



ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Zorg voor gemeenschappelijke sturing op verantwoording

Een scriptie over publieke
verantwoordingsprocessen in de lokale
zorgsector

Datum afronding onderzoek:	05-08-2022
Aantal woorden:	19997 woorden
Eerste begeleider:	R. Bouwman
Tweede begeleider:	M. de Jong
Opleiding:	Master Publiek Management
Universiteit:	Erasmus Universiteit
Student:	Bart Schepers
Studentnummer:	583266

Samenvatting

Deze scriptie heeft een antwoord gegeven op de hoofdvraag: *'Hoe beïnvloedt de soort sturingsrelatie de publieke verantwoordingsprocessen binnen de samenwerking tussen lokale overheidsinstanties en lokale zorginstellingen?'*. Hierbij is eerst gekeken wat de wetenschappelijke literatuur voor antwoord kon geven om vervolgens, middels twee casestudies bij zorgaanbieders (Rondomzorg en JP van den Bent stichting), in de empirie te testen of deze bevindingen kloppen. Vanuit de literatuur wordt aangegeven dat publieke verantwoording het proces is waarin duidelijk wordt hoe publieke financiële goederen worden gependend. Hierbij wordt het publieke verantwoordingsproces ook als mechanisme gebruikt om de agent (de zorgaanbieder), in de institutionele relatie tussen de principaal (gemeenten of zorgkantoren) en agent, verantwoordelijk te stellen voor bepaalde acties. Dit beamen ook de gesproken respondenten. Zij voegden hieraan toe dat het gaat om het inzichtelijk maken van de kwaliteit die een zorgaanbieder levert. Dit proces is vervolgens te beïnvloeden door middel van bepaalde sturingsrelaties. Elke sturingsrelatie heeft een andere invloed op het publieke verantwoordingsproces.

Een eerste sturingsrelatie is de principaal-agentrelatie. Deze relatie gaat uit van wantrouwen van de principaal naar de agent. Binnen deze relatie beschikt de agent over meer informatie dan haar principaal. Hierdoor gaat de principaal ervan uit dat zij eigen belangen nastreven, naast het algemeen belang. Hierdoor controleert zij veel en strak om misbruik van de agent te voorkomen. Deze relatie is bijvoorbeeld te zien tussen de relatie van de gemeente Leeuwarden/Sociaal Domein Friesland (SDF) en Rondomzorg. Gemeenten zitten met het spanningsveld tussen fraudeaanpak en het geven van vertrouwen aan zorgaanbieders om met veel vrijheden bepaalde zorg te leveren. In de resultaten kwam naar voren dat de manier hoe er naar de samenwerking wordt gekeken, botst. De gemeente Leeuwarden en SDF geven aan uit te gaan van vertrouwen maar in werkelijkheid lijken zij meer te focussen op het aanpakken van fraudeurs. Dit verschil zorgt ervoor, tezamen met een gebrek aan dialoog, expertise en toezicht, dat de relatie negatief wordt ervaren.

Een tweede sturingsrelatie is de principaal-stewardrelatie. Hierbij is de steward zelf gemotiveerd om in het beste belang van de principaal op te treden, gedreven door de commitment aan de collectieve waarden en doelen. Hierdoor wordt erop vertrouwd dat de steward haar werk goed doet en zal er niet veel gemonitord hoeven te worden. Hierbij heeft de steward de verantwoordelijkheid om goed te communiceren naar de principaal. Bij beide casestudies kwam naar voren dat deze principaal-stewardrelatie meer te zien was bij de relatie tussen zorgaanbieders en zorgkantoren. Vanwege de volwassenheid van de zorgkantoren hebben zij goed doordachte draaiboeken gecreëerd waarbij zij vertrouwen kunnen geven aan de zorgaanbieder. Te zien is dat zowel de zorgkantoren als de zorgaanbieders ongeveer hetzelfde kijken naar de elementen van de principaal-stewardrelatie. Hierdoor wordt de onderlinge relatie ten opzichte van het publieke

verantwoordingsproces als positief ervaren. De hoge mate van dialoog, expertise van zorgkantoren en het uitspreken van vertrouwen helpt hierin sterk mee. Hierbij was er niet een complete principaal-stewardrelatie maar kwam het wel in de buurt.

De laatste sturingsrelatie is een combinatie van de principaal-agentrelatie en de principaal-stewardrelatie. Vanuit de wetenschappelijke literatuur wordt aangegeven dat een combinatie in de kenmerken als optimaal gezien kunnen worden. Kijkend naar de casestudies is niet duidelijk te zeggen welke elementen vervolgens als principaal-agent gezien moeten worden of als principaal-steward. Uit dit onderzoek komt naar voren dat dit af lijkt te hangen van de contextuele factoren en van de dialoog tussen een principaal en haar uitvoerende partij. De ene sturingsrelatie is namelijk niet beter dan de ander, maar wanneer partijen niet voor dezelfde soort sturingsrelatie kiezen dan is een botsing te zien. Wanneer partijen goed met elkaar in dialoog zijn en daarmee dus elkaars beweegredenen beter begrijpen dan lijkt het publieke verantwoordingsproces beter te worden ervaren. Dit staat nog los van of er vervolgens een principaal-agentrelatie of principaal-stewardrelatie wordt gezien. Daarbij is wel te zien dat de principaal-stewardelementen meer preferabel zijn. De contingentiefactoren in de context lijkt hierbij te bepalen wat voor soort sturingsrelatie gekozen moet worden. Wanneer de principaal geen grip heeft op haar agent, en een onzekere omgeving ziet waarbinnen gefraudeerd kan worden, dan zal zij strikter willen controleren. Dit lijken de gemeenten te doen. Het interessante is dat zorgaanbieders deze chaos en fraude niet zien. Dit zorgt voor wrijving. Hierbij lijkt het wel dat een combinatie van elementen van de principaal-agentrelatie en principaal-stewardrelatie als meest preferabel wordt gezien. Hoe dit vormgegeven moet worden hangt af van de dialoog tussen zorgaanbieders en haar principalen.

Kijkend naar de hoofdvraag is te stellen elke sturingsrelatie het publiek verantwoordingsproces in de lokale zorgsector verschillend beïnvloeden, waarbij de combinatie in sturingsrelatie als optimaal kan worden gezien mits er een goede dialoog is tussen de principaal en de uitvoerende partij. Daarbij zijn het wel vaak de stewardshipelementen die meer belicht zouden moeten worden. Het gegeven advies richt zich dan ook op meer dialoog tussen zorgaanbieders en gemeenten. Vaak is een gebrekkig inzicht te zien in elkaars beweegredenen en daardoor worden keuzes gemaakt die voor wrijving zorgen. Waarbij mogelijkheden liggen bij gemeenten om te leren van de manier hoe de relatie tussen zorgkantoren en zorgaanbieders zijn vormgegeven aangezien zorgkantoren meer ervaring hebben. Deze dialoog kan door middel van meer informatiebijeenkomsten, fysieke toezicht of pilots omtrent vernieuwend verantwoorden. Zolang partijen niet veel met elkaar spreken, kunnen beweegredenen en problematiek niet helder worden gemaakt aan elkaar. Als de gemeenten dit niet kunnen inzien, zullen de zorgaanbieders extra stappen moeten zetten om het vertrouwen van haar principaal te verdienen. Uiteindelijk willen alle respondenten werken vanuit vertrouwen. Dit zijn de uitvoerende, controlerende en de financierende partijen. De huidige principaal-agentrelatie lijkt een negatieve

invloed te hebben op het publieke verantwoordingsproces. Vandaar dat gezamenlijk gesproken moet worden hoe deze relatie verbeterd kan worden. Verdere mogelijkheden en uitleg zijn beschreven in deze scriptie.

Voorwoord

Ik zou graag mijn collega's bij Rondomzorg willen bedanken voor het begeleiden van mij tijdens de scriptie en stageperiode. Met in het specifiek de heer van Keulen. Hij heeft mij in contact kunnen brengen met de een groot deel van de respondenten en heeft mij goed intern kunnen helpen bij het schrijven van mijn scriptie.

Ook zou ik graag mijn scriptiebegeleider, de heer Bouwman, bedanken voor de begeleiding en feedback tijdens mijn scriptieperiode. Hierbij stel ik ook de feedback van mijn medestudenten in de scriptiekring erg op prijs. Het is niet altijd een gemakkelijk proces geweest maar uiteindelijk is er een mooie scriptie uitgerold.

Daarnaast wil ik alle betrokken personen bedanken voor het geven van nieuwe en frisse inzichten en perspectieven omtrent publieke verantwoording. Er is tijdens dit onderzoek gesproken met negentien respondenten. Ik ben blij dat iedereen tijd kon maken voor de gesprekken.

Met dit scriptierapport hoop ik inzicht te geven in de verschillende perspectieven omtrent het publieke verantwoordingsprocessen en hoe vervolgens verschillende elementen daaromheen worden ervaren. Hiermee hoop ik het gesprek tussen gemeenten, SDF, zorgkantoren en zorgaanbieders verder te stimuleren. Ondanks een aantal obstakels, kijkend naar het creëren van een succesvolle samenwerking met elkaar, kunnen de partijen gezamenlijk een goed publiek verantwoordingsproces maken. Essentieel hierbij is dat de partijen met elkaar in gesprek gaan en blijven om dezelfde belangen en doelen op dezelfde manier na te streven.

Inhoud

Samenvatting.....	2
Voorwoord	5
1. Inleiding.....	8
1.1. Aanleiding.....	8
1.2. Probleemstelling.....	9
1.3. Doelstelling.....	9
1.4. Vraagstelling.....	10
1.5. Relevantie.....	11
1.6. Leeswijzer	12
2. Theoretisch kader.....	13
2.1. Publieke verantwoordingsprocessen	13
2.2. Soorten sturingsrelaties	14
2.3. Impact van sturingsrelaties op publieke verantwoordingsprocessen.....	18
2.4. Conceptueel model	20
3. Methodologie	21
3.1. Casusselectie	21
3.2. Onderzoeksmethoden.....	23
3.3. Operationalisatie	23
3.4. Analyse van de resultaten	26
3.5. Validiteit en betrouwbaarheid	27
4. Resultaten.....	29
4.1. Zorg in het sociaal domein	29
4.2. De case van Rndomzorg	30
4.2.1. Het publieke verantwoordingsproces van Rndomzorg.....	30
4.2.2. Resultaten impact sturingsrelatie op publieke verantwoordingsprocessen Rndomzorg en gemeente Leeuwarden/SDF.....	31
4.2.3. Resultaten impact sturingsrelatie op publieke verantwoordingsprocessen Rndomzorg en Zorgkantoor Friesland	38
4.2.4. Analyse Rndomzorg en haar principalen.....	41
4.3. De case van JP van den Bent stichting.....	42
4.3.1. Het publieke verantwoordingsproces van JP van den Bent stichting	42
4.3.2. Resultaten impact sturingsrelatie op publieke verantwoordingsprocessen JP van den Bent stichting en gemeenten	43
4.3.3. Resultaten impact sturingsrelatie op publieke verantwoordingsproces JP van den Bent stichting en zorgkantoren.....	47
4.3.4. Analyse JP van den Bent stichting en principalen	50

4.4. Analyse case Rondomzorg en JP van den Bent stichting.....	50
5. Discussie	53
6. Conclusie	56
7. Aanbevelingen.....	58
Bibliografie	59
Figurenlijst.....	62
Tabellenlijst	62
Bijlage 1 Contextueel kader.....	64
Bijlage 2 Codeboom.....	67
Bijlage 3 Audit trail	68
Bijlagen 4 Casestudie selectiecriteria	69
Bijlage 5 Publiek verantwoordingsproces Rondomzorg.....	71
Bijlage 6 Publiek verantwoordingsproces JP van den Bent.....	75

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Sinds 2015 hebben gemeenten de verantwoordelijkheid gekregen over jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen (Rijksoverheid, 2022). Deze decentralisatie zou ervoor moeten zorgen dat gemeenten gericht invulling kunnen geven in de aanpak van de lokale problematiek, waarbij de Rijksoverheid de gemeenten beleidsvrijheid geeft om adequaat hun taken uit te voeren (Rijksoverheid, 2022; Croonen, 2014). De gemeenten hebben de verantwoordelijkheid gekregen om met minder budget, middels maatschappelijke ondersteuning van het sociaal domein, samen te werken met lokale zorginstellingen (Kemperink & Bruijning, 2015). In werkelijkheid zijn een aantal problemen naar voren gekomen, bijvoorbeeld de manier van verantwoording binnen zorginstellingen. In de praktijk van de zorginstellingen is te zien dat veel verantwoordingsprocessen gekenmerkt worden door zware en uniformerende registratielast. De gestandaardiseerde verantwoordingsvereisten voldoen niet altijd meer aan de complexe realiteit. Dit komt doordat elke situatie vraagt om een andere aanpak (Raad Volksgezondheid & Samenleving, 2019). Cliënten hebben vaak meerdere zorgvragen tegelijkertijd die door de tijd heen veranderen. De huidige inrichting van de verantwoording in de zorg leent zich niet goed voor deze complexe praktijk. Goede zorg is niet altijd objectief en eenvoudig te meten (Raad Volksgezondheid & Samenleving, 2019). Hierbij geeft de Raad (2019) aan dat de verantwoordingsgevers meer zekerheid willen en risico's willen minimaliseren. Dit wordt vervolgens gedaan door een gestandaardiseerde vorm van verantwoording tezamen met het verhogen van bepaalde administratie (Raad Volksgezondheid & Samenleving, 2019). Deze manier van controleren wordt vervolgens als negatief ervaren door zorgprofessionals aangezien zij geen vertrouwen lijken te krijgen om bepaalde zorg goed uit te voeren (Raad Volksgezondheid & Samenleving, 2019). Waarbij het nu lijkt dat minder tijd besteedt kan worden aan het verlenen van zorg en dat een andere insteek van het verantwoordingsproces voor een oplossing kan zorgen (M. van Keulen, persoonlijke communicatie, 28-02-2022).

Vanuit de literatuur is zichtbaar dat het concept publieke verantwoording veel bediscussieerd is (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2005; Aleksovska, Schillemans, & Grimmelijsen, 2019). Vooral in de mate hoe, in welke vorm en waar publieke verantwoordingsprocessen toegepast zouden moeten worden. Verantwoording is het mechanisme waarin de verantwoordingsgever gekoppeld wordt aan een verantwoordingsnemer en de informatie, acties en gedragingen van die verantwoordingsnemer invloed hebben op de beslissingen die door verantwoordingsgever genomen moeten worden (Bovens, 2010). Bij publieke verantwoording wordt weergegeven hoe publieke financiële goederen worden gepend, hoe overheidsorganisaties presteren en wordt inzichtelijk gemaakt waar een zorgaanbieder verantwoordelijk voor is in de relatie met gemeenten (Bovens, Goodin, & Schillemans,

2005). De manier hoe verantwoordingsprocessen ingestoken zijn, hebben invloed op de uitkomsten van dat proces, waarbij verantwoordingsprocessen tussen verschillende organisaties andere vormen kunnen aannemen (Aleksavska, Schillemans, & Grimmelikhuijsen, 2019). De sturingsrelatie tussen een verantwoordingsgever en een verantwoordingsnemer neemt hierbij vaak de vorm aan van een principaal-agent relatie (Aleksavska, Schillemans, & Grimmelikhuijsen, 2019). Dit houdt in dat de principaal de agent strikt controleert en monitort aangezien de agent andere eigen belangen zou kunnen nastreven (Gailmard, 2014; Waterman & Meier, 1998). Dat kan zij doen aangezien de informatie asymmetrie ervoor kan zorgen dat de agent keuzes maakt op basis van informatie die de principaal niet heeft. Wat kan resulteren in een negatief effect voor de principaal. Maar een principaal-agentrelatie is niet de enige soort sturingsrelatie die plaats kan vinden tussen een overheidsinstantie en een uitvoeringsorganisatie. Zo is er ook een principaal-stewardrelatie. Deze relatie stelt dat de steward volledig handelt naar de organisatiedoelen van de principaal. Zij krijgt het vertrouwen om goed om te gaan met de financiële middelen. Maar deze relatie vergt vervolgens veel verantwoordelijkheid van de steward om adequaat te werken met de verkregen middelen en vertrouwen (Davis et al., 1997; Dicke, 2002). Daarnaast is ook een combinatie vorm denkbaar, waarbij kenmerken van de principaal-agentrelatie en de principaal-stewardrelatie worden gebundeld. Hierdoor kunnen de beste onderdelen uit beide werelden worden gecombineerd (Schillemans & Bjurstrøm, 2020). De vraag is hoe dit georganiseerd is in de lokale zorgsector.

1.2. Probleemstelling

De problematiek vanuit de zorgpraktijk lijkt te zien in de effecten van de vaak gestandaardiseerde vereisten binnen het publieke verantwoordingsproces. De huidige verantwoordingsprocessen binnen lokale zorginstellingen geven niet weer hoe de kwaliteit van zorg er daadwerkelijk uitziet en zorgen voor hoge administratielasten (Raad Volksgezondheid & Samenleving, 2019). Om te verklaren waar dit probleem vandaan komt, wordt in dit onderzoek verder ingegaan op de relatie tussen publieke verantwoordingsprocessen en sturingsrelaties. Door in kaart te brengen hoe bepaalde sturingsrelaties, tussen gemeenten of zorgkantoren en zorgaanbieders, het publieke verantwoordingsproces beïnvloeden, kan worden verklaard waarom obstakels worden ervaren en waarom partijen keuzes maken in de onderlinge samenwerking. Deze problematiek wordt in de praktijk onderzocht bij de organisatie Rondomzorg, als opdrachtgever, en JP van den Bent stichting, hierna te noemen "JP".

1.3. Doelstelling

Dit onderzoek heeft twee doelstellingen. Een intern en een extern doel. Het externe doel van dit onderzoek is om te verklaren hoe typen sturingsrelaties de publieke verantwoordingsprocessen beïnvloeden binnen de samenwerking van gemeenten, zorgkantoren en lokale zorgaanbieders.

Daarmee moet worden verklaard waarom de principaal en de agent in verschillende sturingsrelaties verschillende keuzes maken, kijkend naar het verantwoordingsproces, en hoe bepaalde sturingsrelaties invloed hebben op de manier van samenwerken. Door middel van semigestructureerde-interviews met betrokken deskundigen in de casestudies en literatuuronderzoek, wordt getracht duidelijk te maken wat het mechanisme achter het publieke verantwoordingsproces is en hoe deze zich manifesteert in specifieke cases.

Randomzorg heeft als opdrachtgever ook een intern doel. Zij willen een manier vinden om een relatie te creëren op basis van vertrouwen. Volgens de zorgaanbieder zorgt de manier hoe de samenwerking nu wordt ingestoken ervoor dat de kwaliteit van zorg niet goed naar voren komt en dat de focus ligt op kwantitatieve en financiële gegevens. Randomzorg wil inzichtelijk hebben waarom haar principalen keuzes maken waardoor het publiek verantwoordingsproces wordt ingestoken zoals nu. Randomzorg geeft aan dat een verandering in de relatie ervoor kan zorgen de focus van zorg meer op de cliënt kan komen te liggen en dat rijker verantwoord kan worden. Door te verklaren hoe de huidige relatie is opgesteld en hoe zij het verantwoordingsproces beïnvloed, kan worden bewerkstelligd hoe en waar het verantwoordingsproces kan worden veranderd. Dit wordt inzichtelijk gemaakt door middel van twee casestudies, namelijk de case van Randomzorg en JP. Meer informatie over beide organisaties is te vinden in bijlage 1 (Contextueel kader).

1.4. Vraagstelling

De hoofdvraag, die voortkomt uit de gestelde problematiek, is als volgt te stellen: *'Hoe beïnvloedt de soort sturingsrelatie de publieke verantwoordingsprocessen binnen de samenwerking tussen lokale overheidsinstanties en lokale zorginstellingen?* De bovenstaande hoofdvraag wordt onderverdeeld in de volgende deelvragen:

- Wat is de essentie van publieke verantwoordingsprocessen tussen lokale overheidsinstanties en lokale zorginstellingen?
- Hoe hebben bepaalde typen sturingsrelaties invloed op de samenwerking bij publieke verantwoordingsprocessen?
- Wat voor effect heeft een principaal-agentrelatie op publieke verantwoordingsprocessen in de lokale zorgsector?
- Wat voor effect heeft een stewardshiprelatie op publieke verantwoordingsprocessen in de lokale zorgsector?
- Wat voor effect heeft een combinatie van de kenmerken van een principaal-agentrelatie en principaal-stewardshiprelatie op publieke verantwoordingsprocessen in de lokale zorgsector?

