specifieke kenmerken. Zie code 3.1A.</p> <p>Exclusie: Code wordt niet toegediend aan tekstfragment wanneer het gaat om de problemen m.b.t. tot informatie binnen de organisatie. Daarvoor wordt code 3.3B gebruikt.</p>
	<p>3.2 Prestaties niet kunnen meten op outcome-niveau*</p> <p>Literatuur</p> <p>De gewenste uitkomst van jeugdhulp is niet enkel terug te dringen tot een behandelplan of methode (outcome-onzekerheid) en er zijn soms meerdere jeugdhulpaanbieders betrokken bij één gezin. (Korsten, 2018; Martin, 2005)</p>	<p>A) Moeilijkheden met definiëren van prestatie-indicatoren & kwaliteitseisen</p> <p>B) Problemen met hanteren van resultaatgericht inkoop</p> <p>C) Kwaliteitseisen in contracten opnemen</p> <p>D) Onzekerheid over uitkomsten</p>	<p>Inclusie: Code wordt toegediend aan tekstfragment wanneer de moeilijkheden m.b.t. het meten van resultaten besproken worden.</p> <p>Exclusie: Code wordt niet toegediend aan tekstfragment wanneer de moeilijkheden m.b.t. contractmanagement in het algemeen besproken worden.</p>
	<p>3.3. Data & informatiesystemen</p> <p>Open coderen</p> <p>Relevante inzichten halen uit openbare en niet-openbare databronnen en informatiesystemen. Effectief benutten van datastromen.</p>	<p>A) Aanwezigheid van informatie-en datasystemen</p> <p>B) Informatie-en datastromen binnen eigen organisatie op orde</p> <p>C) Diagnostische informatie uit datastromen benutten</p>	<p>Inclusie: Code wordt toegediend aan tekstfragment wanneer de aanwezigheid van informatiesystemen of de mate waarin informatiesystemen en de manier waarop datastromen benut worden, besproken worden.</p> <p>Exclusie: Code wordt niet toegediend aan tekstfragment wanneer de communicatie/interacties tussen gemeente en aanbieder besproken worden.</p>
4. Vertrouwen	<p>4.1 Politieke druk tot controle en voorspelbaarheid</p> <p>Literatuur</p> <p>Politici en bestuurders hechten veel waarde aan vooraf vastgelegde verantwoordelijkheden en verantwoordingsmechanismen. (Schapper et al., 2017; Arundel, 2017).</p>	<p>A) Politieke gevoeligheid</p> <p>B) Druk tot controle</p> <p>C) Uitgebreide contractuele bepalingen</p>	<p>Inclusie: Code wordt toegediend aan tekstfragment wanneer het gaat over de druk die ervaren wordt om politieke risico's te beperken. Hieronder valt ook de druk vanuit het bestuur of de druk die binnen de organisatie ervaren wordt.</p> <p>Exclusie: Code wordt niet toegediend aan tekstfragment wanneer het gaat om de risico-averse aard van (het werk van) publieke managers. Zie code 4.2</p>
	<p>4.2 Risico-avers gedrag</p> <p>Literatuur</p> <p>Publieke sector wordt gekenmerkt door een bepaalde mate van risico-avers gedrag. Publieke managers willen niet altijd het risico lopen om tijd en moeite te investeren om daarna 'bedrogen' te worden. (Brown & Osborne, 2013)</p>	<p>A) Niet bereid om risico te lopen</p> <p>B) Idee hebben dat anderen</p>	<p>Inclusie: Code wordt toegediend aan tekstfragment wanneer uit tekstfragment blijkt dat publieke managers geen risico willen nemen en zich berusten op controle en voorspelbaarheid. Dit moet echter wel terug te dringen zijn tot een 'overtuiging' dat risico's beperkt moeten worden.</p> <p>Exclusie: Code wordt niet toegediend aan tekstfragment wanneer uit</p>

			tekstfragment blijkt dat er een externe oorzaak is voor de overtuiging dat risico's beperkt dienen te worden. Zie mogelijk code 4.1