1.5. Relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek kan worden beschreven door te kijken naar het effect van typen sturingsrelaties, zoals de principaal-agentrelatie en de principaal-stewardrelatie, op publieke verantwoordingsprocessen op lokale zorginstellingen. Sturingsrelaties kunnen worden onderverdeeld in zes kenmerken (verdere toelichting in hoofdstuk 3.3.) (Schillemans & Bjurstrøm, 2020). Door te verklaren wat effecten zijn van de kenmerken van verschillende sturingsrelaties kan het mechanisme achter de samenwerking tussen betrokken partijen als gemeenten, zorgkantoren en lokale zorgaanbieders duidelijk worden gemaakt. Hierdoor kunnen partijen ook kijken waar samenwerking kan worden verbeterd. Het is essentieel om te onderzoeken hoe deze samenwerking verbeterd kan worden aangezien de zorg voor cliënten niet altijd meer centraal lijkt te staan maar de focus ligt op verantwoordingseisen. Door meer bewustwording te creëren over de perspectieven en ervaringen van zowel de gemeenten als de zorgaanbieders wordt inzichtelijk gemaakt waarom partijen keuzes maken. Hierover kan dan vervolgens meer dialoog plaatsvinden. Eén sturingsrelatie is niet beter dan de ander maar essentieel is dat beide partijen dezelfde sturingsrelatie omarmen (Thiel S. v., 2020). Door bijvoorbeeld strikte publieke verantwoordingsprocessen, binnen de principaal-agent relatie (Molander et al., 2012; Schillemans, 2016), aan te passen kan meer tijd worden besteed aan het verlenen van zorg. Belangrijk is dan dat de gemeente en zorgaanbieder dit gezamenlijk voor ogen hebben. Daardoor kan vervolgens op een andere manier verantwoord worden, waarbij de administratieve lasten verminderd kunnen worden.

In de wetenschappelijke literatuur is veel bekend over publieke verantwoording en relaties tussen publieke organisaties en uitvoerende organisaties in de vorm van een principaal-agent theorie (Gailmard, 2014; Waterman & Meier, 1998). Aleksovskaja (2021) onderzocht het effect van gestandaardiseerde verantwoordingsvereisten op besluitvormingsgedrag in de publieke sector. De belangrijkste bevinding is dat wordt aangegeven dat specifieke verantwoordingsprocessen een negatief effect kunnen hebben en dat meer generieke standaardvereisten meer preferabel zijn (Aleksovskaja, 2021). De wetenschappelijke relevantie kan worden gezien in de kijk naar de oorzaken van deze problemen bij verantwoordingsprocessen. Interessant hierbij is het verschil in perspectieven omtrent verantwoordingsprocessen tussen bijvoorbeeld een principaal (gemeenten) en de agent (lokale zorgaanbieders). Schillemans & Bjurstrøm (2020) stellen dat uitvoeringsorganisaties en overheidsprincipalen verschillende sturingsonderdelen binnen de onderlinge samenwerking preferabel vinden. Uitvoeringsorganisaties vinden meer stewardship georiënteerde sturing prettiger aangezien zij hierdoor meer vertrouwen krijgen om specifiek invulling te geven aan bepaalde problematiek. De principaal voelt juist als verantwoordingsgever de noodzaak om veel te monitoren en te controleren aangezien zij ervan uitgaat dat de agent andere belangen nastreeft. Middels strikte

controle en sancties moet vervolgens worden voorkomen dat de agent andere doelen nastreeft (Waterman & Meier, 1998). Volgens Schillemans & Bjørnstrøm (2020) is een combinatie in sturingsrelaties mogelijk optimaal, maar dat verder kwalitatief onderzoek nodig is om te achterhalen waarom principalen en uitvoeringsorganisaties sturingsrelaties als preferabel ervaren. Vandaar dat in dit onderzoek verder wordt ingegaan op de impact van de soort sturingsrelaties op de publieke verantwoordingsprocessen binnen de praktische samenwerking van gemeenten, zorgkantoren en lokale zorgaanbieders.

De bestuurskundige relevantie is te zien in de effecten die de soort sturingsrelaties hebben op de samenwerking met de agent en op de daaruit vloeiende uitkomsten voor de samenleving. Zo bepalen gemeenten, middels collectieve financiële goederen, wat op beleidsniveau gebeurt. Zij maken keuzes die vervolgens invloed hebben op het publieke domein. Hierin wordt de bestuurskundige relevantie gezien. De principaal beslist wat er gebeurt met de gegeven financiële middelen, en kiest daarbij een agent om deze acties uit te voeren (Hamman, Loewestein, & Weber, 2010). Deze keuzes beïnvloeden daarmee de agent en de samenleving. Het is daarmee relevant om inzichtelijk te hebben waarom keuzes in het verantwoordingsproces worden gemaakt en hoe dit gebeurt.

1.6. Leeswijzer

Na de inleiding van deze scriptie, wordt het theoretisch kader beschreven. Daarin wordt ingegaan op de gevonden wetenschappelijke literatuur. Hierin wordt getracht een wetenschappelijke verdieping te presenteren over de kernconcepten, wat resulteert in een conceptueel model. Bij de methodologie wordt beschreven welke methoden gebruikt worden om de betreffende onderzoeksresultaten te behalen. Vervolgens worden de resultaten, via data uit interviews en literatuuronderzoek, weergegeven. Hierbij is de analyse geïntegreerd. Daarna wordt de discussie gepresenteerd. Hierin wordt beschreven wat beperkingen zijn binnen het onderzoek en wat toevoegingen zijn voor de wetenschappelijke literatuur. Daaruit worden conclusies getrokken en die worden weergegeven in een apart hoofdstuk. Deze scriptie wordt afgesloten met aanbevelingen en een literatuurlijst.

2. Theoretisch kader

Binnen dit theoretisch kader worden wetenschappelijke literaturen met elkaar vergeleken en elkaar gekoppeld. Door deze wetenschappelijke literatuur wordt getracht een antwoord te geven op de vraagstelling: *'Hoe beïnvloedt de soort sturingsrelatie de publieke verantwoordingsprocessen binnen de samenwerking tussen lokale overheidsinstanties en lokale zorginstellingen?* Door middel van de toelichting van de kernconcepten wordt toegewerkt naar het conceptueel model.

2.1. Publieke verantwoordingsprocessen

Verantwoording wordt omschreven als een mechanisme waarin de 'verantwoordelijkheidsgever' gerelateerd wordt aan de 'verantwoordelijkheidsnemer', dit heeft vervolgens een impact op de beslissingen en gedragingen van de verantwoordelijkheidsgever (Bovens, 2010). Bij publieke verantwoording wordt weergegeven hoe publieke financiële goederen worden gespenseerd en hoe overheidsorganisaties presteren (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2005). Dit komt voort uit het feit dat overheden gepercipieerd worden als inefficiënt en dat zij onvoldoende presteren in het leveren van hun diensten (Barton, 2006; Hui et al., 2011). Hierbij wordt het publieke verantwoordingsproces ook als mechanisme gebruikt om de agent, in de institutionele relatie tussen de principaal en agent, verantwoordelijk te stellen voor bepaalde acties (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2005).

Van verantwoordingsprocessen is bekend dat ze zowel een positief als een negatief effect hebben op besluitvormingsprocessen van overheidsinstanties. Positieve effecten van verantwoordingsprocessen zijn te zien in het zorgen voor verbeteringen van de informatieverzameling. Ook maken verantwoordingsprocessen inzichtelijk waarover beslissingen gemaakt moeten worden, waarbij publieke verantwoordingsprocessen wel een mogelijk negatief effect kunnen hebben op publieke professionals (Aleksavska, Schillemans, & Grimmelikhuijsen, 2019). Met name op het gedrag dat een partij vertoont wanneer zij verantwoordelijk wordt gesteld voor taken. De verantwoordingsnemer wordt hierin defensiever en meer risico avers (Weigold & Schlenker, 1991). Dit heeft weer invloed op de besturing en strategie van de organisatie. Dit effect hoeft voor een betrouwbare overheid niet een negatief effect te zijn, maar kan wel invloed hebben op de manier waarop besluiten gemaakt kunnen worden (Aleksavska, Schillemans, & Grimmelikhuijsen, 2019). Door middel van verantwoordingsprocessen worden doelen nagestreefd. Zo blijken, volgens Bovens, Schillemans, en 't Hart (2008), publieke verantwoordingsprocessen drie verschillende doelen voor ogen te hebben. Zo zorgt verantwoording voor een tool voor democratische controle, zorgt verantwoording voor het handhaven en naleven van de wetten en regels, en als een manier om beleid te verbeteren en te leren van fouten. In de literatuur worden verantwoordingsprocessen vaak met een negatief beeld gepresenteerd, terwijl dit niet altijd het geval is (Bovens, Schillemans, & Hart, 2008). Zo zijn ook positieve effecten te beschrijven, kijkend naar verantwoording in het sociale domein.

Theoretisch zou verantwoording moeten leiden tot betere prestaties, grotere contributies van publieke goederen en zou het moeten leiden tot betere gezamenlijk afgesproken overeenkomsten (Schoenrade, Batson, Brandt, & Loud, 1986; Lierl, 2016; De Dreu et al., 2006). Desalniettemin worden binnen publieke verantwoordingsprocessen toch nog steeds problemen ervaren. De verplichting om te voldoen aan strikte verantwoordingseisen en procedures zorgen voor verstijving van besluitvormingsprocessen. Ook kunnen strikte verantwoordingseisen de mogelijkheid om op maat gemaakte oplossingen te genereren voor de specifieke problemen lastiger maken (Daly, 2009; Molander et al., 2012; Pires, 2011). Er wordt beargumenteerd dat de strikte verantwoordingsprocessen zorgen voor een verhoging in de nalevingskosten waardoor de prestatie-efficiëntie daalt (Dubnick, 2005; Jos & Tompkins, 2004; Warren, 2014, p. 44). Deze beperkingen op de discretionaire bevoegdheid worden wel met een reden ingevoerd, de vraag is of het noodzakelijk is om de verantwoordingseisen zo te handhaven. Wellicht hebben andere manieren van verantwoorden ook een ander effect op de bedrijfsvoering van een organisatie.

2.2. Soorten sturingsrelaties

Volgens Aleksovskaja (2021) zijn voor zowel generieke verantwoordingsvereisten als strikte verantwoordingsvereisten voordelen en nadelen te stellen. Generieke verantwoordingsprocedures krijgen toch de voorkeur, aangezien hierdoor publieke professionals middels hun discretionaire ruimte meer gerichte optimale oplossingen kunnen creëren voor de complexe problemen (Molander et al., 2012; Schillemans, 2016). De verschillende manieren van verantwoorden (generiek of strikt) kunnen worden verklaard vanuit verschillende sturingsrelaties. Deze sturingsrelaties zijn de principaal-agentrelatie en de principaal-stewardrelatie.

Principaal-agentrelatie

Veel van deze verantwoordingsmechanismen in het publieke domein zijn geconceptualiseerd middels principaal-agent model als sturingsrelatie (Gailmard, 2014; James & Van Thiel, 2011; Waterman & Meier, 1998). Hierbij is een agent de partij die een actie of verantwoordelijkheid onderneemt in naam van een andere partij, ook wel de principaal. Binnen dit model handelen de actoren rationeel en wordt gesteld dat de agent zelf eigen belangen heeft die zij, naast de organisatie doelen, nastreeft (Waterman & Meier, 1998). Hierbij is er sprake van een dergelijke informatieasymmetrie. Dit houdt in dat de agent feitelijk over meer informatie beschikt dan haar principaal (Zogning, 2017). Wanneer de principaal herkent dat de agent zich opportunistisch kan gaan gedragen grijpt zij in (Ali, 2020). De principaal monitort de acties van de agent en probeert middels incentives en sancties de agent te sturen waar nodig (Gailmard, 2014; Overman et al., 2015). Waarbij de dreiging van sancties als grootste drijfveer fungeert om partijen te sturen in het besluitvormingsproces (Aleksovskaja, Schillemans, & Grimmelhuisen, 2021). Hierbij wordt uitgegaan van wantrouwen van beide partijen naar elkaar. De

principaal wil namelijk voorkomen dat de agent misbruik maakt of fraudeert (Ali, 2020). Frauderen lijkt ook meer mogelijk bij een sturingsrelatie tussen de principaal en een agent aangezien de agent eigen doelen en belangen heeft om na te streven naast het eventuele algemene belang (Astriaana & Adhariani, 2019). Desalniettemin zijn ook voordelen vanuit de praktijk te beschrijven voor deze relatie. Door de hoge mate van controle en monitoring kan goed worden weergegeven wat voor werkzaamheden zijn verricht en hoe. Ook zorgt de mate van wantrouwen van de partijen ervoor dat de agent en de principaal veel communiceren en gesprekken met elkaar voeren, aangezien alleen zo de ander op hoogte gebracht kan worden van de ontwikkelingen (Schillemans & Bjurstrøm, 2020). Maar omdat bij dit model kanttekeningen te zetten zijn (Schillemans & Busuioc, 2015), zijn er andere theorieën die ook de relatie tussen een overheid en uitvoeringsorganisatie kunnen beschrijven.

Principaal-stewardrelatie

Een voorbeeld van een andere theorie is de principaal-stewardshiprelatie. Hierbij is de steward zelf gemotiveerd om in het beste belang van de principaal op te treden, gedreven door de commitment aan de collectieve waarden en doelen (Davis et al., 1997; Dicke, 2002). Zowel de principaal als de steward acteren nog steeds rationeel, maar er is geen doeldivergentie. De belangen van de principaal en de steward komen overeen, waarbij de focus ligt op het beste resultaat voor de organisatie. Risico's van adverse selectie en moral hazard zijn hierdoor afwezig, ondanks dat informatieasymmetrie nog een feit is (Thiel & Smullen, 2021). Door de overeenkomende belangen wordt de steward vertrouwd om haar werk goed te doen en zal niet veel gemonitord hoeven te worden. Wanneer problemen zich voordoen zal door de steward helder worden gecommuniceerd wat zich heeft voorgedaan en kan gezamenlijk een eventuele oplossing worden gezocht. Hierdoor wordt geen essentiële informatie achtergehouden (Caers, et al., 2006). De principaal-stewardrelatie draagt dus een hoge mate van vertrouwen met zich mee. Waarbij te zien is dat wanneer organisaties volledig opereren middels de visie van de stewardshiprelatie er over het algemeen minder fraude is. Dit komt doordat er minder hoge druk komt vanuit de principaal om prestaties te leveren en het is voor de steward irrationeel om fraudeleus te handelen aangezien de steward handelt in het algemene belang (Astriaana & Adhariani, 2019). Vanuit de literatuur is te zien dat de stewardshiptheorie een breed geaccepteerd raamwerk is. Vooral bij non-profit en sociale organisaties kan het stewardshipmodel bij de publieke verantwoordingsprocessen beter de kwalitatieve onderdelen, zoals motivatie van de werknemers, naar voren brengen (Rouault & Albertini, 2022).

Belangrijk om te stellen is dat beide soort relaties (principaal-agent en principaal-steward) functioneel kunnen zijn mits de principaal en de uitvoerende organisatie voor dezelfde relatie kiezen (Thiel S. v., 2020). Anders kan, middels de informatieasymmetrie, misbruik worden gemaakt van de andere partij (Thiel S. v., 2020). Het kernbegrip vertrouwen, en het hebben van een goede

communicatieve relatie met de principaal, is een essentiële factor binnen de samenwerking tussen een principaal en een agent (Aleksovska, Schillemans, & Grimmelikhuijsen, 2021). Wanneer beide partijen geen vertrouwen hebben in elkaar, is een principaal-agentrelatie functioneel om toe te passen. Wanneer dit vertrouwen aanwezig is, dan kan een principaal-stewardrelatie goed worden toegepast (Bjurstrøm, 2020). Hierdoor wordt, middels een bepaalde mate van vertrouwen, ervoor gezorgd dat de steward de gezette doelen behaalt. Daarbinnen krijgt zij zelf de mogelijkheid om oplossingen te zoeken die passen bij dergelijke complexe problemen. Zo kan de principaal-stewardrelatie een antwoord zijn op de problemen van prestatiegerichte management, waarbij extra verantwoordelijkheid ligt bij de individuen van een uitvoerende organisatie om goed om te gaan met het gekregen vertrouwen (Torfing & Bentzen, 2020). Als zij dit vertrouwen misbruikt dan verandert ook vaak de sturingsrelatie (Torfing & Bentzen, 2020) Volgens Panda en Leepsa (2017) is te stellen dat de problemen, die voortkomen uit de principaal-agenttheorie zoals informatieasymmetrie, belangenconflicten en het verspreiden van eigenaarschap, geminimaliseerd kunnen worden middels een goede eigenaarschap-structuur. Gesteld wordt dat de principaal-stewardrelatie dit element van eigenaarschap wel goed aanpakt, aangezien zij ervoor zorgt dat zowel de principaal als steward op één lijn liggen in de samenwerking. Dit door het hebben van dezelfde belangen (Caers, et al., 2006). Wel blijkt dat de soort relatie, die een principaal en agent met elkaar hebben, bepaalt of op een top-down of bottom-up manier gestuurd wordt in de besluitvorming. Waarbij de principaal-agentrelatie zich goed leent voor de top-down manier van prestatie management sturing, en de stewardshiprelatie voor een bottom-up prestatie management sturing (Bjurstrøm, 2020).

Combinatie principaal-agentrelatie en principaal-stewardrelatie

Een laatste vorm van sturing in de relatie kan worden gezien in de combinatie van elementen van een principaal-agentrelatie en de principaal-stewardrelatie. Vaak is te zien dat verantwoordingsprocessen in het publieke domein bij quasi overheidsinstanties een combinatie is van zowel controlerende elementen als elementen van vertrouwen (Schillemans & Bjurstrøm, 2020). Volgens Davis et al. (1997) kan een combinatie van sturingsrelaties leiden tot een dysfunctionele relatie aangezien de principaal en de agent een andere relatie voor ogen hebben. Waarbij andere auteurs deze stelling in twijfel trekken (Pastoriza & Arino, 2008). Schillemans & Bjurnstrøm (2020) stellen dat een combinatie van kenmerken van beide sturingsrelaties juist als optimaal gezien kunnen worden, aangezien zo een balans gevonden wordt in controle en vertrouwen. Volgens Schillemans & Bjurnstrøm (2020) zijn er zes kenmerken waaruit een sturingsrelatie is opgemaakt. Dit zijn; *Selectie, Voorkeuren, Procedures, Monitoring, Incentives en Relatiemanagement*. Een belangrijke bevinding van hen is dat de respondenten duidelijk de elementen van de principaal-agentrelatie zagen in de huidige sturingsrelatie kijkend naar de publieke verantwoording. Echter wordt ook gesteld dat de optimale sturingsrelaties

meer elementen van de principaal-stewardrelatie met zich mee zou moeten brengen. Hier zou vervolgens ook meer aandacht aan besteedt moeten worden in de samenwerking tussen de principaal en de uitvoerende organisaties. Vooral wanneer het gaat om voorkeuren van soorten afspraken en relatiemanagement (Schillemans & Bjurstrøm, 2020). Kenmerken zoals monitoring en controle, van de principaal-agentrelatie, zijn dus zichtbaar maar de elementen van een stewardshiprelatie omtrent vertrouwen, zoals het geven van vertrouwen om gezamenlijke doelen na te streven en complexe problemen daarbij op te lossen, worden niet altijd goed nagestreefd (Schillemans & Bjurstrøm, 2020). Hierbij zijn, volgens de analyse van Schillemans & Bjurstrøm (2020), op vier punten meer aandacht nodig om de relatie tussen een principaal en agent te verbeteren. Dit zijn punten om de componenten vanuit de principaal-stewardrelatie beter naar voren te brengen. Zo moet er:

1. Een sterke identificatie zijn van de gedeelde belangen,
2. Moeten beide partijen opereren vanuit een gelijke basis,
3. Gezamenlijk perspectieven ontwikkelen voor het uitvoeren en implementeren van taken,
4. De bereidheid hebben om goede prestaties van elkaar kenbaar te maken.

Waarbij nu vaak de focus lijkt te liggen op één specifieke sturingsrelatie, is een combinatie van elementen uit beide de meest optimale vorm van sturen voor zowel de principaal als de agent (Vluggen, Kuijpers, Semeijn, & Gelderman, 2020). Volgens Van Thiel (2020) moeten de zowel de principaal als de agent wel dezelfde soort relatie voor ogen hebben om het publiek verantwoordingsproces functioneel te maken. Hierin is ook de stelling van Davis et al. (1997) te zien. Hij stelt dat een combinatie van verschillende sturingsrelaties tot een dysfunctionele relatie kan leiden aangezien partijen niet op één lijn liggen. Gesteld zou kunnen worden dat wanneer de principaal en de uitvoerende organisatie op dezelfde manier een kenmerk binnen de sturingsrelatie aangestuurd willen zien, dat dit positieve effecten kan hebben voor het verantwoordingsproces. Hierdoor is een combinatie in sturingsrelaties mogelijk.

De balans in de kenmerken worden als meest preferabel gezien. Hierbij worden kenmerken binnen de samenwerking aangevlogen vanuit de principaal-agent stroming, zoals bijvoorbeeld 'voorkeuren', en de principaal-steward stroming, zoals bijvoorbeeld op het gebied van monitoring. Een belangrijk element bij deze sturingsrelatie kan ook het element 'tijd' zijn (Slyke, 2006). Vaak is te zien dat de relatie tussen uitvoeringsorganisaties en (lokale) overheidsinstanties start vanuit een principaal-agentrelatie maar dat over de tijd heen meer vertrouwen ontstaat. Hierdoor worden elementen vanuit de principaal-stewardrelatie toegelaten. Denk hierbij aan het gezamenlijk opstellen van doelen en een meer informele vorm van monitoring. De principaal houdt vaak wel vast aan de principaal-agentrelatie maar laat door de tijd heen meer elementen vanuit de principaal-stewardrelatie toe (Slyke, 2006).

Waarbij elke sturingsrelatie op haar eigen manier impact lijkt te hebben op publieke verantwoordingsprocessen.

2.3. Impact van sturingsrelaties op publieke verantwoordingsprocessen

In de vorige paragrafen is vastgesteld dat de verschillende sturingsrelaties op een verschillende manier invloed hebben op de mate van sturing binnen verantwoordingsprocessen. Een principaal-agentrelatie zorgt voor een relatie waarbij controle en monitoring centraal staat bij het verantwoordingsproces. De agent moet veel rapporteren en er is weinig ruimte om oplossingen te bedenken voor complexe problemen (Gailmard, 2014; Overman et al., 2015; Schillemans & Bjurnstrom, 2021). Het wantrouwen vanuit de principaal naar de agent, voorkomend uit de informatie asymmetrie en verschil in belangen, uiten zich in strikte verantwoordingseisen. Hiermee wordt getracht om inzichtelijk te maken of de financiële middelen, komend uit maatschappelijk geld, aan de goede doelen worden besteed. Daardoor wordt geprobeerd het mogelijke misbruik en fraude van de agent te verminderen. De principaal-agentrelatie zorgt ervoor dat strikt gecontroleerd wordt op het handelen van de agent. Maar de agent geeft aan dat zij vaak meer wil werken op basis van vertrouwen (Schillemans & Bjurstrøm, 2020).

De principaal-stewardrelatie is een dergelijke relatie waarbij vertrouwen tussen een principaal en steward centraal komt te staan. De steward wordt meer losgelaten en er wordt vertrouwd dat zij dezelfde collectieve doelen nastreeft als haar principaal. De steward is dus intrinsiek gemotiveerd om het gezamenlijke doel te behalen (Davis et al., 1997; Dicke, 2002). Een gevaar bij de principaal-stewardrelatie is dat het gekregen vertrouwen misbruikt kan worden. Daardoor heeft de steward een grote verantwoordelijkheid om middels een 'no-surprise principle' goed en tijdig obstakels te communiceren naar de principaal (Thiel S. v., 2020). Dit no-surprise principle houdt in dat om vertrouwen te kunnen waarborgen problemen of incidenten tijdig kenbaar gemaakt moeten worden naar die principaal. Hierdoor kan een principaal niet onaangenaam verrast raken van dergelijke ontwikkelingen (Thiel S. v., 2020). Een principaal-stewardrelatie is niet een volledige optimale vervanging van een principaal-agent model maar geeft een andere invalshoek (Caers, et al., 2006). Waarbij het publieke verantwoordingsproces meer wordt ingestoken op basis van een gelijke verhouding van de principaal en steward naar elkaar.

De laatste vorm van relatiesturing kan worden gezien in een combinatie van een principaal-agent model en een stewardshipmodel. Hierbij worden elementen van vertrouwen en controle met elkaar gecombineerd om zo samenwerking te optimaliseren (Schillemans & Bjurstrøm, 2020). Het verantwoordingsproces wordt vervolgens zo ingestoken dat er controle is omtrent essentiële gegevens en wordt ervoor gezorgd dat partijen goed met elkaar communiceren. Hierbij is ook sprake van vertrouwen op de expertise van de professionals om problemen op te kunnen lossen (Schillemans &

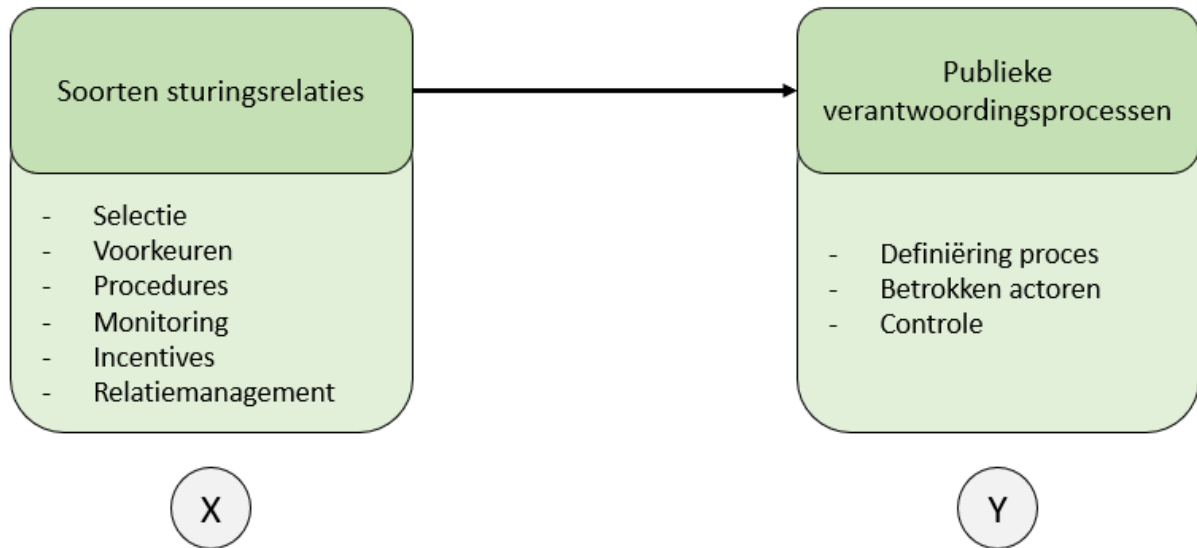
Bjurstrøm, 2020; Vluggen, Kuijpers, Semeijn, & Gelderman, 2020).

Publieke verantwoordingsprocessen hebben zelf een neutraal effect op uitvoeringsorganisaties, aangezien het een mechanisme is om het handelen inzichtelijk te maken. Veel betrokken partijen geven aan dat het een essentieel onderdeel is van publieke organisaties (Bovens, Schillemans, & Hart, 2008). Het is de soort relatie die achter de samenwerking bij het verantwoordingsproces ligt die bepaalt in welke mate een organisatie positieve of negatieve ervaringen heeft. Wanneer beide partijen instemmen met bijvoorbeeld een principaal-agentrelatie, waarin acceptatie is van veel controle en monitoring, dan is er geen probleem (Thiel S. v., 2020). Te zien is dat de uitvoeringsorganisaties problemen ervaren met deze controle, in de vorm van gespecificeerde processen (Aleksavska, 2021). Uitvoeringsorganisaties pleiten voor een andere manier van verantwoorden. In de ogen van uitvoerende organisaties zou hiervoor zou een principaal-stewardrelatie toepasselijker zijn, maar ook kan deze alleen functioneel zijn wanneer zowel de principaal als steward voor deze relatie kiest (Schillemans & Bjurstrøm, 2020). Een principaal-stewardrelatie kan bewerkstelligen dat binnen het verantwoordingsproces expertise van de professionals meer centraal kan komen te staan, de bedrijfsvoering efficiënter kan worden en de persoonlijke motivatie en welzijn stijgt (Torfing & Bentzen, 2020). Dit wordt gedaan door meer vrijheid en vertrouwen te geven om gezamenlijk problemen op te lossen. Dit is een mogelijke reactie op de negatieve aspecten van een principaal-agentrelatie bij verantwoordingsprocessen. De verantwoordelijkheid van de steward in de principaal-stewardrelatie is hierbij wel belangrijker aangezien zij geen misbruik mag maken van de gekregen vrijheid. Zij zal gedegen moeten communiceren als problemen zich voordoen. Als laatste kan een principaal samen met de agent ook een combinatie vinden van beide theorieën. Hierdoor kan een balans worden gezocht in vertrouwen en controle. Belangrijk daarbij is dat zowel de principaal als de uitvoerende organisatie gezamenlijk dezelfde doelen wil nastreven en daarmee ook overeenstemming hebben, binnen de zes kenmerken, op de manier hoe die aangestuurd worden (Schillemans & Bjurstrøm, 2020) (Puyvelde, Caers, Bois, & Jegers, 2012).

Gesteld kan worden dat een aanpassing van de type sturingsrelatie invloed kan hebben op hoe publieke verantwoordingsprocessen worden ervaren door de betrokken partijen. Essentieel is dat beide partijen voor dezelfde soort samenwerking kiezen, alleen zo kan een functionele sturing plaatsvinden.

2.4. Conceptueel model

In het conceptueel model worden de afhankelijke en onafhankelijke variabelen aan elkaar gekoppeld en weergegeven. De X variabele is de onafhankelijke variabele. Er wordt gekeken in hoeverre deze de afhankelijke variabele, de Y variabele, beïnvloedt.



Figuur 1 Conceptueel model

3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoek wordt uitgevoerd. Hierbij worden variabelen geoperationaliseerd en worden methoden beschreven die de empirie gaan onderzoeken. Ook wordt aangegeven hoe de interviews bij de geselecteerde casus worden vormgegeven en wie binnen de afbakening horen.

3.1. Casusselectie

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een meervoudige casestudie waarbij een verklaring wordt gezocht in een specifiek aantal cases. Een casestudie is een empirische blik naar de werkelijkheid waarbij onderzocht wordt hoe een bepaald fenomeen in de werkelijke realiteit zich ontvouwt. Hierdoor moeten, middels de variabelen sturingsrelaties en publieke verantwoordingsprocessen, resultaten worden opgehaald waarbij de empirische data ondersteunend is aan de theoretische assumpties vanuit de literatuur. Zo kunnen analyses getrokken worden omtrent de specifieke casus (Yin, 2003). De hoofdvraag van deze scriptie focust zich op de invloed van sturingsrelaties op publieke verantwoordingsprocessen in de lokale zorgsector. Om de theoretische variabelen te onderzoeken zijn twee zorgaanbieders gekozen om te fungeren als hoofdfactor in de casestudies. Dit zijn de organisaties Rondomzorg en JP van den Bent stichting (JP). In de methodologische literatuur wordt verder onderscheid gemaakt tussen een *gelijkwaardige* (Most similar) of *verschillende* (Most different) casesdesign. In dit onderzoek wordt een gelijkwaardig casesdesign gekozen aangezien twee gelijkwaardige cases met elkaar vergeleken zijn. Rondomzorg is geselecteerd als case om inzichtelijk te maken hoe zij als lokale zorgaanbieder zich verantwoord naar haar principalen. Dit zijn de gemeente Leeuwarden, het Sociaal Domein Friesland en het Zorgkantoor Friesland. JP van den Bent stichting is geselecteerd als tweede lokale zorgaanbieder om de resultaten te kunnen vergelijken met die van Rondomzorg. Dit is het meervoudige component van de casestudie. Kijkend naar de interne berichtgeving van JP heeft zij een unieke manier van verantwoorden kunnen realiseren met haar zorgkantoren. Dit heeft zij gedaan door deel te nemen aan een experiment genaamd 'Vernieuwend Verantwoorden' in 2019. Net zoals Rondomzorg, verleent zij zorg aan Wmo- en Wlz-cliënten. Omdat zij eenzelfde soort organisatie is als Rondomzorg maar de uitkomsten van haar publiek verantwoordingsproces verschillen, kunnen interessante analyses conclusies getrokken worden (Steinmetz, 2021). Hierbij is het van tevoren duidelijk dat JP een grotere organisatie is dan Rondomzorg, wat betekent dat zij als organisatie meer mogelijkheden heeft. Kijkend naar de werkzaamheden van beide organisaties, zijn zij wel vergelijkbaar. De uitkomsten van JP haar publiek verantwoordingsproces leken op voorhand positief te worden aangestuurd vanuit een principaal-stewardrelatie. Dit lijkt te verschillen bij Rondomzorg, waar een principaal-agentrelatie leek te zijn. Bij de case van JP wordt ook gesproken met het SDF en het zorgkantoor Zilveren Kruis. JP is een grotere

zorgaanbieder dan Rondomzorg en heeft daardoor meer betrokken gemeenten en zorgkantoren. Bij beide cases is gesproken met de uitvoerende, controlerende en financierende partij om het speelveld van de sturingsrelatie tussen een principaal en een uitvoerende zorgaanbieder inzichtelijk te maken. Doordat bij beide partijen met dezelfde soort partijen is gesproken kunnen de resultaten makkelijker worden vergeleken. Dit wordt gedaan door eerst de case van Rondomzorg te presenteren in het resultaten hoofdstuk. Hierin is een onderscheid gemaakt in de sturingsrelatie tussen een gemeente Leeuwarden/SDF en Rondomzorg en het zorgkantoor Friesland en Rondomzorg. De betrokken respondenten per actor zijn representatief doordat zij betrokken zijn bij dan wel het verantwoordingsproces of de manier hoe de sturing van de relatie wordt ingericht. Ook is het representatieve element te zien in het feit dat wordt gesproken met zowel de principalen als agent bij de case. Dit was een vereiste kijkend naar de aanbevelingen van Schillemans & Bjurnstrøm (2020). Zij hebben alleen gesproken met de uitvoerende partij waardoor de keuzes en ervaringen van de principaal niet meegenomen waren op een kwalitatieve manier. Dit is in dit onderzoek wel gedaan. In dit onderzoek is gesproken met de controlerende, financierende en uitvoerende partij. Dit zowel voor de case van Rondomzorg als JP. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld directeuren van Rondomzorg, zorginkopers van zorgkantoren en kwaliteitsmanagers binnen gemeenten. Bij JP is gesproken met regio-coördinatoren en betrokkenen vanuit het Zilveren Kruis zorgkantoor en het SDF. In totaal is de sample size van dit onderzoek negentien respondenten. Waarbij het grootste aantal respondenten bij de case van Rondomzorg zijn geïnterviewd. Hierbij is een '*maximal variation sampling*' toegepast. Dit betekent dat in het onderzoek data is verzameld van een zo groot mogelijk bereik van perspectieven over een specifiek onderwerp (Palinkas, et al., 2015). De specifieke betrokken actoren zijn beschreven in bijlage 3.

Bij de case van Rondomzorg is aangegeven hoe de verschillende partijen kijken naar de verschillende kenmerken binnen de sturingsrelatie, kijkend naar het publiek verantwoordingsproces. Per sturingsrelatie is vervolgens geanalyseerd wat redenen zijn voor overeenkomsten en verschillen van de betrokken partijen. Ditzelfde is gedaan voor de case van JP, die na de case van Rondomzorg is weergegeven. Aan het eind van het hoofdstuk zijn beide cases met elkaar vergeleken door middel van de gemaakte tabellen en weergegeven redenen bij de kenmerken. Daarin is geanalyseerd waarom zorgaanbieders, gemeenten en zorgkantoren een sturingsrelatie ervaren en waarom elementen als preferabel worden gezien. In deze analyse is gekeken naar onderliggende patronen in de antwoorden van de respondenten. Vervolgens zijn de ervaringen en perspectieven van de respondenten naast elkaar gelegd en is geconstateerd welke sturingsrelatie aanwezig is, welke preferabel is en waarom dit zo is gekomen.

3.2. Onderzoeksmethoden

Het onderzoek is een kwalitatief deductief onderzoek. Er is gekozen voor een meervoudige casestudie aangezien dit de tekortkomingen van een single casestudie verhelpt. Dit zijn een te lage generaliseerbaarheid en validiteit (Yin, 2003). Aangezien de kans dat de analyses en getrokken conclusies weergeven wat daadwerkelijk gebeurt binnen de cases hierdoor groter is. Door twee cases, middels een cross-case analyse, met elkaar te vergelijken kunnen dezelfde set van kenmerken vanuit meerdere perspectieven worden bekeken. Dit houdt in dat is gezocht naar overeenkomsten en verschillen in de inzichten die verkregen zijn uit beide cases. Door middel van een deductieve analyse strategie is bij de casestudies gekeken of de verwachte kenmerken van de sturingsrelaties terug te vinden zijn in de empirische cases (Yin, 2003). Voor dit onderzoek is gekeken hoe sturingsrelaties het publieke verantwoordingsproces van Rondomzorg en JP beïnvloeden. Om deze data te verkrijgen zijn semigestructureerde interviews gedaan. Hierin staan de vragen van tevoren vast maar de antwoordmogelijkheden voor de respondent staan vrij. Dit geeft ook de optie aan de interviewer om door te vragen waar nodig (Yin, 2003). Hierbij is gefocust om de ervaringen bij de kenmerken van de sturingsrelaties en het verantwoordingsproces naar voren te halen. Schillemans & Bjurnstrøm (2020) hebben in hun onderzoek gebruik gemaakt van enquêtes om te achterhalen hoe de respondenten keken naar kenmerken van de sturingsrelaties. Hierbij kregen zij geen inzichten in de redenen waarom keuzes werden gemaakt of waarom kenmerken zo werden ervaren. Vanwege dit missende kwalitatieve onderdeel is in dit onderzoek gekozen om interviews te doen. Hierdoor kunnen ervaringen van de respondenten worden weergegeven en worden vergeleken met anderen. De verdere operationalisering van de kenmerken van de sturingsrelaties, worden in hoofdstuk 3.3. gedaan.

3.3. Operationalisatie

Om te kijken hoe de huidige sturingsrelatie tussen gemeenten, het SDF, zorgkantoren en lokale zorgaanbieders zijn vormgegeven, zijn kenmerken van de sturingsrelaties getoetst. Schillemans en Bjurnstrøm (2020) stellen dat bij zowel de principaal-agentrelatie als de principaal-stewardrelatie de principaal keuzes maakt om überhaupt tot een samenwerking te komen. Deze keuzes zijn onder te verdelen in de volgende kenmerken/stappen: (1) het kiezen van een agent, (2) voorkeuren doorgeven, (3) bepalen van processen, (4) benodigde monitoring bepalen, (5) kiezen van incentives en (6) relatiemanagement. Deze stappen zijn de kenmerken van de onafhankelijke variabele. De kenmerken geven weer of de samenwerking meer wordt aangestuurd vanuit een principaal-agentrelatie of vanuit een principaal-stewardshiprelatie. Schillemans en Bjurnstrøm (2020) geven aan dat het belangrijk is dat de verkregen data goed wordt weergegeven zodat vergelijkingen goed kunnen plaatsvinden. Daarbij wordt het publieke verantwoordingsproces onderzocht door te kijken hoe de verschillende

actoren onder dit proces verstaan en hoe zij manieren van controle ervaren. De eerste operationalisering kan als volgt worden beschreven (deze wordt later toegespitst):

Variabelen	Definitie	Indicatoren
Sturingsrelaties	De manier waarop een principaal de agent aanstuurt en samenwerkt. Deze kan worden onderverdeeld in een principaal-agentrelatie en principaal-stewardrelatie	<ul style="list-style-type: none"> - Selectie - Voorkeuren - Procedures - Monitoring - Incentives - Relaties
Publieke Verantwoordingsproces	Het mechanisme die wordt gebruikt om de agent, in de institutionele relatie tussen de principaal en agent, verantwoordelijk te stellen voor bepaalde acties (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Definiëring - Verantwoordingproces - Betrokken actoren - Controle

Tabel 1 Indicatoren

De gestelde vragen betreffen de kenmerken vanuit de literatuur, zoals procedures. De mate waarin positief of negatief is gereageerd op kenmerken en culturele ervaringen, geven weer welke sturingsrelatie plaatsvindt en welke soort relatie als meest preferabel wordt gezien. Doordat per actor wordt aangegeven hoe zij kijken naar bepaalde kenmerken wordt een totaalbeeld geschetst van de ervaringen omtrent de componenten binnen de sturingsrelaties. Als veel betrokken partijen vinden dat de 'Monitoring' op een bepaalde manier wordt ingestoken, en dat een andere vorm van Monitoring als meer bruikbaar wordt geschat, dan kan dat wat zeggen over de manier waarom de sturingsrelatie zo is ingestoken en hoe dit vervolgens anders zou kunnen. Dit levert dan resultaten op voor de analyse. Hierboven is beschreven welke kenmerken gebruikt worden om de sturingsrelaties bij verantwoordingsprocessen te duiden. Hieronder wordt in de tabel verder toegelicht hoe vervolgens de kenmerken, ook wel indicatoren, getoetst gaan worden:

Indicatoren	Verdere operationalisering	Waarden
Selectie	De manier hoe de principaal de agent kiest voor de samenwerking. Ondanks dat deze selectieprocedure lastig is om te beoordelen a.d.h.v. een stroming, kan wel gekeken worden hoe in eerste instantie de samenwerking is ingestoken. Hierbij kan dan zowel worden gedacht aan marktwerking	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Gekozen selectieprocedure</i> (marktwerking zoals tenderen of kiezen tussen specifieke partners met dezelfde interesses) - <i>Focus op eigen belang</i> (Geen overeenstemming in doelen. Er is een directe top-down uitvoering van plannen van de principaal)

	in de selectie als eigen belang en/of gezamenlijk belang.	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Focus op gezamenlijk belang</i> (Gezamenlijk kijken naar publieke doel)
Voorkeuren	De manier waarop een agent haar werk kan doen en wat daar vervolgens voor nodig is. Dus wat de agent nodig heeft om te kunnen functioneren. Een top-down structuur met contracten om een duidelijk afbakening te hebben (om 'agency loss' tegen te gaan) of gezamenlijk doelen en taken opstellen?	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Gebruik van prestatie indicatoren</i> (hoe wordt omgegaan met bepaalde KPI's) - <i>Aanwezigheid top-down contracten</i> (Directe oplegging van taken vanaf bovenaf) - <i>Gezamenlijk opgestelde doelen en taken</i> (vanuit een gelijkheidspositie afspraken en taken gemaakt) - <i>Bottom up afspraken</i> (Gezamenlijk overleg)
Procedures	De mate waarin de agent moet omgaan met procedures en processen om te kunnen functioneren en om verantwoording af te leggen. Waarbij een 'verantwoordingsparadox' op de loer ligt. De vraag is wat voor soort processen nodig zijn? Zijn dit sterk begrensde processen of is er sprake van discretionair vermogen?	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Gedetailleerde begrensde controleprocessen</i> (Geen vrijheid om af te wijken van een proces) - <i>Harde contracten</i> (duidelijke afspraken) - <i>Mogelijkheid van discretionair vermogen van de agent</i> (Mogelijkheid om zelf problemen aan te pakken) - <i>Zelfmanagement</i> (In staat zijn om als agent de problemen aan te pakken)
Monitoring	De mate en hoe de principaal de taken en acties van de agent controleert. Wordt dit gedaan via een strenge externe controle of is er sprake van meer interne controle op basis van vertrouwen waarbij kwaliteit wordt nagestreefd?	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Gedetailleerde externe controle</i> (Vaste regels waar periodiek op gecontroleerd wordt dan een andere partij dan de agent zelf) - <i>Gebruik van sancties</i> - <i>Interne controle</i> (vertrouwen dat de agent zelf de monitoring doet en op een eigen manier dit naar buiten verantwoord)
Incentives	De soort beloningsstructuur die is geregeld tussen de principaal en agent. Beloningen kunnen	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Materiële (financiële) beloningen</i> (Bonussen)

	stimulerend werken, maar wat voor soort beloningen zijn te zien binnen de samenwerking?	- <i>Professionele beloningen</i> (complimenten over goed werk)
Relatiemanagement	De manier waarop de onderlinge relatie en afhankelijkheid wordt ingestoken bij het implementeren van bepaalde taken. Wordt dit op een formele manier ingericht of is dit meer informeel?	- <i>Formele relatie</i> (contracten en contacten zakelijk ingestoken) - <i>Informele relatie</i> (gelijke verhouding en samenwerking)
Definiëring verantwoordingsproces	De mate waarin de betrokken partijen het verantwoordingsproces ervaren en zelf definiëren.	- Hoe zien de verschillende actoren het proces - Welke stappen zijn te beschrijven.
Betrokken actoren	Welke partijen zijn betrokken bij het proces en hoe oefenen zij invloed uit op het proces.	- Wie betrokken - Mate van invloed (en hoe)
Controle	De mate hoe de betrokken actor de rol van controle ervaart binnen het proces	- Ervaren controle - Formele/informele controle - Sancties