	<p>4.3 Lange-termijn partnerschap gericht op vertrouwen*</p> <p>Literatuur</p> <p>De bereikbaarheid van beide actoren om elkaar de ruimte te geven opportunistisch gedrag te vertonen met de overtuiging dat deze ruimte niet 'misbruikt' zal worden. Samenwerking vindt plaats over langere termijn. (Van Slyke, 2007).</p>	<p>A) Vertrouwen</p> <p>B) Interacties tussen beide partijen</p> <p>C) Elkaars intenties kennen</p> <p>D) Dialoog</p> <p>E) Persoonlijke manier van interactie</p> <p>F) Focus op zelfregulatie</p> <p>F) Beide actoren gemotiveerd om dezelfde doelen te behalen</p>	<p>Inclusie: Code wordt toegediend aan tekstfragment wanneer een aspect van het opbouwen van een lange-termijn partnerschap gericht op vertrouwen aan bod komt. Zie code 4.3A t/m 4.3F</p> <p>Exclusie: Code wordt niet toegediend aan tekstfragment wanneer het gaat om een dialoog of interactie die voornamelijk in het teken van budget, controle en kostenbeperking gaat. Dat valt namelijk onder code 3.1F en 3.1G.</p>
5. Aanbestedingsrisico's	<p>5.1 Overproductierisico</p> <p>Literatuur</p> <p>Jeugdhulpaanbieders hebben de mogelijkheid om de informatievoorsprong te misbruiken door ook jeugdhulp aan te bieden wanneer dat niet strikt noodzakelijk is. (Korsten, 2018)</p>	A) Risico op overproductie	<p>Inclusie: Code wordt toegediend aan tekstfragment wanneer het risico inhoudelijk besproken wordt. Met andere woorden wanneer duidelijk is dat het tekstfragment doelt op (het risico op) overproductie.</p> <p>Exclusie: Code wordt niet toegediend aan tekstfragment wanneer de aard van het werk van jeugdhulpaanbieders wordt besproken. Hiermee wordt bedoeld dat jeugdhulpaanbieders (met de juiste bedoelingen) soms langer of te vaak behandelen.</p>
	<p>5.2 Onder-investeringsrisico</p> <p>Literatuur</p> <p>Jeugdhulpaanbieders bieden mogelijk diensten aan van lage kwaliteit of beperken zich tot minimale inspanning. (Korsten, 2018)</p>	B) Risico op onder-investering	<p>Inclusie: Code wordt toegediend aan tekstfragment wanneer het risico inhoudelijk besproken wordt. Met andere woorden wanneer duidelijk is dat het tekstfragment doelt op (het risico op) onder-investering</p> <p>Exclusie: Code wordt niet toegediend aan tekstfragment wanneer</p>
	<p>5.3 Monopoliseringsrisico</p> <p>Literatuur</p> <p>Jeugdhulpaanbieders kunnen de afhankelijkheid van gemeenten misbruiken om een te hoge prijs op te voeren (Korsten, 2018)</p>	<p>A) Risico op machtspositie bij aanbieder</p> <p>B) Aanwezigheid van afhankelijkheidsrelatie (Gemeente afhankelijk van jeugdhulpaanbieder)</p>	<p>Inclusie: Code wordt toegediend aan tekstfragment wanneer blijkt dat er een of enkele jeugdhulpaanbieders zijn die verantwoordelijk zijn voor de gehele jeugdhulp voor een bepaalde regio.</p> <p>Exclusie: Code wordt niet toegediend aan tekstfragment wanneer het risico tot het voeren van hoge prijs niet het gevolg is van afhankelijkheid, maar van de beperkte informatiepositie van gemeente. Zie daarvoor code 3.1.</p>
	<p>5.4 Bureaucratiseringsrisico</p> <p>Literatuur</p> <p>Gemeente nemen mogelijk uitgebreide kwaliteitseisen en contractuele</p>	<p>A) Risico op bureaucrativering</p> <p>B) Uitgebreide kwaliteitseisen en contractuele bepalingen</p>	<p>Inclusie: Code wordt toegediend aan tekstfragment wanneer daaruit blijkt dat gemeente dusdanig veel of uitgebreide verantwoordings- en</p>

	<p>bepalingen op in het contract. Weinig ruimte voor flexibiliteit en weinig adaptief vermogen als gevolg daarvan. (Korsten, 2018)</p>	<p>C) Weinig ruimte voor flexibiliteit en adaptief vermogen</p>	<p>kwaliteitseisen in het contract opneemt dat een jeugdhulpaanbieder minder goede jeugdhulp levert. Exclusie: Code wordt niet toegediend aan tekstfragment wanneer er sprake is van noodzakelijke kwaliteits- en verantwoordingseisen. Bijvoorbeeld wanneer de gemeente kwaliteitsbepalingen opneemt die door de jeugdhulpaanbieder niet als 'storend' worden ervaren.</p>
--	--	---	---