Tabel 2 Operationalisering

3.4. Analyse van de resultaten

In hoofdstuk 3.1. is kort beschreven hoe en in welke mate de resultaten geanalyseerd worden. Hierbij werd aangegeven dat de focus ligt op het vinden en analyseren van patronen. Vanuit de literatuur komt naar voren dat sturingsrelaties opgedeeld kunnen worden in kenmerken. Deze kenmerken, geoperationaliseerd in hoofdstuk 3.3., kunnen zowel worden bekeken vanuit een principaal-agentrelatie als een principaal-stewardrelatie. Door middel van de semigestructureerde interviews is data verzameld van verschillende respondenten. Deze respondenten geven in het interview weer hoe zij kijken naar verschillende onderdelen binnen sturingsrelatie kijkend naar het publieke verantwoordingsproces. Middels de antwoorden op elk van de zes onderdelen wordt weergegeven vanuit welke richting de verschillende kenmerken worden ervaren en wat voor effect dit vervolgens heeft op het publieke verantwoordingsproces. Dit is gedaan voor de twee cases. Bij beide cases is een tabel weergegeven waarin per kenmerk is weergegeven welke sturingsrelatie huidig is, maar ook welke sturingsrelatie preferabel is. Dit wordt bij beide cases apart gedaan voor gemeenten en zorgkantoren, aangezien de relatie met de zorgaanbieders verschillend is. Vervolgens interpreteert de onderzoeker alle meningen van de respondenten om conclusies te trekken op wat voor manier het kenmerk is aangestuurd (principaal-agentrelatie of principaal-stewardrelatie) en vooral waarom. Hierdoor is een manier gecreëerd om de onderlinge patronen inzichtelijk te maken. Hierbij is gekeken in hoeverre de respondenten overeenkomende of verschillende meningen hebben. In het resultaten hoofdstuk

worden dus meerdere tabellen gepresenteerd. Per case is vervolgens een analyse beschreven. Hierdoor is het resultaten en analyse hoofdstuk geïntegreerd weergegeven.

3.5. Validiteit en betrouwbaarheid

Validiteit, zowel intern als extern, en betrouwbaarheid zijn essentiële componenten binnen een onderzoek. Binnen dit onderzoek is een zo hoog mogelijke mate van validiteit en betrouwbaarheid nagestreefd.

Validiteit betreft de mate waarin gemeten wordt wat ook daadwerkelijk gemeten moet worden. Hierbinnen zit een intern en extern component (Brink, 1993). Interne validiteit betreft de mate waarin met zekerheid gesteld kan worden dat een vastgestelde oorzaak-gevolgrelatie niet door andere factoren kan worden verklaard. Om dit te verhogen wordt gekozen om binnen twee cases de verschillende perspectieven helder weer te geven om patronen te kunnen herkennen in de uitspraken over de kenmerken van de verschillende sturingsrelatie (Yin, 2003). Zo wordt per kenmerk van de sturingsrelatie weergegeven wat ervaringen en meningen zijn van zowel de principaal als de zorgaanbieder. Dit wordt gedaan voor de case van Rondomzorg en JP. Hierdoor is de kans dat de verkregen resultaten weergeven wat voor soort sturingsrelatie plaatsvindt bij het publieke verantwoordingsproces groter. Daarmee wordt getracht de mate van selectie en informatie bias te verminderen. Bij het onderzoek van Schillemans & Bjurnstrøm (2020) wordt aangegeven dat zij vooral spraken met uitvoerende organisaties (de agenten). In dit onderzoek wordt deze selectiebias verminderd door zowel met de principalen als de uitvoerende partijen te spreken. Daarbij wordt, door middel van de begripsvaliditeit (constructvaliditeit), duidelijk beschreven in de operationalisering wat wordt verstaan onder de verschillende concepten. Hierdoor kunnen geen misconcepties ontstaan in de analyse van de resultaten.

Externe validiteit betreft de mate waarin de verkregen resultaten generaliseerbaar zijn (Yin, 2003). Binnen een casestudie is het lastig om dezelfde omstandigheden te creëren in een andere casus. Een gevaar hierbij is dat met niet genoeg respondenten is gesproken om uitspraken te kunnen doen. In dit onderzoek is uiteindelijk met negentien respondenten gesproken vanuit verschillende invalshoeken. Waarbij ook expertinterviews zijn gehouden om mechanismen bij de sturingsrelatie en publieke verantwoordingsprocessen te bespreken. Hiermee wordt getracht de generaliseerbaarheid te verhogen door met meerdere personen per betrokken organisatie te spreken. Denk hier aan meerdere directeuren maar ook mensen op de werkvloer bij bijvoorbeeld Rondomzorg, en meerdere beleidsmedewerkers en kwaliteitsmanagers bij het SDF en de gemeente Leeuwarden. Daardoor is, kijkend naar de casuselectie, de uitvoerende partij, de controlerende partij en de financierende partij betrokken. Daarbij zijn twee verschillende cases met elkaar vergeleken, waardoor resultaten van de interviews tot meer generaliseerbare conclusies leiden. Vervolgens zijn de omstandigheden,

waarbinnen het empirische deel van onderzoek plaatsvindt, gedocumenteerd waardoor in vervolgonderzoeken in ieder geval gereconstrueerd kan worden hoe en met wie het onderzoek is gedaan. Dit kan ook de generaliseerbaarheid van het onderzoek verhogen.

De betrouwbaarheid van onderzoek heeft betrekking op de nauwkeurigheid en herhaalbaarheid van het onderzoek (Brink, 1993). Hiermee wordt bedoeld op de mate waarin de metingen van het onderzoek vrij zijn van fouten. Om dit te bewerkstelligen zijn de semigestructureerde interviews zelf intern consistent en gelijkwaardig gerepliceerd bij de verschillende actoren. Dit houdt in dat dezelfde soort set van vragen zijn gesteld aan zowel de principalen als de zorgaanbieders, maar dat de antwoorden per actor vrijstaan. Interviews zijn hierbij de beste methoden om de variabelen te toetsen, aangezien hierdoor de ervaringen van de respondenten naar voren komen. Ook wordt een Audit-trail (zie bijlage 3) bijgehouden om zo het verloop van het onderzoek te verduidelijken en inzichtelijk te maken. Hierdoor is getracht openheid te geven in het verloop van het onderzoeksproces.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de verkregen resultaten beschreven. Het hoofdstuk begint met een uitleg van de werking van de lokale zorg in het sociaal domein. Daarna worden de twee cases in verschillende paragrafen beschreven. Daarbinnen worden de desbetreffende variabelen behandeld. Daarbij wordt de data vanuit de interviews over onderdelen van de sturingsrelatie weergegeven en geanalyseerd. Het hoofdstuk eindigt met een analyse van belangrijke theoretische concepten voortkomend uit de interviews.

4.1. Zorg in het sociaal domein

Volgens het rapport 'Anders monitoren in het sociaal domein', gepresenteerd door Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2022), is het sociaal domein een omgeving met veel complexe wetten en regelgevingen met veel betrokkenen (Raadsleden, 2022). In dat rapport wordt aangegeven dat de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2015 gemeenten in staat stelt om inwoners te ondersteunen die onvoldoende zelfredzaam zijn of onvoldoende in staat zijn om te kunnen participeren in de samenleving. De ondersteuning van deze mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen vindt zoveel mogelijk plaats in de eigen leefomgeving. De gemeenten zijn verantwoordelijk om te zorgen voor bevordering van de sociale samenhang, de toegankelijkheid van algemene voorzieningen voor mensen met een beperking, de leefbaarheid en veiligheid in de gemeente. Ook zorgt de gemeente voor beschermd wonen en opvang (Raadsleden, 2022). De Rijksoverheid verdeelt het budget voor de Wmo middels het gemeentefonds. Dit budget is niet geormerkt. Gemeenten kopen vormen van Wmo-ondersteuning in, zoals dagbesteding, beschermd wonen en opvang. De gemeente waar de inwoner staat ingeschreven, is verantwoordelijk voor de Wmo die deze inwoner krijgt en betaalt de rekening (Raadsleden, 2022). Door middel van deze financiering wordt getracht de zorgcliënten te helpen om zo weer te kunnen functioneren in de samenleving. Het verkregen budget van de Rijksoverheid wordt door de gemeente vaak uitbesteedt aan zorgaanbieders die middels hun specifieke expertise de zorg verlenen (Raadsleden, 2022). Hierbij wordt het geld zo efficiënt en rechtmatig mogelijk besteedt. Vaak wordt, vanwege het krappe zorgbudget, gevraagd aan zorgaanbieders om meer of dezelfde kwaliteit te leveren met minder budget. Dit wordt gedaan door middel van transformatiedoelstellingen. Bij deze transformatiedoelstellingen wordt gekeken of het resultaat daadwerkelijk behaald is (M. Slingerland, persoonlijke communicatie, 17-05-2022).

Het sociaal domein betreft verschillende zorgwetten waarover de gemeente verantwoordelijk is, kijkend naar de uitvoering ervan, en deze wordt vaak uitbesteedt aan lokale zorginstellingen. Dit zijn de Wmo, Participatiewet, Jeugdwet en de Wet gemeenschappelijke schuldverlening. Over deze wetten heeft de gemeente de verantwoordelijkheid. Naast deze zorgwetten is er ook de Wet

langdurige zorg (Wlz). Deze Wlz wordt verzorgd door Zorgkantoren in de verschillende regio's in Nederland (Raadsleden, 2022). Zij zijn verantwoordelijk voor de langdurige zorg. De contracten die zij afsluiten met de zorgaanbieders zijn daarom ook voor een langere periode dan bij de Wmo. De contracten zijn vaak geldend voor 3 jaar waarbij ontwikkelingen gaande zijn om ook dit langer te maken (A. Siemeling, persoonlijke communicatie, 27-06-2022). Het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) indiceert wat voor zorg een inwoner nodig heeft. Vervolgens wordt gekeken of en welke zorgaanbieder deze zorg kan leveren (Raadsleden, 2022). Zorgaanbieders kunnen zich inschrijven op zowel de kort- en langdurige zorg door mee te doen in aanbestedingsrondes om uiteindelijk de financiering te ontvangen om zorg te kunnen verlenen (T. Kloosterman, persoonlijke communicatie, 11-05-2022).

De gemeenten zijn niet verantwoordelijk voor alle zorgwetten, maar zijn wel betrokken bij alle vormen van zorg. In samenwerking met bijvoorbeeld zorgaanbieders zoals Rndomzorg, het Zorgkantoor Friesland en het SDF, moet de gemeenten ervoor zorgen dat de burger wordt ondersteund waar dat nodig is. Hoe deze samenwerking precies wordt vormgegeven is de vraag. De manier hoe met de verschillende betrokken actoren wordt omgegaan heeft namelijk invloed op de daadwerkelijke uitkomsten van het verantwoordingsproces. Deze onderdelen zullen in onderstaande cases worden behandeld.

4.2. De case van Rndomzorg

In de casestudie van Rndomzorg wordt gekeken, middels de zes kenmerken; *Selectie, Voorkeuren, Procedures, Monitoring, Incentives en Relatiemanagement*, naar haar publieke verantwoordingsproces. Met de eerder vastgestelde actoren is gesproken om te kijken of een sturingsrelatie te zien is en welke kenmerken van een sturingsrelatie als preferabel worden geacht. Na elke paragraaf wordt een analyse gegeven omtrent de data. Hierdoor worden de resultaten en analyse bij elkaar geïntegreerd.

4.2.1. Het publieke verantwoordingsproces van Rndomzorg

In de interviews zijn vragen gesteld aan de respondenten over wat zij verstonden onder publieke verantwoordingsprocessen. Daaruit kwam naar voren dat het bij publieke verantwoording vooral gaat om het inzichtelijk maken van de dingen die je doet, waarbij het vooral belangrijk is om de kwaliteit van de zorgverlening te verantwoorden. Dit sluit gaat aan bij de wetenschappelijke literatuur. Daarin wordt gesteld dat publieke verantwoording het proces is waarin wordt weergegeven hoe publieke financiële goederen worden gespenseerd en hoe overheidsorganisaties presteren (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2005). Hierbij wordt het publieke verantwoordingsproces ook als mechanisme gebruikt om de agent, in de institutionele relatie tussen de principaal en agent, verantwoordelijk te stellen voor bepaalde acties (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2005). Zowel de principalen als Rndomzorg gaven aan geen probleem te hebben met verantwoorden. De heer De La Porte, directeur Rndomzorg, geeft

aan dat verantwoording zelfs essentieel is alleen dat gemeenten om veel verantwoordingsvereisten lijken te vragen (Persoonlijke communicatie, 2-6-2022). Dit wordt beaamd door zorgkantoren en andere gesproken respondenten van Rndomzorg. Gemeenten geven aan dat de verantwoordingsvereisten wellicht veel zijn maar wel essentieel. Zowel de gemeente Leeuwarden, SDF, Zorgkantoor en Rndomzorg vinden het belangrijk dat een partij inzichtelijk kan maken welke kwaliteit de zorgaanbieder biedt en hoe dit in de praktijk terugkomt. Waarbij de heer Van Keulen, contractmanager bij Rndomzorg, zich sterk afvraagt of in de huidige manier van verantwoorden daadwerkelijk de kwaliteit van zorg naar voren komt (Persoonlijke communicatie, 19-4-2022). Concluderend is er overeenstemming in de algehele definitie wanneer het gaat om verantwoording, maar in de praktijk lijkt er een discrepantie te zijn. De manier hoe vervolgens wordt gecontroleerd lijkt te verschillen tussen de gemeente Leeuwarden en het Zorgkantoor Friesland. Laatstgenoemde lijkt de kwaliteit van zorg te controleren door meer met de zorgaanbieder in gesprek te gaan. Dit wordt door Rndomzorg ook als prettig ervaren. Het zorgkantoor bestaat als organisatie langer en heeft meer ervaringen wanneer het aankomt op de controle van de zorgaanbieders. Hierbij spelen de langdurige contracten voor de langdurige zorg ook een grote rol. Dit zorgt ervoor dat voor een langere periode met elkaar samengewerkt kan worden. Bij gemeenten zijn de contracten vaak korter en meer gefocust op de uitstroom van cliënten. Volgens mevrouw Paulussen is het toezicht van gemeente Leeuwarden vervolgens ook ondermaats. 'Zij komen eigenlijk nooit langs om de kwaliteit van zorg zelf te aanschouwen', (S. Paulussen, persoonlijke communicatie, 10-5-2022). Het verschil in de manier van controleren lijkt te komen door de keuzes die de principalen maken. Deze worden in hoofdstuk 4.2.2. verder toegelicht. Daar wordt ingegaan op de redenen waarom bepaalde keuzes in de sturingsrelaties zijn gemaakt en wat deze vervolgens voor effect hebben.

In bijlage 5 is verder uitgebreider beschreven hoe het publieke verantwoordingsproces van Rndomzorg is opgebouwd, wie betrokken zijn, welke verantwoordingsdocumenten aangeleverd moeten worden en is de analyse van dit publiek verantwoordingsproces beschreven.

4.2.2. Resultaten impact sturingsrelatie op publieke verantwoordingsprocessen Rndomzorg en gemeente Leeuwarden/SDF

Vanwege het verschil in de soort relatie tussen Rndomzorg en haar principalen is hieronder een onderscheid gemaakt. Hierbij wordt eerst een tabel gepresenteerd van de soort relatie tussen Rndomzorg en de gemeente Leeuwarden en het SDF. Daarna wordt een tabel gepresenteerd tussen Rndomzorg en het Zorgkantoor. In deze tabel wordt weergegeven, aan de hand van een zes aantal kenmerken, wat voor soort sturingsrelatie aanwezig is maar ook welke elementen binnen die sturingsrelatie als preferabel worden gezien. De relatie kan worden opgedeeld in een principaal-agentrelatie en een principaal-stewardrelatie. Een principaal-agentrelatie houdt in dat de principaal

de agent per definitie wantrouwt aangezien de agent over meer informatie beschikt en daarmee andere belangen, naast het gezamenlijk afgesproken belang, zou kunnen nastreven. Door deze asymmetrische informatie voert de principaal een strikte controle uit om ervoor te zorgen dat de agent geen andere dingen doet dan afgesproken. Anders volgen sancties. Bij een principaal-stewardrelatie wordt meer uitgegaan van een vertrouwen naar elkaar. Hierbij werken de principaal en steward meer horizontaler samen en krijgt de steward meer ruimte om haar werk te doen. Daarbij is het wel essentieel dat de steward de principaal goed op de hoogte houdt van de ontwikkelingen (het no surprise principle), anders werkt dit wantrouwen in de hand.

Kijkend naar onderstaand tabel vallen een aantal dingen op. Als eerst is te zien dat elementen van de principaal-agentrelatie het meest voorkomen. Deze resultaten die hieronder zijn beschreven worden onder de tabel verder toegelicht:

Kenmerken	Huidige sturingsrelatie Principaal-agent/ Principaal-steward	Preferabele sturing
Selectie	PA	PA
Voorkeuren	PA	PA
Procedures	PA	PS
Monitoring	PA	PS
Incentives	PA	PS
Relatiemanagement	PA	PS

Tabel 3 Sturingsrelatie Gemeente/SDF en Rondomzorg

Desondanks dat de principaal-agentrelatie door de meeste betrokkenen wordt gezien als de huidige sturingsrelatie is een verschil te zien in het perspectief van de principaal en de agent. Rondomzorg vindt op vrijwel alle onderdelen dat uit wordt gegaan van een strikt proces, begrensde controle en wantrouwende manier van sturen. De principaal ziet dit anders. Zij zien vooral een principaal-stewardrelatie, met in het bijzonder het SDF. Zij geven aan dat veel wordt gesproken met de lokale zorgaanbieders, zoals Rondomzorg, en dat gezamenlijk doelen en taken nagestreefd proberen te worden. Maar de juridische, wettelijke kaders en vereisten beperken de principaal om echt gezamenlijk te handelen en in te grijpen waar nodig, aldus SDF. Dit verschil wordt hieronder per kenmerk verder toegelicht.

Selectie

De gemeente Leeuwarden en SDF komen met lokale zorgaanbieders in contact door middel van aanbestedingsrondes. Middels deze aanbestedingen kunnen zorgaanbieders zich inschrijven om dergelijke financieringen te krijgen. Hierbij is het niet zo dat de gemeenten specifieke partners op criteria kiest om samen te werken. Als partijen, via kwantitatieve gegevens, kunnen aantonen dat zij zorg kunnen leveren, dan kan die zorg worden geleverd. Zowel de principaal als de agent zijn niet

geheel ontevreden over de manier hoe dit is geregeld, al wordt wel aangegeven door de agent dat deze inschrijvingen en aanbestedingen erg ingewikkeld kunnen zijn. Ook is een ontwikkeling te zien vanaf 2020 waarbij de gemeente aangaf met minder zorgaanbieder direct in zee te gaan. Zij heeft een overkoepelende tussenpartij ingeschakeld tussen haar en de uitvoerende partij die de uitvoering regelt. Hierdoor kan de gemeenten met een klein aantal grote organisaties veel communiceren, waarbij de overkoepelende partij, in dit geval Windkracht058, de problematiek bij de zorgaanbieders communiceert naar de gemeente. Dit heeft voordelen en nadelen. Het voordeel betreft de minder grote last bij gemeenten om direct te communiceren met de zorgaanbieders. Het nadeel is te zien in het feit dat de gemeente niet altijd meer specifiek inzicht heeft in de problematiek. ‘Windkracht058 is nog een jonge organisatie en nog lerende’, aldus de heer Boonstra (Persoonlijke communicatie, 23-6-2022) maar er zit potentie in deze constructie (Hoogleraar Bestuurskunde NHL-Stenden Hogeschool, persoonlijke communicatie, 20-06-2022).

Beide partijen geven aan dat het gezamenlijk belang een onderdeel is wat wordt nagestreefd maar in de praktijk zijn het vooral de eigen belangen bij beide partijen waar de focus ligt. De belangen zijn niet geheel tegenstrijdig. Zowel de zorgaanbieder als gemeenten willen dat de goede zorg geleverd wordt. Maar zorgaanbieders willen ook financieel gezond blijven. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de daadwerkelijke goede zorgverlening maar heeft ook een beperkt budget. Dit spanningsveld is zichtbaar bij beide partijen. De gemeente stuurt op transformatie- en innovatiedoelstellingen om zo te bezuinigen. Dit kan in strijd zijn met het belang van de zorgaanbieder om financieel gezond te blijven. Volgens de heer Van Keulen is ‘één proces mogelijk om de gezamenlijke doelen te bereiken’. Hier is echter nu geen sprake van.

Voorkeuren

De gemeente Leeuwarden en SDF maken gebruik van prestatie-indicatoren om de zorgaanbieder te sturen. De KPI's, benoemd in bijlage 5, zoals resultaatgericht werken en kwaliteit zijn door de gemeente en SDF opgesteld om de zorgaanbieder te controleren. De vaste eisen en doelen worden door beide partijen niet geheel slecht gevonden. Beide partijen geven aan dat prestatie-indicatoren handig kunnen zijn om duidelijke doelen na te streven. ‘Je weet vervolgens ook aan welke vereisten je moet voldoen als zorgaanbieder voor het leveren van zorg’, aldus mevrouw Paulussen. Waar het spanningsveld te zien is, is in het opstellen van de kaders en doelen. De prestatie-indicatoren zijn opgesteld door de gemeente Leeuwarden en SDF. Deze top-down benadering zorgt ervoor dat zorgaanbieders in de praktijk tegen problematiek aanlopen, maar dit vervolgens niet kunnen verantwoorden kijkend naar de kaders. De zorgaanbieders hebben geen invloed op deze indicatoren. De afspraken en contracten die zijn afgesloten tussen de zorgaanbieder en haar principalen zijn op een top-down manier opgesteld. Dit spreekt de gemeente Leeuwarden en SDF ook uit. Rondomzorg geeft

op haar beurt aan dat middels deze doelen de daadwerkelijke kwaliteit van de zorgverlening niet naar voren komt. ‘De gemeente ziet dan alleen maar cijfers maar geen verhalen’, aldus mevrouw Rubingh (Persoonlijke communicatie, 16-5-2022). Waarbij gemeenten de neiging hebben om te veel informatie op te vragen die als uitvoerende partij als onnodig wordt ervaren (Hoogleraar Bestuurskunde aan NHL-Stenden Hogeschool, persoonlijke communicatie, 20-6-2022). Dit spanningsveld blijft lastig. De gestelde doelen lijken volgens Rondomzorg onredelijk. Dit komt doordat de gemeente niet de specifieke zorgexpertise heeft om goede richtlijnen en doelen op te stellen.

Procedures

Zowel de principaal als de agent geven aan dat er een strikt en begrensd verantwoordingsproces is. Maar beide partijen zijn hier niet geheel ontevreden over. De gemeente geeft aan dat zij een strak en strikt proces wil hebben om ervoor te zorgen dat er geen ruimte is voor interpretatie van de zorgaanbieder. ‘Anders moeten wij steeds met verschillende aanbieders in discussie’, aldus de gemeente Leeuwarden. Hierbij geeft het SDF aan dat ‘je gewoonweg goed inzichtelijk wilt hebben wat er, middels de materiële controle, gebeurt met het financiële budget’. De zorgaanbieder geeft echter aan dat dit strikte proces de focus legt op de verkeerde dingen. Nu zou te veel extra geld moeten worden uitgegeven om kwantitatieve gegevens te bewijzen terwijl, in de woorden van de directeur van Rondomzorg, ‘je juist de kwaliteit van de zorgverlening wilt bewijzen’. ‘Dit gebeurt vervolgens niet middels vinkjes op een lijst maar dit zie je juist als je meer op bezoek komt en in gesprek gaat over de gang van zaken en de problematiek’, aldus de heer De La Porte. De standaardvereisten zorgen wellicht voor gemak van de gemeente, doordat het beter past voor haar eigen verantwoording naar de Rijksoverheid, alleen in de praktijk is te zien dat die strikte kaders beklemmend werken (H. Zeilemaker, persoonlijke communicatie, 19-5-2022). Een voorbeeld is, in de woorden van de heer De La Porte (2022), het volgende: ‘Stel je moet aangeven of de cliënt bepaalde zorg goed ervaart. Dit moet vervolgens worden gedaan door het invullen van lijstjes. Als de cliënt een verslavingsverleden heeft, en hij mag van de zorgaanbieder geen drugs meer nemen, dan zal hij wellicht lage cijfers geven omtrent de kwaliteit van de zorg. Aangezien hij graag drugs zou willen gebruiken. Wat zeggen de cijfers dan over de kwaliteit van de zorg?’. De gemeenten zien dit ook maar geven aan zelf toch meer die regie te willen behouden. Daardoor blijven zij top-down het proces sturen. Tezamen met het SDF geeft zij aan dat er marktconsultatie gesprekken zijn waarin de zorgaanbieder invloed uit kan oefenen op het proces. In de praktijk is te zien dat dit meer ‘input leveren’ is dan daadwerkelijk invloed uitoefenen. De discretionaire bevoegdheden van de zorgaanbieder zijn beperkt. Volgens mevrouw Zeilemaker lijkt het wel dat er geen compromis meer mogelijk is en dat het echte open gesprek wordt vermeden. De gemeente houdt de verantwoordelijkheid graag bij haar zelf. Ondanks dat dit bepaalde redenen heeft, namelijk fraudebestrijding, is dit wel de realiteit. De zorgaanbieder ziet dit graag anders.

Monitoring

Bij dit onderdeel is ook een zeker spanningsveld te zien. Rondomzorg geeft aan strikt te worden gecontroleerd maar dat het toezicht vervolgens erg summier is. Rondomzorg moet middels kwantitatieve gegevens bewijzen dat de organisatie goed functioneert en dat de kwaliteit van zorg op orde is. Hier is een zorgaanbieder veel geld aan kwijt. Geld dat niet besteedt kan worden aan het verlenen van zorg, aldus de directeurs van Rondomzorg. De gemeente en SDF geven aan dat zij zeker in gesprek willen gaan omtrent de problematiek maar zij geven ook aan dat er heldere afspraken en duidelijke regels zijn waar de ander zich aan moet houden. Als niet aan de afspraken wordt gehouden dan volgen sancties. Sancties worden echter niet vaak afgegeven. Normaliter worden eerst gesprekken gehouden met de zorgaanbieders omtrent de kwaliteit van de zorgverlening voordat echt sancties worden afgegeven. Ondanks dat beide partijen graag met elkaar in dialoog zouden willen gaan, is in de praktijk te zien dat de gemeente en SDF meer vasthouden aan de zelf vastgestelde controlevereisten. Het spanningsveld tussen de aanpak van zorgfraude en het geven van vertrouwen aan de lokale zorgaanbieders is hierin goed te zien. De gesproken expert op dit front geeft aan dat 'op de plekken waar veel geld in de omgang is en sprake is van weinig toezicht, daar zijn altijd slecht willende mensen die misbruik maken'. Waarbij het lijkt dat de bekende zorgfraude nog maar het topje van de ijsberg is. De andere kant van dit verhaal is dat het niet altijd duidelijk is wat wordt verstaan onder fraude. De heer van Keulen geeft aan dat 'wanneer je tegenwoordig zou gaan frauderen en enorme winsten zou pakken je echt wel op de 'verkeerde' lijstjes terechtkomt. Dit wil je niet, dus zorg je ervoor als aanbieder dat je je houdt aan de afspraken'. Hoe omgegaan moet worden met deze zorgfraude blijft een enorm struikelblok. 'Om meer grip te krijgen op de chaotische context van de zorgsector lijkt een strak proces voor de hand liggender, dan het geven van meer vrijheid', aldus Hoogleraar Bestuurskunde NHL-Stenden Hogeschool. Desalniettemin is de strikte controle een obstakel voor de zorgaanbieders, waarbij er onvoldoende toezicht is vanuit de gemeente. Dit lijkt zowel voort te komen uit de beperkte budgetten maar ook uit een beperkte mate van expertise en prioritering. Het positieve punt is wel dat beide partijen eigenlijk met elkaar in dialoog zouden willen.

Incentives

Het incentive onderdeel is vrij duidelijk. Op dit moment zijn er geen beloningen voor het leveren van goede zorg. Gesteld kan worden dat het omgekeerde wel speelt. Bij slechte zorg worden partijen gekort. Alle betrokkenen geven aan meer te willen werken vanuit de professionele beloningen. Hierbij worden geen financiële beloningen gegeven voor goede kwaliteit van zorg maar zou erkenning worden gegeven aan de partijen die goede zorg leveren. Volgens mevrouw Rubingh & Zeilemaker werken intrinsiek gemotiveerde mensen in de zorg. 'Deze mensen maak je niet blij met financiële beloningen meer juist middels die professionele erkenning', aldus mevrouw Durken (Persoonlijke communicatie,

23-5-2022). Wel is het essentieel dat de manier van het geven van beloningen aan moet sluiten met de doelgroep. Voor zorgbestuurders zouden andere beloningen stimulerend werken dan voor zorgverleners.

Relatiemanagement

Binnen dit onderdeel zijn overeenkomsten te zien. Zowel de principaal als de agent geven aan een meer formele relatie te zien. De relatieve beperkte communicatie verloopt vrij zakelijk. Er zijn vaste momenten om met elkaar te spreken. Wel geven beide partijen aan dat de relatie door de tijd heen veranderd. 'Hoe langer je elkaar kent hoe makkelijker je de telefoon pakt om informeel dingen te bespreken' aldus mevrouw Slingerland van de gemeente Leeuwarden. Maar het verschil in opdrachtgever en opdrachtnemer moet duidelijk blijven, aldus de gemeente en SDF. 'Deze verhouding zal je blijven houden', aldus de heer Kooistra (Persoonlijke communicatie, 24-5-2022). Waarbij de gemeente en SDF op een vertrouwensrelatie zeggen te sturen, ervaren de zorgaanbieders dit totaal niet. Deze discrepantie in de visie is een interessant fenomeen. Dit kan voortkomen uit oud zeer van de zorgaanbieders en de gemeente maar ook in het feit wat een partij onder 'veel communicatie' vindt vallen. Het lijkt dat de gemeente en SDF de huidige contactmomenten als genoeg ervaren, terwijl de zorgaanbieders dit juist zeer ondermaats vinden. Dit kan komen door Windkracht058 die tussen de beide organisaties staat. Zij wordt nu verantwoordelijk gesteld om de communicatie omtrent de problematiek door te geven. Waar in het verleden een directe vorm van communicatie was tussen gemeenten en zorgaanbieders, is dit nu niet meer het geval.

4.2.2.1 Analyse Rndomzorg en gemeente Leeuwarden/ SDF

Bij de relatie tussen de gemeente Leeuwarden, het Sociaal Domein Friesland en Rndomzorg lijken de betrokken personen meer elementen van de principaal-agentrelatie te zien. Daarbij vinden de betrokken personen bij deze relatie dat meer elementen van de principaal-stewardrelatie benadrukt zouden moeten worden. Dit verschil zorgt voor een botsing in de manier waarop de samenwerking wordt ervaren. Vanuit de wetenschappelijke literatuur werd gesteld dat beide partijen middels dezelfde sturingsrelatie zouden moeten samenwerken voor een positieve samenwerking (Thiel S. v., 2020). Echter zit er een discrepantie in het perspectief van de principaal en de agent. De gemeente en SDF zien op veel elementen gewoon een vertrouwensrelatie en willen die ook zien in de toekomst. In de praktijk blijkt dit alleen niet. De gemeente Leeuwarden en SDF geven aan dat zij veel in dialoog zijn met de zorgaanbieders en dat zij willen werken op basis van vertrouwen. Rndomzorg ziet als zorgaanbieder deze acties echter niet. Door de diepgaande gesprekken met de principalen komt ook de reden naar voren waarom er een verschil in perspectief is. De gemeente en SDF geven aan te werken met een beperkt budget en ze moeten omgaan met het spanningsveld tussen het geven van vertrouwen aan de zorgaanbieder en het aanpakken van zorgfraude. Het laatstgenoemde concept,

tezamen met wettelijke en juridische kaders, zorgt ervoor dat de gemeente beperkt is in het geven van vertrouwen aan de zorgaanbieders. In een interview met een expert op het gebied van zorgfraude (Persoonlijke communicatie, 16-5-2022) komt naar voren dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor goede zorgverlening maar dat zij vaak niet instaat is om hier goed in te voorzien. Zo zou de gemeenten expertise missen om de echte fraudeurs op te sporen en aan te pakken, ook heeft de gemeente een verantwoordingsgat waarbij het onduidelijk is waar zij precies verantwoordelijk voor is en er is een zekere mate van taakonvolwassenheid en taakonduidelijkheid. Hierdoor probeert de gemeente extra data op te vragen om maar zoveel mogelijk informatie te vergaren. Maar meer informatie is niet per definitie meer grip, aldus hoogleraar Bestuurskunde NHL-Stenden Hogeschool. De zichtbare zorgfraude zou nog maar het topje van de ijsberg zijn. De Professor Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit geeft aan dat er altijd slecht willende partijen zijn die misbruik maken als er veel geld in omloop is. Deze zorgfraude zorgt ervoor dat de principaal strikt wil controleren, wat in lijn is met de principaal-agentrelatie (Ali, 2020). Het beperkte budget van de gemeente Leeuwarden zorgt er inderdaad voor dat het toezicht onvoldoende blijkt. Zij zou graag in gesprek gaan met zorgaanbieders maar heeft hier de middelen niet voor. Vanwege de berichtgeving omtrent zorgfraude die eens in de zoveel tijd langskomt wordt vervolgens krampachtig gereageerd door een gemeente en SDF. Zij geven vervolgens aan de controle weer naar zichzelf toe te willen trekken en strakker te willen monitoren. In het interview met de hoogleraar Bestuurskunde komt naar voren dat deze reactie, de controle naar jezelf toe willen trekken, logisch is in een chaotische omgeving. Pas wanneer de context stabiel is kan controle door een principaal worden losgelaten. De vraag is of de strikte controle de oplossing is voor de huidige situatie. De directeur van Rondomzorg geeft aan dat er altijd een spanningsveld is bij zorgfraude. De vraag is in hoeverre sprake is van 'incidentologie' of veel bewuste fraude. Hier is het SDF zich ook bewust van maar zij ziet en hoort toch veel verhalen omtrent bewuste fraude. Er gaat nu eenmaal veel geld om in de zorgsector. Daardoor lijkt het ook dat wanneer maar een heel klein gedeelte zou worden gefraudeerd (bewust of onbewust) dat een groot bedrag verloren gaat. De visie van de gemeenten, terecht of onterecht, zorgt ervoor dat een goede zorgaanbieder die niet fraudeert wordt benadeeld, door middel van veel verantwoordingvereisten en administratie. Dit aangezien er partijen kunnen zijn die wel frauderen. Door het beperkte toezicht van de gemeente lijkt het zelfs, ondanks de strikte standaard vereisten, dat de fraudeurs niet altijd eruit gepakt kunnen worden. Deze genoemde spanningsvelden, tezamen met te weinig communicatie over elkaars problemen, lijkt te zorgen voor een chaotisch context waar gemeenten grip op willen hebben. Hierdoor zou zij in een ideale situatie wel anders willen sturen maar neemt zij in de huidige situatie meer elementen vanuit de principaal-agentrelatie mee. Rondomzorg geeft aan elementen van de principaal-agentrelatie goed te vinden, maar dat zij niet goed genoeg wordt meegenomen in bijvoorbeeld het opstellen van doelen, eisen en kaders en in de samenwerking kijkend naar de monitoring. Hierin zou zij graag meer

elementen van principaal-stewardrelatie zien. Het lijkt in ieder geval te beginnen met meer dialoog. Wanneer er meer communicatie is tussen partijen, groeit het vertrouwen (Bundt, 2000).

4.2.3. Resultaten impact sturingsrelatie op publieke verantwoordingsprocessen

Rondomzorg en Zorgkantoor Friesland

Bij het zorgkantoor lijkt de relatie anders te liggen. Bij zowel Rondomzorg als het zorgkantoor wordt aangegeven dat er een vertrouwensrelatie is met elkaar. Zoals eerder aangegeven is een verschil in de soort zorg dat verleend wordt tussen het zorgkantoor en de gemeenten. De langdurige zorg zorgt ervoor dat een langdurige samenwerking met de aanbieder plaatsvindt. Dit leidt tot de volgende tabel:

Kenmerken	Huidige sturingsrelatie Principaal-agent/ Principaal-steward	Preferabele sturing
Selectie	PS	PS
Voorkeuren	PS	PS
Procedures	PS	PS
Monitoring	PA	PS
Incentives	PS	PS
Relatiemanagement	PS	PS

Tabel 4 Sturingsrelatie Zorgkantoor en Rondomzorg

Aan deze tabel is te zien dat op vrijwel alle onderdelen een principaal-stewardrelatie wordt gezien. Ook kijkend naar wat de betrokken actoren als preferabel achten, is een principaal-stewardrelatie te zien. De reden dat deze relatie wordt gezien is opvallend.

Selectie

Als lokale zorgaanbieder denken dat zij langdurige zorg kunnen leveren dan kunnen zij zich inschrijven bij het zorgkantoor van de bijbehorende regio. Vervolgens gaat het zorgkantoor in gesprek met de aanbieder of zij voldoet aan de eisen. ‘Dit is een soort organisatiescreening’, aldus mevrouw Ouderkerken (Persoonlijke communicatie, 14-5-2022). Zo wordt van tevoren ervoor gezorgd dat op basis van gezamenlijke partners samengewerkt kan worden. Beide partijen vinden dit prettig aangezien zij, voordat zij een langdurig contract aangaan, van elkaar weten wat zij aan elkaar hebben, maar ook of de zorgaanbieder überhaupt instaat is om de juiste zorg te verlenen. Door op deze manier de samenwerking te starten kunnen beide partijen echt een gezamenlijk belang nastreven, aldus de heer Kloosterman.

Voorkeuren

In de gesprekken met zowel het Zorgkantoor als Rondomzorg komt naar voren dat gebruik wordt gemaakt van prestatie-indicatoren, verwerkt in de zorgzwaarte pakketten van de CIZ, maar deze worden niet als onredelijk ervaren. Deze doelen en criteria worden met veel verschillende betrokken,

waaronder de zorgaanbieder, bepaald en er is door middel van dialoog zeker een mogelijkheid om invloed uit te oefenen. Het zorgkantoor geeft aan op vertrouwen te willen sturen doordat voor de lange termijncontracten met elkaar zijn afgesloten. De mogelijke invloed en de meer bottom-up gemaakt afspraken worden positief ervaren door beide partijen.

Procedures

‘Voor de Wlz-regelingen zijn duidelijke kaders maar’, in de woorden van mevrouw Ouderkerken, ‘wordt niet voorgeschreven aan de zorgaanbieder wat zij precies moet doen. Dit ten opzichte van de Wmo waar dat wel wordt gedaan’. Er is een zekere mate van discretionaire bevoegdheden en bewegingsruimte voor zorgaanbieders om specifiek invulling te geven in de problematiek van de cliënt. Maar dit wel binnen duidelijke kaders. Interessant om te zien is dat Rondomzorg ook voelt dat het zorgkantoor een partij is om op te leunen. Zij geeft aan dat wanneer incidenten zich voordoen gemakkelijk met elkaar in dialoog te kunnen om deze problemen op te lossen. ‘Ondanks dat regelgeving geïnterpreteerd kan worden, blijven de procedures een strikt en begrensd proces’, aldus de heer Kloosterman. Ook bij het zorgkantoor kan de administratieve druk kijkend naar de verantwoordingsvereisten hoog liggen. Een kanttekening hierbij is wel dat dit vooral geldt voor de kleine zorgaanbieders die langdurige zorg verlenen. De middelgrote tot grote organisaties kunnen dit makkelijker oplossen en tackelen door mensen hiervoor aan te nemen. Het zorgkantoor bestaat ook al langer en kunnen, doordat zij ook in schaalgroter is, beter omgaan met dergelijke problematiek. Zij kunnen gericht met de zorgaanbieders in gesprek om problemen op te lossen.

Monitoring

De controle elementen om te kunnen controleren lijken, in de lijn van bovenstaande onderdelen, meer op dat van een principaal-stewardrelatie. Zo zijn van tevoren duidelijke kaders opgesteld, maar is de zorgaanbieder erop aangesteld om zelf te verantwoorden waarom zorg goed is geleverd. Er wordt zeker gecontroleerd op basis van incidenten, echter staat de zorgaanbieder redelijk vrij om intern te controleren. Er lijkt een duidelijk verschil te zijn op de controle van financiën en controle op kwaliteit. Waarbij de controle op financiën vrij strikt is en duidelijke eisen worden gesteld, is dit bij de controle op kwaliteit anders. Daar is er meer focus op de dialoog en het verhaal achter de cijfers. Hierbij wordt gekeken welke vorderingen een persoon maakt aangezien het lastig is om voor iemand in de langdurige zorg een concreet doel te laten behalen. Samenvattend kan worden gezegd dat een strikte controle zich voordoet, vooral kijkend naar de financiële kant, maar de zorgaanbieder krijgt het vertrouwen om zelf een gerichte invulling te geven in het verlenen van kwalitatief goede zorg. Vervolgens wordt een dialoog aangegaan over problemen of incidenten.

Incentives

Net zoals bij de gemeente Leeuwarden zijn niet echt concrete incentives te beschrijven. In ieder geval niet materieel. Het zorgkantoor geeft aan dat zij succesverhalen van zorgaanbieders opslaat in een database en vervolgens deelt met andere zorgaanbieders die dezelfde problemen ervaren. Hierbij wordt dus de beroepseer en intrinsieke motivatie meer gestimuleerd. Aangezien zowel de zorgaanbieders als het zorgkantoor liever de professionele beloningen zien dan materiële beloningen, kan worden gesteld dat ook hier meer een stewardrelatie preferabel is.

Relatiemanagement

De relatie tussen het zorgkantoor en Rndomzorg wordt meer als informeel ervaren. Dit komt voort uit de aard en de hoeveelheid gesprekken die de partijen met elkaar hebben. Hierbij geeft het zorgkantoor aan dat het informele het zakelijke niet in de weg mag zitten. De communicatie verloopt via 'korte lijntjes', maar in de gesprekken worden ook serieuze en zakelijke onderwerpen besproken. Net zoals bij de gemeente Leeuwarden en SDF, veranderd de relatie door de jaren heen. 'Hoe meer volwassen de onderlinge relatie wordt, hoe meer ook informeel gesproken kan worden', aldus de heer de La Porte. De gesprekken worden in ieder geval als prettig ervaren. Doordat met meer regelmaat wordt gesproken wordt de onderlinge relatie aangevoeld als een vertrouwensrelatie. Vanuit de literatuur stelt Bundt (2020) dit ook.

4.2.3.1 Analyse Rndomzorg en zorgkantoor Friesland

Het zorgkantoor kan, door het leveren van financiering voor de cliënten in de langdurige zorg, langdurige samenwerkingen aangaan met de zorgaanbieder. Dit is een belangrijk element voor het meer hebben van een principaal-stewardrelatie. Het is opvallend om te zien dat op vrijwel alle onderdelen waar een principaal-stewardrelatie wordt gezien, deze ook als preferabel wordt geacht. Van Thiel (2020) stelde dat de principaal en uitvoerende organisatie op één lijn moesten liggen kijkend naar de sturingsrelatie voor een positieve relatie. Dit lijkt op vrijwel alle elementen het geval. In de interviews gaven de respondenten aan meer principaal-stewardelementen te zien, maar er zijn ook principaal-agentelementen te zien. Bij het zorgkantoor wordt onderscheid gemaakt tussen controle op financiën, welke als strikt wordt ervaren, en kwaliteit. De reden dat veel respondenten toch principaal-stewardelementen zien komt door de kwaliteitscontrole. De kwaliteitscontrole gebeurt namelijk weer op basis van een gezamenlijke verhouding. Vanuit de literatuur wordt gesteld dat dit een voordeel is van de principaal-stewardrelatie, aangezien deze gezamenlijke controle, door middel van dialogen, positiever worden ervaren en uiteindelijk goedkoper is (Pastoriza & Arino, 2008). Naast deze financiële kant van de monitoring zijn ook bij de 'voorkeuren' principaal-agentelementen te zien. De prestatie-indicatoren scheppen duidelijke kaders maar zijn uiteindelijk wel gezamenlijk opgesteld. Hierbij zijn de inhoudelijke en financiële criteria onderdelen waar een organisatie aan moet voldoen. Hier wordt top-

down op gestuurd, maar de zorgaanbieder lijkt dit niet als onprettig te ervaren. Dit komt voort uit het feit dat het zorgkantoor veel in dialoog is en er dus beweegruimte is voor de zorgaanbieder. Gesteld kan worden dat vrij positief wordt gereageerd op de manier hoe het publiek verantwoordingsproces wordt ervaren. Een factor wat steeds terugkomt is het feit dat het zorgkantoor de zorgaanbieders oprecht vertrouwd. Zij houdt de contacten warm en zowel Rondomzorg als het zorgkantoor geven aan echt met elkaar te willen samenwerken.

4.2.4. Analyse Rondomzorg en haar principalen

In de interviews met alle respondenten kwam vaak naar voren dat er een verschil is tussen de gemeente Leeuwarden, SDF en het zorgkantoor. Kijkend naar tabel 3 en 4 zijn zeker verschillen te zien in de manier hoe sturingsrelaties effect lijken te hebben op het publieke verantwoordingsproces. Ondanks dat de manier van sturen bij bijvoorbeeld de gemeente en SDF bepaalde redenen heeft, namelijk de gepercipieerde fraude bestrijden, is toch te zien dat er meer ontevredenheid is over de sturing. Vanuit de literatuur werd gesteld dat de principaal-agentelementen vaak gebruikt worden om fraude te bestrijden door het verschil in eigen belangen en informatie asymmetrie (Astriaana & Adhariani, 2019). Alleen de belangen lijken in de praktijk niet veel te verschillen. Dit leidt tot ontevredenheid bij zorgaanbieders. Zij vinden de elementen van de principaal-stewardrelatie meer preferabel. Maar de gemeente lijkt grip te willen hebben op de chaotische context. Dit doet zij door de strikte controles en opvragen van veel informatie. Dit is vanuit de literatuur enigszins begrijpelijk. Van Slyke (2006) stelt namelijk dat de publieke managers van de principalen in eerste instantie haar gecontracteerde partijen niet vertrouwd en daarom strikt controleert. Deze relatie verandert door de jaren heen en wordt hierdoor steeds vertrouwelijker. Waarbij gemeenten nu strikt controleren aangezien zij stellen dat er frauderende zorgaanbieders zijn die anders misbruik kunnen maken van het gekregen vertrouwen. Principalen, in de principaal-agentrelatie, doen immers de controles zelf op een top-down manier (Smallman, 2004). Bij het zorgkantoor wordt dit anders ingericht. Doordat het zorgkantoor de selectieprocedure anders ingericht kan zij van tevoren haar samenwerkingspartners gericht selecteren. Hierbij is het zorgkantoor ook volwassener om met geteste draaiboeken de samenwerking in te richten. Daardoor wordt het verantwoordingsproces positiever ervaren door beide partijen aangezien verder in het proces meer in dialoog kan worden gegaan in plaats van strikt te controleren. De gemeente heeft vergelijkbare acties geprobeerd te ondernemen door het aannemen van een selecte groep hoofdaanemers die vervolgens een groot aantal kleinere zorgaanbieders, zoals Rondomzorg, onder zich heeft. Echter is het toezicht onvoldoende. 'Gemeenten komen niet vaak genoeg langs, waardoor krampachtig op de fraudeberichtgeving wordt gereageerd', aldus mevrouw Zeilemaker. Het verschil in de soort toezicht en communicatie lijkt invloed te hebben op hoe de controleprocessen worden ervaren. Door als gemeente meer op de hoogte te zijn van wat de

zorgaanbieder aan zorg levert en meer focust op samenwerken, kunnen de administratieve kosten middels strikte en soms onnodige controles worden verminderd, aldus Rondomzorg. Gemeenten hebben vaak de opdracht om af te schalen vanwege haar beperkte budget. Dit doet zij middels innovatie- en transformatiedoelstellingen. Deze zijn niet geheel slecht, de vraag is wat voor effect dit heeft op de kwaliteit van zorg. In de gesprekken met betrokken personen moet het toezicht worden verhoogd en verbeterd. Alleen zo kan inzicht worden gecreëerd in de kwaliteit van zorg (R. De La Porte, D. Rubingh, S. Paulussen, B. Ouderkerken, T. Kloosterman, M van Keulen, S. Durken, persoonlijke communicatie, 2022). De praktische realiteit is dat de gemeente met veel aanbieders te maken heeft en bij al de zorgaanbieders is de kwaliteit niet altijd even hoog. Het is ook de taak aan zorgaanbieders om het vertrouwen van een gemeente te winnen door zich klantvriendelijk op te stellen en niet een agressieve houding aan te nemen naar de opdrachtgever, aldus de Hoogleraar Bestuurskunde aan NHL-Stenden hogeschool.

4.3. De case van JP van den Bent stichting

In de case van JP is ook gekeken wat voor soort sturingsrelatie aanwezig is. Eerst wordt aangegeven hoe het verantwoordingsproces van JP is georganiseerd. Daarna worden de resultaten vanuit de interviews weergegeven om zo aan te kunnen geven welke sturingsrelatie aanwezig is bij JP en hoe deze relatie het verantwoordingsproces beïnvloed. Dit zowel naar de gemeenten als zorgkantoren. Bij zowel de gemeenten als zorgkantoren wordt vervolgens het onderdeel analyse geïntegreerd.

4.3.1. Het publieke verantwoordingsproces van JP van den Bent stichting

Net zoals aangegeven in de case van Rondomzorg, is vanuit de literatuur het publiek verantwoordingsproces te beschrijven als een proces waarin wordt weergegeven hoe publieke financiële goederen worden gependend en hoe overheidsorganisaties presteren (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2005). JP geeft hierbij aan dat het bij hun draait om het inzichtelijk maken van de kwaliteit die wordt geleverd. Daarbij moet worden aangegeven hoe publieke gelden zijn besteed maar vooral wat precies is gedaan voor de cliënt. 'Want die cliënt is uiteindelijk de persoon waar het om draait', aldus mevrouw Oosterwijk (Persoonlijke communicatie, 10-6-2022). De definiëringen van de respondenten komen goed overeen met de essentie vanuit de literatuur. Verantwoorden is een constant proces waarbij te zien is dat er een verschil is tussen gemeenten en zorgkantoren. 'Verantwoorden bij gemeenten betekent nog steeds dat veel verantwoordingsdocumenten aangeleverd moeten worden', aldus mevrouw Kleen (Persoonlijke communicatie, 10-6-2022). De heer Schultz, manager bedrijfsvoering bij SDF, geeft ook aan dat deze verantwoordingsdocumenten aangeleverd moeten worden om 'je als aanbieder te verantwoorden'. De verantwoordingsvereisten zijn de indicatoren waarover de gemeente informatie wil ontvangen om vervolgens de aanbieder te sturen. Waarbij JP ook te maken heeft met veel verschillende gemeenten waaraan zij zich moet verantwoorden. 'Bij

iedere gemeente moet vervolgens weer anders worden verantwoord', aldus mevrouw Kleen. Bij zorgkantoren lijkt het verantwoorden anders te gaan aangezien zij ook volwassener is als organisatie met meer expertise.

Dialogo omtrent kwaliteit staat centraal bij zorgkantoren. Deze communicatie lijkt goed te verlopen tussen zorgkantoren en JP. Er worden wel financiële gegevens gevraagd maar hier heeft JP een interessante manier op gevonden om dit intern beter te sturen. Zij doet een interne controle en gaat vervolgens met de gevalideerde gegevens in gesprek met zorgkantoren om te verantwoorden dat goede kwalitatieve zorg is geleverd. JP heeft als organisatie veel expertise en is een volwassen organisatie, waardoor zij voor de lange termijn gerichte keuzes kan maken. In bijlage 6 is verder beschreven hoe dit verantwoordingsproces, middels een integraal kwaliteitsdocument, is vormgegeven en hoe deze unieke manier van verantwoorden kon plaatsvinden. Het verschil tussen de gemeenten en zorgkantoren in de manier hoe zij JP sturen wordt hieronder beschreven.

4.3.2. Resultaten impact sturingsrelatie op publieke verantwoordingsprocessen JP van den Bent stichting en gemeenten

In hoofdstuk 4.2.2 is toegelicht dat er verschillende soorten sturingsrelaties zijn. Zo is er een principaal-agentrelatie en een principaal-stewardrelatie. De ene relatie is niet per definitie beter dan de ander maar ze zorgen wel voor verschillende soorten samenwerkingen. Hieronder is in tabel 7 weergegeven welke kenmerken per onderdeel in de sturingsrelatie zichtbaar is en ook wat als preferabel wordt gezien:

Kenmerken	Huidige sturingsrelatie Principaal-agent/ Principaal-steward	Preferabele sturing
Selectie	PA	PS
Voorkeuren	PA	PS
Procedures	PA	PS
Monitoring	PA	PS
Incentives	PS	PS
Relatiemanagement	PA	PS

Tabel 5 Sturingsrelatie JP/Gemeenten

Hieraan is te zien dat in de relatie met de gemeente toch meer elementen van de principaal-agentrelatie te zien zijn maar dat deze niet altijd als preferabel worden gezien. Deze botsing in verschillende sturingsrelaties hebben oorzaken en consequenties. Hierbij heeft de zorgaanbieder een ander perspectief op deze relatie dan de gemeente. Deze worden hieronder per onderdeel besproken.

Selectie

Op basis van inschrijvingen op aanbestedingen kan een zorgaanbieder kans maken op financiering voor het verlenen van zorg. JP geeft aan dat deze manier van marktwerking ervoor zorgt dat kwantitatieve

verantwoordingseisen aangeleverd moeten worden. Hierbij houdt JP sterk vast aan haar eigen waarden en principes en laat dit ook merken aan gemeenten door het houden van een rechte rug in onderlinge gesprekken. Zowel het SDF als JP spreken uit dat deze verantwoordingsdruk in de administratie verminderd zou moeten worden. Zo zijn gesprekken onderling gaande om simpeler te verantwoorden, aangezien de focus op het element van vertrouwen zou moeten liggen. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de problemen die worden ervaren in de strikte en begrensde controleprocessen voortkomen uit de beperkte juridische selectiekaders. Een voorstel van de heer Schultz (Persoonlijke communicatie, 17-6-2022) is dan ook om de selectiecriteria voor het aangaan van een contract met elkaar strenger te maken om vervolgens als partners te kunnen samenwerken die ook echt te vertrouwen zijn. Dan kan het vervolgens gemakkelijker zijn om meer bewegingsruimte te geven later in het proces. Hierdoor wordt vooraf een keuze gemaakt in partners, wat een element is van een principaal-stewardrelatie. Een consequentie hiervan is dat niet iedereen zorg kan leveren en dat het keuzeaanbod van zorgaanbieders verminderd. Het voordeel is dat fraudeurs van tevoren eruit gepakt kunnen worden.

Voorkeuren

De heer Schultz geeft aan dat er in principe sprake is van top-down contracten en afspraken. De gemeenten of een SDF bepalen de doelen en eisen. De marktconsultaties of bijeenkomsten zijn dan vervolgens momenten om invloed uit te oefenen op de gestelde contracten en prestatie-indicatoren. Deze gesprekken geven de beweegruimte van de zorgaanbieder aan. Dit geldt ook voor JP. Zij geeft aan dat invloed en beleidsvrijheid altijd mogelijk is. 'Je hebt zelf bepaalde waarden en die moet je uitdragen. Zo kun je invloed uitoefenen, namelijk door je rug recht te houden', stelt mevrouw Kleen. Het verschil tussen JP en andere zorgaanbieders zit hem in het feit dat nu samen met het SDF gesprekken worden gevoerd om deze contracten aan te passen. Hierbij probeert JP componenten van de samenwerking tussen haar en de zorgkantoren mee te nemen. Getracht wordt om gezamenlijk te kijken naar onderdelen waar administratielasten verlaagd kunnen worden. Zo wordt gekeken naar het weghalen van de accountantscontrole en andere verantwoordingslijstjes.

Procedures

JP geeft aan dat er sprake is van strikte procedures kijkend naar de verantwoording bij de gemeenten. Zo moet steeds meer cliëntadministratie worden ingevuld, nemen randvoorwaarden omtrent privacywetgeving toe en moeten veel aparte afspraken gemaakt worden met alle losse gemeenten. Dit laatste is het grootste struikelblok voor JP. De verschillende gemeenten willen verschillende lijstjes en documenten hebben die specifiek aangeleverd moeten worden. Zij ligt hier vaak mee in de clinch met gemeenten. Het SDF ziet dit strikte verantwoordingsproces ook maar zij geeft aan dat dit voortkomt uit een visie om juist duidelijke kaders te schetsen. De duidelijke kaders zorgen volgens de

heer Schultz ervoor dat zowel de zorgaanbieder met haar zorgverleners als haar principalen helder hebben wat er waar en op welke manier wordt gevraagd, kijkend naar de levering van zorg. Hierbij kunnen niet alle verschillende meningen van verschillende aanbieders worden meegenomen, anders wordt het een onduidelijk proces. Deze duidelijke kaders en vereisten worden bepaald door een gemeente aangezien de verhouding tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer nog steeds een feit is. Waarbij de JP negatief tegen dit principaal-agentelement aankijkt, zien de principalen dit juist als een voordeel.

Monitoring

Volgens mevrouw Kleen en Oosterwijk is de controle 'strikt en veel'. Er wordt aangegeven dat gemeenten 'onnodige data opvragen waarvan ze zelf vervolgens ook niet weten wat ze ermee moeten'. Het SDF geeft aan dat er een reden is voor de strikte controle. Deze strikte controle is er om interpretatie van regelgeving tegen te gaan. Uiteindelijk wil het SDF en gemeenten data verkrijgen die zij vervolgens intern goed kunnen vergelijken. 'Maar er zijn zeker ook onderdelen te zien waar die financiële en kwantitatieve data eenvoudiger opgevraagd kan worden', aldus de heer Schultz. Op dit moment zijn gesprekken gaande met JP om ook deze controle onder de loep te nemen. JP zou graag haar manier van interne controle, die zij ook toepast bij haar zorgkantoren, toepassen bij de gemeenten. 'De kanttekening daarbij is wel', stelt de heer Schultz, 'dat wanneer deze manier van interne controle toegepast wordt, het heel goed kan zijn dat het SDF 300 verschillende documenten krijgt. Dan moet zij veel moeite doen om de informatie eruit te halen die voor haar relevant is, en dan is het nog maar de vraag of alles goed ingevuld wordt'. Een SDF wil wel vertrouwen uitspreken maar zorgfraude is nog steeds een feit. Dat is de reden dat voor nu kaders en controle duidelijk en strikt zijn. Vanwege het beperkte budget proberen zij de zorgfraudeurs eruit te vissen om zo het maatschappelijke geld beter te besteden. Dit is volgens de heer Schultz een enorme opgave om dit goed te doen. Bepaalde juridische kaders vanuit het rijk missen, namelijk meer wettelijke bevoegdheden om fraudeurs eruit te pakken en controlemogelijkheden zijn relatief beperkt kijkend naar het toezicht.

Incentives

Volgens JP zijn geen concrete incentives te beschrijven. De heer Schultz beaamt dit ook. Hij geeft aan dat eerder sprake is van professionele beloningen. Wanneer zorgaanbieders goede zorg verlenen, dan zijn daar ook meer positieve contacten mee en worden meningen en ervaringen ook serieuzer meegenomen. 'Het blijft een formele relatie en formeel wordt geen onderscheid gemaakt tussen aanbieders', aldus de heer Schultz. In de praktijk is echter wel te zien dat met verschillende partijen de samenwerking beter verloopt en daar zijn dan ook vaak meer dingen mogelijk. Dit beaamt JP ook.

Relatiemanagement

Volgens de heer Schultz is 'de relatie formeel maar niet met elke partij hetzelfde'. Het SDF heeft met vele zorgaanbieders contact en ze worden allemaal gecontroleerd. De relatie varieert. 'Met een partij als JP hebben wij een goede relatie omdat er veel onderling vertrouwen is', stelt de heer Schultz. Dit beaamt JP ook. Communicatie verloopt periodiek en de overleggen zijn vaak inhoudelijk ingestoken. Wel is te zien dat de relatie door de jaren heen veranderd, het wordt dan steeds informeler. 'Dit is normaal in iedere relatie', aldus mevrouw Oosterwijk. Vanuit de literatuur wordt ook gesteld dat het gebruikelijk is dat zulke relaties in de publieke sector toewerken naar een meer vertrouwen gestuurde relatie wanneer de tijd vordert (Slyke, 2006). Volgens JP en SDF zijn de onderlinge gesprekken over het inrichten van een nieuw verantwoordingsproces een goed voorbeeld van een serieuze maar goede relatie. Beide partijen zien in dat het verantwoorden van hoe zorg verleend moet worden en hoe publieke gelden besteed zijn, essentieel zijn. De onderlinge relatie is vervolgens belangrijk om vertrouwen te creëren naar elkaar. Zo kunnen administratieve lasten worden verminderd.

4.3.2.1 Analyse JP van den Bent en gemeenten

Samenvattend kan worden gesteld dat de relatie tussen JP en haar gemeentelijke principaal verloopt volgens een meer principaal-agent gestuurde relatie. Deze relatie wordt vooral door de gemeente gekozen om grip te krijgen op de gepercipieerde 'chaotische context'. Doordat JP meer stewardshipelementen zou willen zien in de samenwerking, botsen beide partijen over de manier hoe verantwoord vormgegeven zou moeten worden. Deze botsing in preferabele sturingsrelaties zorgen ervoor dat de relatie als meer negatief wordt ervaren (Thiel S. v., 2020). Op dit moment is JP bezig om gezamenlijk met het SDF haar experiment, die zij heeft met het zorgkantoor, uit te breiden naar gemeenten. Door dit landelijk toe te passen wordt getracht meer elementen van de principaal-stewardrelatie toe te passen. Gemeenten willen vaak wel meebewegen maar hebben vaak niet de expertise en taakvolwassenheid om dit te doen, aldus mevrouw Zeilemaker. Dit kan komen doordat het een jonge markt is waarin gaandeweg mensen leren van de gemaakte fouten. 'Doordat JP te maken heeft met veel verschillende gemeenten waarmee op verschillende manieren wordt samengewerkt, kan geen enkel universeel verantwoordingsmodel worden opgesteld', stelt mevrouw Kleen. Dit zou JP wel preferabel vinden. Op dit moment wordt gesproken met gemeenten om de toch meer fraude gestuurde blik te veranderen. 'Waarbij JP intern alles regelt om kwalitatief goede zorg te leveren', aldus mevrouw Kleen, 'probeert de gemeente vooral strikt te controleren of de financiële middelen goed worden besteed'. Dit leidt vervolgens tot de ervaren verantwoordingsdruk. Het gezamenlijk belang staat in de praktijk centraal. Hierdoor kan gebruik worden gemaakt van vertrouwen in interne controles (Astriaana & Adhariani, 2019). Om dit te bewerkstelligen is meer dialoog tussen de partijen nodig. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan bij de zorgkantoren.

4.3.3. Resultaten impact sturingsrelatie op publieke verantwoordingsproces JP van den Bent stichting en zorgkantoren

Ten opzichte van gemeenten zijn zorgkantoren volwassener en hebben al hun draaiboeken, kijkend naar de verantwoording van de zorgaanbieders, veelvuldig kunnen testen en bijschaven (E. van den Veen & E. Schultz, persoonlijke communicatie, 2022). Deze relatie die hieruit voortkomt tussen JP en de zorgkantoren wordt hieronder toegelicht:

Kenmerken	Huidige sturingsrelatie Principaal-agent/ Principaal-steward	Preferabele sturing
Selectie	PS	PS
Voorkeuren	PA	PS
Procedures	PS	PS
Monitoring	PS	PS
Incentives	PA	PS
Relatiemanagement	PS	PS

Tabel 6 Sturingsrelatie JP/ Zorgkantoren

Kijkend naar bovenstaand tabel is te zien dat de elementen van de principaal-stewardrelatie het meest worden gezien in de huidige sturingsrelatie. Net zoals bij Rndomzorg is er, kijkend naar de preferabele sturing, alleen principaal-stewardelementen te zien. Interessant is de reden achter de verschillende perspectieven van zorgkantoren en JP.

Selectie

Het zorgkantoor Zilveren Kruis geeft aan dat iedere partij zich kan inschrijven als zij denkt langdurige zorg te kunnen verlenen. ‘Dit is niet echt een aanbestedingsronde maar meer een manier om je toekomstige partners te kennen’, aldus mevrouw Siemeling (Persoonlijke communicatie, 27-6-2022). Vervolgens doet het zorgkantoor een screening van de organisatie om te kijken of zij capabel is om de langdurige zorg te kunnen verlenen. Daarna worden langdurige contracten met elkaar afgesloten waarin doelen en kaders voor de zorgverlening worden weergegeven. Binnen dit kader wordt een plan met richtlijnen voor de begeleiding van de cliënt beschreven. Vanwege de soort complexe langdurige zorg is de problematiek van de cliënt specifiek. Hierdoor krijgt de zorgaanbieder het vertrouwen om specifiek de problematiek aan te pakken. JP geeft aan dat zij middels een jarenlang proces ervoor heeft kunnen zorgen dat zij samenwerkt met het zorgkantoor op een kwalitatief goede manier. Wanneer nieuwe zorgaanbieders toetreden bij de zorgkantoren is de relatie nog vers en dus vrij formeel. ‘Naar mate de samenwerking vordert wordt de relatie sterker en kan op basis van strategisch partnerschap worden samengewerkt’, aldus mevrouw Siemeling.

Voorkeuren

Zowel het zorgkantoor als de zorgaanbieder geven aan dat de prestatie-indicatoren en contracten worden bepaald door de principaal. Vanwege wettelijke kaders, bijvoorbeeld het leveren van 24 uur zorg per dag, wordt aangegeven welke doelen behaald zouden moeten worden. Doordat het zorgkantoor al langer bestaat heeft zij haar draaiboeken goed kunnen laten aansluiten op de praktijk. Wanneer problemen worden ervaren op bepaalde fronten binnen de contracten of kaders, kunnen zorgaanbieders dit aangegeven en wordt gezamenlijk gekeken hoe dit opgelost kan worden. Waarbij JP aangeeft dat een zorgaanbieder altijd een mogelijkheid heeft om invloed uit te oefenen, zolang de onderlinge relatie maar met respect wordt behandeld. Mogelijkheden van invloed betreffen constante dialogen en informatiebijeenkomsten. Mevrouw Siemeling stelt dat de 'huidig opgestelde kaders en contracten niet veel veranderen doordat zij goed afgestemd zijn met de aanbieder'. Uiteindelijk blijven zorgkantoren eindverantwoordelijk en daar is ook de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer te zien. De indicatoren, kaders en doelen worden bepaald en gecontroleerd door de zorgkantoren maar JP vindt dit niet onprettig vanwege de constante dialoog.

Procedures

Beide partijen geven aan dat de structuur van het verantwoordingsproces strikt en begrensd is maar dat dit vooral het geval is wanneer het gaat op de financiële en materiële controle. Wanneer het gaat om de kwaliteitsdocumenten wordt van vertrouwen uitgegaan. 'Dan stelt dat zorgaanbieder een intern kwaliteitsdocument op om vervolgens met betrokkenen hierover in gesprek te gaan', aldus mevrouw Siemeling. Voor de rest zijn het vaak de kleinere aanbieders die administratieve lasten ervaren kijkend naar de procesvereisten. JP ervaart op het financiële vlak nog wel wat lasten maar het is geen onmogelijk obstakel. Als partijen echt problemen ervaren dan is een dialoog mogelijk om de problemen kenbaar te maken. Waarbij het zorgkantoor aangeeft dat de dialoog essentieel is binnen het proces. Mevrouw Siemeling geeft bijvoorbeeld aan 'dat gemeenten een te strak proces en strikt proces hebben én niet in contact te staan met de aanbieders. Het hebben van een duidelijk controleproces voor de materiële kant is logisch maar als je niet in contact staat met de zorgaanbieder vraag je te veel onnodige informatie. Hierbij is te zien dat gemeenten vaak expertise missen, die bij het zorgkantoor wel aanwezig is'. Dit beaamt JP ook.

Monitoring

Mevrouw Oosterwijk geeft aan dat gemeenten inderdaad te veel dingen willen weten, terwijl bij het zorgkantoor wordt gewerkt vanuit vertrouwen in plaats van wantrouwen. Het zorgkantoor lijkt ook de zorgaanbieders te willen monitoren maar doet dit middels dialogen. Wanneer zij te horen krijgt of ziet dat bewust of onbewust fraude plaatsvindt, gaat zij in gesprek met de zorgaanbieder over waarom dingen op een bepaalde manier zijn gegaan. Vaak komen uit deze gesprekken naar voren dat

zorgaanbieders dingen waren vergeten aan te leveren of in te vullen. Het zijn bijna altijd 'onbewuste fouten', stelt mevrouw Siemeling. Doordat het zorgkantoor meer grip heeft op haar zorgaanbieders, kan zij haar zorgaanbieders ook meer loslaten en vertrouwen geven om de specifieke invulling te geven die nodig is voor de cliënt. De dialogen zijn vervolgens de punten waar controles plaatsvinden. 'JP is bewust van het gekregen vertrouwen en wil deze niet misbruiken', aldus mevrouw Kleen.

Incentives

Beide partijen geven aan dat de beloningsstructuren wisselend zijn. Sommigen zorgkantoren gebruiken financiële impulsen terwijl anderen meer gebruik maken van professionele beloningen. Deze laatstgenoemde worden over het algemeen als meest preferabel gezien. 'Uiteindelijk moet de intrinsieke motivatie van de zorgverleners worden beloont', aldus mevrouw Kleen, 'dat werkt niet met financiële prikkels'.

Relatiemanagement

Ook hier liggen zowel de principaal als de steward op één lijn. De onderlinge relatie is formeel en zakelijk op de inhoud maar informeel op de persoon. 'De vertrouwensrelatie die is ontstaan door de jaren heen kan echt worden gebruikt om te sturen op kwaliteit', aldus mevrouw Oosterwijk. 'Niet met iedereen heb je dezelfde relatie maar doordat je elkaar veelvuldig spreekt ken je de ander ook goed en weet je dus ook hoe je het best met elkaar kunt samenwerken', aldus mevrouw Siemeling. De langdurige contracten bij het zorgkantoor zorgen ervoor dat de focus niet ligt op uitstroom van cliënten, zoals bij een gemeente, maar op het feit of een cliënt goede ondersteuning krijgt en vorderingen maakt. 'Het is altijd een proces met ups en downs en die bespreek je met elkaar', stelt mevrouw Kleen.

4.3.3.1 Analyse JP van den Bent stichting en zorgkantoren

Aan de bovenstaande inzichten van de betrokkenen komt naar voren dat elementen van de principaal-stewardrelatie de overhand heeft, maar dat een combinatie van sturingselementen wel te zien is. De reden dat de relatie positief wordt ervaren door zowel de principaal als de steward komt doordat zij op bijna alle fronten op één lijn liggen (Thiel S. v., 2020). Ze verschillen nauwelijks van inzichten aangezien de onderlinge dialogen ervoor zorgen dat elkaars beweegredenen worden overgebracht op de ander. De betrokken zorgkantoren werkten van nature al meer vanuit vertrouwen omdat zij, net zoals bij Rondomzorg, een duidelijke selectieprocedure heeft. Hierdoor heeft zij op voorhand helder of een partij de langdurige zorg kan leveren. Daarnaast heeft JP aangegeven dat er nog steeds veel kwantitatieve data wordt gevraagd op basis van de financiën en kwaliteit. Intern heeft zij dit op kunnen lossen door de kwaliteit naar voren te brengen middels verhalen en reflecties. De financiële componenten, zoals jaarverslagen, worden hierbij eenvoudiger weergegeven. De data is daarbij

gecheckt door accountants waardoor de informatie kloppend is. Daaropvolgend worden dialogen gehouden tussen de intern betrokken personen. Deze elementen van de principaal-stewardrelatie, namelijk de interne controle, de gelijkheidspositie, de vele communicatie maar ook de manier hoe de samenwerking wordt ingestoken, zorgen ervoor de sturingsrelatie als preferabel wordt gezien (Caers, et al., 2006).

4.3.4. Analyse JP van den Bent stichting en principalen

De relatie tussen gemeenten, zorgkantoren en JP verschillen. Zoals eerder aangegeven komt dit voort uit verschillende componenten. JP heeft als grotere zorgaanbieder meer invloed door steller op te treden naar haar principalen. Met de zorgkantoren, die volwassener zijn en meer expertise hebben als organisatie, heeft dit ervoor gezorgd dat op een eenduidige manier verantwoord kon worden. Met de gemeenten worden dezelfde stappen nu ondernomen om meer vanuit een gelijkheidspositie samen te werken maar dit blijkt een grote opgave. Gemeenten zien nu nog een chaotische omgeving waarbij zij veel berichten omtrent fraude ontvangen. Tenzij een verandering gebracht wordt in dit perspectief zullen de componenten van de principaal-agentrelatie worden aangehouden. Dit om maar grip te houden op de eigen belangen van de zorgaanbieders (Ali, 2020). Waarbij een principaal-agentrelatie niet geheel negatief is, maar JP ziet deze relatie graag anders. Deze discrepantie zorgt voor een 'negatiever' verantwoordingsproces in de ogen van de zorgaanbieder.

4.4. Analyse case Rondomzorg en JP van den Bent stichting

Randomzorg en JP zijn allebei zorgaanbieders met cliënten in verschillende zorgwetten. Waarbij JP een grotere organisatie is met meer cliënten en meer financiële mogelijkheden. JP heeft vooral de focus op Wlz-cliënten terwijl Randomzorg meer de focus lijkt te hebben op de Wmo-cliënten. Dit heeft ook effect op de soort sturingsrelatie naar de principalen. Voor JP is het zorgkantoor de belangrijkste actor en is het enigszins logisch dat zij met haar goed wil samenwerken. Waarbij Randomzorg ook goed willen samenwerken met zorgkantoren is zij in de huidige situatie vooral afhankelijk van de gemeente Leeuwarden en SDF. Zowel Randomzorg als JP verstaan hetzelfde omtrent verantwoording, waarbij haar definities aansluiten bij die van de wetenschappelijke literatuur (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2005). In de manier hoe gecontroleerd wordt lijkt een verschil te zitten. Randomzorg moet zowel naar de gemeenten als zorgkantoren verschillende verantwoordingsdocumenten aanleveren om de financiën en kwaliteit van zorg te bewijzen. Waarbij deze samenwerking prettiger wordt ervaren bij zorgkantoren aangezien zij daarmee meer in dialoog zijn. Bij JP is het verantwoordingsproces anders vormgegeven. 'JP heeft ervoor kunnen zorgen dat de transactiekosten voor het aanleveren van verantwoordingsdocumenten veranderd', aldus mevrouw Zeilemaker. Het integrale kwaliteitsdocument van JP wordt gebruikt als fundament waarmee dialogen worden aangegaan. JP ervaart dezelfde problemen als Randomzorg kijkend naar gemeenten en probeert stappen te

ondernemen om dit te veranderen.

De principaal-agentrelatie gaat ervan uit dat de agent eigen belangen nastreeft doordat zij beschikt over meer informatie dan haar principaal (Waterman & Meier, 1998). Doordat dit wantrouwen in de hand werkt en bepaald misbruik van de agent wil voorkomen controleert en monitort zij veel (Ali, 2020). Dit is in de essentie niet erg zolang de principaal en agent maar dezelfde sturingsrelatie zien (Thiel S. v., 2020). In de praktijk is te zien dat bij zowel Rndomzorg als JP de gemeenten willen voorkomen dat de zorgaanbieder misbruik maakt van de publieke gelden. Gemeenten zien een chaotische context waar zij niet altijd grip op hebben en wanneer meldingen worden gedaan van fraude wordt krampachtig gereageerd door met een gestrekt been in te gaan op de zorgaanbieders, aldus meneer Boonstra. De gemeenten lijken vaak veel onnodig extra informatie te willen ontvangen om zo de agent te kunnen sturen. 'Maar meer informatie is per definitie niet meer grip', aldus Hoogleraar Bestuurskunde NHL-Stenden Hogeschool. Goede zorgaanbieders zien bij hun organisaties geen fraude en vinden dus de vele verantwoordingseisen onnodig. Dit spanningsveld is de reden dat er een verschil zit in de huidige en preferabele sturingsrelatie tussen Rndomzorg, JP en de betrokken gemeenten. De oplossing voor deze discrepantie tussen vooral de zorgaanbieders en gemeenten lijkt te liggen in meer communicatie met elkaar.

Schillemans & Bjurnstrøm (2020) stelden dat een combinatie in elementen van de principaal-agentrelatie en principaal-stewardrelatie als optimaal gezien kan worden. Welke elementen vanuit een principaal-agentrelatie of principaal-stewardrelatie gekozen moeten worden, is afhankelijk van de situatie en wat beide partijen preferabel. Er is niet een 'One size fits all oplossing'. Kroll (2015) stelt ook dat verschillende contingentiefactoren effect hebben op het prestatie management van een organisatie, waarbij een turbulente omgeving, organisatiestructuur en afhankelijkheden belangrijk zijn om mee te nemen in het bepalen van een strategie (Kroll, 2015). De omgeving is dus belangrijk in het kunnen bepalen van keuzes. Thorgren, Wincent & Anokhin (2010) stellen ook dat contingentiefactoren de organisatieprestaties beïnvloeden. Hierbij wordt aangegeven dat de keuze van sturing, top-down of bottom-up, bepaald of de organisatie gebruik zou moeten maken van een principaal-agentrelatie of principaal-steward. Hierbij wordt niet ingegaan op welke keuzes een principaal zou moeten maken in een bepaalde context. Welke keus partijen ook maken, kijkend naar de sturingsrelaties, lijkt een verhoging van de onderlinge dialogen een vereiste.

Vanuit de gesprekken met de respondenten komen verschillende mogelijkheden naar voren om het publieke verantwoordingsproces te verbeteren. Een mogelijkheid zou zijn om de selectieprocedures strakker en steviger te maken. Dit doet het zorgkantoor ook. Hierdoor komen gekozen selectiepartners naar voren waardoor samenwerking later in het proces op basis van meer vertrouwen is. Een aanbeveling van Schillemans & Bjurnstrom (2020) is onder andere dat prestatie-indicatoren, doelen, taken en kaders meer gezamenlijk opgesteld moeten worden. Vervolgens kunnen

de processen strikt en duidelijk zijn zodat niet wordt afgeweken van het proces. Hierdoor is te zien dat elementen van zowel de principaal-agentrelatie als principaal-stewardrelatie worden meegenomen. In grote lijnen komt dit overeen met de manier hoe JP haar relatie met de zorgkantoren heeft ingericht.

Kijkend naar de conclusie van Kroll (2015) zijn contingentiefactoren ook elementen om mee te nemen in het bepalen van organisatiestrategie voor de toekomst. Gemeenten zien een chaotische context waarin gefraudeerd wordt. Hierdoor kiest zij de principaal-agentrelatie als uitgangspunt om de zorgaanbieders te controleren. Zij ziet een verschil in belangen (Astriaana & Adhariani, 2019). Waarbij gemeenten niet altijd de expertise en juiste toezicht hebben om de problemen op te lossen. Waarbij de gesproken experts ook aangeven dat bij een chaotische context de principaal strakker moet controleren en monitoren en niet meer vrijheid moet geven. Hier is ook een spanningsveld te zien. 'Goede' zorgaanbieders zien deze fraude nauwelijks. Gemeenten lijken, terecht of onterecht, haar controle alleen niet vanuit haarzelf te versoepelen. De goede zorgaanbieders zouden in dit geval het vertrouwen moeten winnen. De hoogleraar Bestuurskunde geeft aan dat gemeenten eerst haar zorgbranche verder moeten reinigen om daarna pas vertrouwen te geven aan de overgebleven partijen. Hierdoor hebben de goede zorgaanbieders wellicht in de komende jaren nog administratielasten maar kan het vervolgens ervoor zorgen dat voor de langere termijn een vertrouwensrelatie kan plaatsvinden. Hierbij wordt wel aangegeven dat gemeenten meer verantwoordelijkheden moeten opeisen en volwassener moeten worden als organisatie. Er zijn mogelijkheden om vertrouwen in goede zorgaanbieders verder te stimuleren. Denk hierbij aan de strakkere selectieprocedures. Het begint met meer communicatie naar elkaar. Hieruit kunnen partijen vaststellen wat voor soort sturing preferabel is bij het publieke verantwoordingsproces. Daaruit kunnen doelen worden gesteld om gezamenlijk te behalen. Zolang de partijen hetzelfde naar de samenwerking kijken (Thiel S. v., 2020). Aangezien de relatie tussen zorgkantoren en zorgaanbieders als prettig wordt ervaren, kan worden gezegd dat dit ook mogelijk is tussen gemeenten en zorgaanbieders.

5. Discussie

In deze discussie worden de beperkingen van dit onderzoek besproken. Vervolgens wordt beschreven wat de wetenschappelijke toegevoegde bijdrage is van dit onderzoek. Hierdoor wordt een reflectie gegeven over de verkregen inzichten en de gebruikte literatuur.

Beperkingen onderzoek

Schillemans & Bjurnstrom (2020) gaven in hun aanbevelingen aan dat met meer dan alleen de uitvoerende partijen op een kwalitatieve manier gesproken zou moeten worden, aangezien zij dat niet hadden gedaan. Ondanks de beperkte tijd is in dit onderzoek met zowel de controlerende, financierende als uitvoerende partij gesproken. Hierdoor werd een zo eerlijk mogelijk beeld gecreëerd over de ervaringen vanuit zowel de principalen als de agenten. Om de validiteit nog hoger te krijgen hadden met meer respondenten interviews gehouden kunnen worden. Vanwege de complexe omgeving van de lokale zorgsector is het essentieel om genoeg respondenten te spreken. Formeel zijn met genoeg respondenten gesproken maar met een hoger aantal kunnen nog meer valide uitspraken worden gedaan.

Voor dit onderzoek is gekozen om een meervoudige casestudie te doen. Dit werd gedaan om de beperkingen van een single casestudie, namelijk een te lage generaliseerbaarheid en validiteit, te voorkomen. Uiteindelijk bleek het vergelijken van deze cases lastig. Dit had twee redenen. In eerste instantie zijn bij de case van Rondomzorg de meeste mensen gesproken. Dertien respondenten om precies te zijn. Bij JP waren dit vier respondenten, waarbij wel zowel de principaal als agent werd gesproken. Als meer personen bij de tweede casestudie zou zijn gesproken zouden meer valide uitspraken gedaan kunnen worden. Dit is getackeld door vergelijkbare vragen bij de principalen te stellen omtrent JP. Om zo meer generaliseerbare uitspraken te kunnen doen. De tweede reden heeft betrekking op de soort organisaties. JP heeft een andere focus als organisatie (meer gericht op de Wlz-cliënten), dan Rondomzorg (meer gericht op Wmo-cliënten). Ook is JP volwassener als organisatie en verantwoord zij sterk anders dan Rondomzorg. Hierdoor is het vergelijken van de organisaties lastiger maar niet onmogelijk. Partijen kunnen namelijk zeker lering trekken uit elkaars inzichten.

Voor een vervolgonderzoek zou het goed zijn om naast de interviews een additionele focusgroep toe te voegen. In zo'n focusgroep kunnen gemeenten, zorgaanbieders en zorgkantoren met elkaar aan tafel zitten om over de problematiek te spreken. Om zo ieders beweegredenen en ervaringen naar elkaar over te brengen. Hierdoor kan beter over praktische oplossingen worden nagedacht.

Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Ondanks bepaalde nuances bij het uitgevoerde onderzoek kunnen een aantal elementen vanuit de wetenschappelijke literatuur worden bevestigd en toegevoegd. Zo gaven Schillemans en Bjurnstrøm

(2020) aan dat een combinatie van de sturingsrelaties optimaal is, zolang beide partijen in overeenstemming zijn (Thiel S. v., 2020). Ook gaven Schillemans & Bjurnstrøm aan dat elementen van de principaal-stewardrelatie meer naar voren zouden moeten komen. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld het meer gezamenlijk opstellen van de doelen en kaders, opereren vanuit een gelijke basis en een sterkere identificatie creëren van de gezamenlijke belangen. Deze onderdelen kunnen meer naar voren worden gebracht door meer met elkaar in dialoog te gaan. Deze conclusies zijn ook te zien in dit onderzoek. Deze dialoog moet meer vanuit de gemeenten worden gezocht ten opzichte van de zorgaanbieder. Welke sturingsrelatie past bij de samenwerking is afhankelijk van de context en wat de principalen en de zorgaanbieders gezamenlijk als preferabel zien. Middels dialogen moeten de partijen bepalen welke kenmerken vanuit bepaalde sturingsrelaties aangevlogen moeten worden. Dit gebeurt nu onvoldoende. Schillemans & Bjurnstrøm (2020) stelden dat meer elementen van de principaal-stewardrelatie naar voren moesten komen, wil de relatie meer optimaal zijn. Bij de relatie tussen zorgaanbieders en zorgkantoren is dit ook te zien. Gemeenten staan niet geheel negatief tegenover deze sturing, ze neemt alleen andere keuzes wanneer het aankomt op de sturing en controle van haar agenten. Dit komt voort uit de frauderende en chaotische context die zij ziet. Vanwege deze context geven de gesproken experts aan eerst strakker te controleren, intern meer verantwoordelijkheden te nemen en volwassener te worden door meer expertise te gebruiken. Daarna kunnen partijen pas worden vertrouwd. Segal (2012) stelt hiertegenover dat een cultuur waarbij stewardship centraal staat de hardhandige corruptie aanpak tegen kan gaan, zolang beide partijen maar hetzelfde naar deze aanpak kijken. Deze laatste uitspraak is een terugkerend fenomeen binnen dit onderzoek. Wanneer het perspectief in sturingsrelaties verschillend is, botsen de ervaringen van het publieke verantwoordingsproces. Het tegenovergestelde geldt ook (Thiel S. v., 2020). In dit onderzoek komt sterk naar voren dat de relatie tussen zorgkantoren en zorgaanbieders meer op één lijn liggen en daardoor positiever wordt gereageerd op het publiek verantwoordingsproces. Bij de gemeenten en de zorgaanbieders lijkt dit niet het geval. Dit lijkt te komen door de context waarin zij opereert. Hiervoor zijn oplossingen te bedenken maar deze zijn context afhankelijk. Partijen moeten meer met elkaar rond de tafel om kenbaar te maken wat het doel is waar gezamenlijk naar toe gewerkt moet worden. De zorg-cliënt staat bij alle partijen centraal. Dat is de norm waarnaar toegewerkt moet worden.

Een belangrijke toevoeging uit het onderzoek op de bestaande literatuur is de eerdergenoemde context. De context bepaald hoe gecontroleerd zou moeten worden. Schillemans & Bjurnstrøm (2020) suggereerden in hun discussie dat contingentiefactoren van invloed konden zijn bij het toepassen van een optimaal model, kijkend naar de twee sturingsrelaties, en elementen daarbinnen. Welke elementen vanuit dergelijke sturingsrelaties gestuurd zouden moeten worden hangt af van de context, de soort organisatie en welke taken de organisatie moet volbrengen. Bewust

zijn van dergelijke contingentiefactoren zou belangrijk kunnen zijn kijkend naar de optimale sturing bij publieke verantwoordingsprocessen (Kroll, 2015; Thorgren, Wincent & Anokhin, 2010). Dat contingentiefactoren belangrijk zijn, is in dit onderzoek ook te zien. De vraag in de casus van Rondomzorg en JP is in wat voor context de organisaties zich denken te bevinden, en welke combinatie van kenmerken binnen de relaties passend is bij die context. De gesproken experts geven aan dat wanneer sprake is van een onzekere context is, waarbij de principaal en de agent niet op één lijn liggen qua belangen en perspectieven, een strakkere controle nodig om grip te krijgen op de situatie. Extra bewegingsvrijheid en lossere controle zou in dit voorbeeld averechts werken. Segal (2012) stelt juist het tegenovergestelde. Kijkend naar de resultaten willen beide partijen vanuit een vertrouwensrelatie werken maar kampen de gemeenten met het spanningsveld omtrent de fraudeaanpak. Hieruit blijkt dat zij nu elementen van de principaal-agentrelatie hanteert om grip te krijgen op de chaotische omgeving. Dit tot mogelijke onvrede van de zorgaanbieders.

6. Conclusie

Dit onderzoek heeft een antwoord gezocht op de hoofdvraag *'Hoe beïnvloedt de soort sturingsrelatie de publieke verantwoordingsprocessen binnen de samenwerking tussen lokale overheidsinstanties en lokale zorginstellingen?'*. Om een antwoord hierop te geven is eerst onderzoek gedaan naar sturingsrelaties en verantwoordingsprocessen in de wetenschappelijke literatuur om vervolgens de verschillende variabelen te testen in de empirie. Uiteindelijk kwam naar voren dat er drie verschillende sturingsrelaties zijn, waarbij de ene relatie niet beter is dan de ander, maar ze wel allemaal verschillende invloeden hebben op verantwoordingsprocessen. Zolang beide partijen maar kiezen voor dezelfde sturingsrelatie. Waarbij te zien is dat principaal-stewardelementen veelal als preferabel werden gezien. Kijkend naar de gevonden wetenschappelijke literatuur, was dit ook de verwachting. In de casestudies kwamen alle sturingsrelaties naar voren en hierdoor kon gekeken worden hoe en waarom zij het publieke verantwoordingsproces op een dergelijke manier beïnvloeden.

Een principaal-agentrelatie zorgt ervoor dat de principaal de agent strikt controleert aangezien zij geneigd zou zijn om eigen belangen na te streven naast het algemeen belang. Dit kan zij doen omdat zij over meer informatie beschikt dan de principaal. Dit voedt het wantrouwen van de principaal. Deze relatie is bijvoorbeeld goed te zien in de case van Rondomzorg en gemeente Leeuwarden/SDF. De gemeente ziet een groot aantal zorgaanbieders waarop zij grip wil hebben. Dit doet zij middels een strik verantwoordingsproces waarbij veel data aangeleverd moet worden. Rondomzorg ziet deze relatie anders waardoor het verantwoordingsproces meer negatief wordt ervaren.

Een principaal-stewardrelatie stelt dat de principaal de steward het vertrouwen geeft om met meer vrijheid haar dagelijkse praktijk uit te voeren. Daarbij vinden veel elementen van gezamenlijke coöperatie plaats op verschillende plekken. Denk hierbij aan het gezamenlijk opstellen van doelen en taken en mogelijkheden om interne controles uit te voeren waarbij dialoog centraal staat. Deze relatie is niet volledig te zien maar bij de relatie van Rondomzorg en zorgkantoor Friesland komen bijvoorbeeld veel elementen uit de literatuur naar voren. Doordat het zorgkantoor en Rondomzorg op dezelfde manier kijken naar deze elementen van de principaal-stewardrelatie, wordt het verantwoordingsproces als prettig ervaren.

De laatste relatie is een combinatie van bovenstaande sturingsrelatie. Deze werd als optimaal gezien aangezien samenwerkingen vaak verlopen in combinatie van vertrouwen en controle. In de relatie tussen JP en haar zorgkantoren zijn de combinatie in elementen goed te zien. Zo is er wel een duidelijk strak proces op de kant van de financiën maar kan zij interne controles uitvoeren en heeft zij invloed in het opstellen van doelen en indicatoren. Deze relatie werd vervolgens als prettig ervaren.

Aan de hand van de inzichten uit de theorie en empirie is te stellen dat elke sturingsrelatie zorgt voor een ander publiek verantwoordingsproces. Kijkend naar de verantwoordingsprocessen die positief worden ervaren door beide partijen, komt overwegend de sturingsrelatie met meer

stewardshipelementen naar voren. Dit komt doordat in een stabiele context partijen met vertrouwen in dialoog zijn om de kwaliteit van het leveren van zorg te bespreken. Ondanks de duidelijke, gezamenlijk opgestelde, kaders en processen wordt een combinatie in elementen als optimaal gezien. Welke elementen dit zijn is context afhankelijk. Partijen moeten in dialoog zijn om dat te bepalen. Het spanningsveld tussen zorgfraude en het geven van vertrouwen aan zorgaanbieders blijft een lastig obstakel, maar gezamenlijk kunnen de betrokken partijen het publieke verantwoordingsproces tot een succes brengen.

7. Aanbevelingen

Kijkend naar de discussie en conclusie zijn aanbevelingen te beschrijven. Dit zijn zowel praktische aanbevelingen voor de lokale zorgsector als wetenschappelijke aanbevelingen.

- De perceptie van sturingsrelaties moeten bij gemeenten en zorgaanbieders meer op één lijn komen te liggen. Dit kan in eerste instantie worden gedaan door meer in dialoog te gaan met elkaar. Handig is om meer informatiebijeenkomsten te organiseren waarbij met meerdere actoren wordt gesproken over het doel en normen waar iedereen naar toe wil werken. Zo kunnen bijvoorbeeld Rondomzorg, kwaliteitsmanagers van de gemeente Leeuwarden en SDF bij elkaar komen om concreet te spreken over de problematiek. Kijkend naar de literatuur kunnen publieke verantwoordingsprocessen op verschillende manieren worden ingestoken zolang gemeenten en zorgaanbieders maar op dezelfde manier naar de sturingsrelatie kijken. Dit is nu niet het geval. Eerst moet gezamenlijk meer in dialoog worden gegaan om vervolgens gezamenlijke belangen, doelen, kaders en prestatie-indicatoren op te kunnen stellen. De gemeente is uiteindelijk de partij die eindverantwoordelijk is voor het leveren van kwalitatief goede zorg, maar heeft de zorgaanbieders nodig om dit goed in te vullen.
- Een aanvullende aanbeveling is het starten van een pilot tussen de gemeente Leeuwarden, SDF en Rondomzorg. In het verlengde van het experiment die JP, kan Rondomzorg, op een klantvriendelijke manier, laten zien hoe zij intern de kwaliteit verantwoorden en waarom dat beter is dan de huidige manier van verantwoorden. Hierdoor kan aan de hand van data in gesprek worden gegaan. Door meer toezicht kan een gemeente meer inzicht krijgen in de beweegredenen van de zorgaanbieder. Daardoor kan de focus van zorg meer op de cliënt komen te liggen in plaats van het vergaren van kwantitatieve gegevens.
- Een mogelijkheid om de complexe en chaotisch omgeving, die door gemeenten wordt ervaren, aan te pakken moet de balans in controle en vertrouwen worden gevonden. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan in meer striktere selectieprocedures. Voordat een contract wordt aangegaan tussen zorgaanbieders en gemeenten kan een hardere screening worden gedaan om fraudeurs vroegtijdig eruit te filteren. Gezamenlijk met experts en mensen vanuit de goede zorgaanbieders moet worden gesproken om keuzepartners strategisch te kiezen. Daardoor kan later in het proces gemakkelijker vertrouwen worden gegeven aan deze aanbieders. Dit doen zorgkantoren ook.

Bibliografie

- Aleksovska, M. (2021). Accountable for What? The Effect of Accountability Standard Specification on Decision-Making Behavior in the Public Sector. *PUBLIC PERFORMANCE & MANAGEMENT REVIEW*, 29.
- Aleksovska, M., Schillemans, T., & Grimmelikhuijsen, S. (2019). Lessons from five decades of experimental and behavioral research on accountability: A systematic literature review. *Journal of Behavioral Public Administration*, 18.
- Aleksovska, M., Schillemans, T., & Grimmelikhuijsen, S. (2021). Management of Multiple Accountabilities Through Setting Priorities: Evidence from a Cross-National Conjoint Experiment. *Public Administration Review*, 15.
- Ali, C. (2020). Agency Theory and Fraud. In C. Ali, H. Baker, Purda-Heeler, L. Saadi, & S. Saadi, *Corporate Fraud Exposed* (pp. 149-166). Emerald Insight.
- Astriana, D., & Adhariani, D. (2019). Investigating Employees' Views on Fraud Awareness and Anti-Fraud Strategy. *Advances in Economics, Business and Management Research*, 7.
- Barton, A. (2006). Public sector accountability and commercial-in-confidence outsourcing contracts. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 16.
- Bjurstrøm, K. (2020). Principal-Agent or Principal-Steward: How Ministry-Agency Relations Condition the Impact of Performance Management in the Steering of Government Agencies. *Public Performance & Management Review*, 26.
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 23.
- Bovens, M., Goodin, R., & Schillemans, T. (2005). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, M., Schillemans, T., & Hart, P. ' (2008). DOES PUBLIC ACCOUNTABILITY WORK? AN ASSESSMENT TOOL. *Public Administration*, 18.
- Brink, H. (1993). VALIDITY AND RELIABILITY INQUALITATIVE RESEARCH. *A Society of Nurse Researchers' Workshop* (p. 4). Cape Town: AOSIS.
- Bundt, J. (2000). Strategic Stewards: Managing Accountability, Building Trust. *ournal of Public Administration Research and Theory*, 757-778.
- Caers, R., Bois, C. D., Jegers, M., Gieter, S. D., Schepers, C., & Pepermans, R. (2006). *Principal-agent relationships on the stewardship-agency axis*. Online : Nonprofit management & leadership.
- Croonen, H. (2014, 03 13). Geen stemwijzer voor decentralisatie zorg. *Achter het Nieuws*, p. 2.
- Daly, A. (2009). Rigid Response in an Age of Accountability: The Potential of Leadership and Trust. *Educational Administration Quarterly*, 49.
- Davis, J., Schoorman, D., & Donaldson, L. (1997). The distinctiveness of agency theory and stewardship theory. *Academy of Management. The Academy of Management Review*, 3.
- Dicke, L. (2002). ENSURING ACCOUNTABILITY IN HUMAN SERVICES CONTRACTING, Can Stewardship Theory Fill the Bill? *Texas Tech University*, 16.

- Dreu, C. D., Beersma, B., Stroebe, K., & Euwema, M. (2006). Motivated information processing, strategic choice, and the quality of negotiated agreement. *Journal of Personality and Social Psychology*, 16.
- Dubnick, M. (2005). Accountability and the promise of performance: In search of the mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 376-417.
- Friesland, Z. (2022, 06 06). *Zorgkantoor Friesland*. Retrieved from Zorgkantoor: <https://www.zorgkantoorfriesland.nl/consumenten#:~:text=Wij%20zijn%20een%20van%20de,uit%20in%20de%20provincie%20Friesland.>
- Gailmard, S. (2014). *Accountability and principal-agent theory*. Oxford: The Oxford handbook of public accountability.
- Hamman, J., Loewestein, G., & Weber, R. (2010). Self-Interest through Delegation: An Additional Rationale for the Principal-Agent Relationship. *American Economic Review*, 31.
- Het Expertise Centrum. (2004). *Verantwoordingsprocessen in de zorg op basis van de balanced scorecard*. Zoetermeer: Achtergrondstudie uitgebracht door de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg bij het advies De Staat van het Stelsel.
- Hui, W., Othman, R., Omar, N., Rahman, R. A., & Haron, N. (2011). Procurement issues in Malaysia. *International Journal of Public Sector Management*, 27.
- James, O., & Thiel, S. v. (2011). Structural Devolution to Agencies. In O. James, & S. v. Thiel, *The Asgate Research Companion to New Public Management* (p. 14). Routledge.
- Jos, P., & Tompkins, M. (2004). The accountability paradox in an age of reinvention: The perennial problem of preserving character and judgment. *Administration & Society*, 26.
- JP van den Bent stichting. (2017). *Hoe het voor ons werkt, de werkwijze van JP binnenstebuiten*. JP van den Bent stichting.
- JP van den Bent stichting. (2020). *Inzicht in kwaliteit*. Deventer: JP van den Bent stichting.
- JP van den Bent stichting. (2022). *Zicht op de JP*. JP van den Bent stichting.
- Kemperink, T., & Bruijning, E. (2015). Het nieuwe sociaal domein. *Springer Link*, 16.
- Kroll, A. (2015). Exploring the Link Between Performance Information Use and Organizational Performance: A Contingency Approach. *Public Performance & Management Review*, 7-32.
- Lierl, M. (2016). Social sanctions and informal accountability: Evidence from a laboratory experiment. *Journal of Theoretical Politics*, 31.
- Michels, A., & Meijer, A. (2008). Safeguarding public accountability in horizontal government. *Public Management Review*, 10.
- Molander, A., Grimen, H., & Eriksen, E. (2012). Professional Discretion and Accountability in the Welfare State. *Journal of Applied Philosophy*, 17.
- Overman, S. (2015). Great Expectations of Public Service Delegation: A Systematic Review. *Public Management Review*, 26.

- Overman, S., Genugten, M. v., & Thiel, S. v. (2015). ACCOUNTABILITY AFTER STRUCTURAL DISAGGREGATION: COMPARING AGENCY ACCOUNTABILITY ARRANGEMENTS. *Public Administration*, 19.
- Palinkas, L., Horwitz, S., Green, C., Wisdom, J., Duan, N., & Hoagwood, K. (2015). Purposeful sampling for qualitative data collection and analysis in mixed method implementation research. *Adm Policy Ment Health*, 20.
- Panda, B., & Leepsa, N. (2017). Agency theory: Review of Theory and Evidence on Problems and Perspectives. *Indian Journal of Corporate Governance*, 22.
- Pastoriza, D., & Arino, M. A. (2008). When Agents Become Stewards: Introducing Learning in the Stewardship Theory. *IESE Business School, Barcelona*, 17.
- Pires, R. (2011). Beyond the fear of discretion: Flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies. *Regulation & Governance*, 27.
- Puyvelde, S. V., Caers, R., Bois, C. D., & Jegers, M. (2012). The Governance of Nonprofit Organizations: Integrating Agency Theory With Stakeholder and Stewardship Theories. *SAGE*, 21.
- Raad Volksgezondheid & Samenleving. (2019). *Blijk van vertrouwen, anders verantwoord voor goede zorg*. Den Haag: Raad Volksgezondheid & Samenleving.
- Raadsleden, N. V. (2022). *Het sociaal domein voor raadsleden*. Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.
- Rijksoverheid. (2022, 02 02). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. Retrieved from Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten#:~:text=Gemeenten%20zijn%20sinds%202015%20verantwoordelijk,Dit%20heet%20ook%20wel%20decentralisatie>.
- Randomzorg. (2022, 07 06). *Over Randomzorg*. Retrieved from Randomzorg: <https://www.randomzorg.nl/over-randomzorg/>
- Rouault, J., & Albertini, E. (2022). Reconciling the social sector with external accountability requirements: Lessons from stewardship theory. *Journal of Business Research*, 13.
- Schillemans, T. (2016). Calibrating Public Sector Accountability: Translating experimental findings to public sector accountability. *Public Management Review*, 22.
- Schillemans, T., & Bjurstrøm, K. (2020). Trust and verification: balancing agency and stewardship theory in the governance of agencies. *International Public Management Journal*, 28.
- Schillemans, T., & Busuioc, M. (2015). Predicting Public Sector Accountability: From Agency Drift to Forum Drift. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24.
- Schoenrade, P., Batson, C., Brandt, J., & Loud, R. (1986). Attachment, accountability, and motivation to benefit another not in distress. *Journal of Personality and Social Psychology*, 16.
- Segal, L. (2012). Instilling Stewardship to Adress the Integrity/ Efficiency Dilemma. *Administration & Society*, 825-852.

- Slyke, D. V. (2006). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *Oxford University Press on behalf of the Journal of Public Administration Research and Theory*, 31.
- Smallman, C. (2004). Exploring theoretical paradigms in corporate. *Business Governance and Ethics*, 17.
- Steinmetz, J. (2021). 6 Chapter 8: Comparative Politics. In J. Steinmetz, *Politics, Power, and Purpose: An Orientation to Political Science* (p. 240). Kansas: Fort Hays State University .
- stichting, J. v. (2019). *Kerngegevens en resultaten 2019*. Enschede: JP van den Bent stichting.
- Thiel, S. v. (2020). *Leren loslaten 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Boom uitgevers.
- Thiel, S. V., & Smullen, A. (2021). Principals and Agents, or Principals and Stewards? Australian Arms Length Agencies' Perceptions of Arm's Length Government Instruments. *Public Performance & Management Review*, 28.
- Torfining, J., & Bentzen, T. Ø. (2020). Does Stewardship Theory Provide a Viable Alternative to Control-Fixated Performance Management? *Administrative Sciences*, 19.
- Vluggen, R., Kuijpers, R., Semeijn, J., & Gelderman, C. (2020). Social return on investment in the Public sector. *Emerald Insight*, 30.
- Warren, M. (2014). Accountability and democracy. *The Oxford handbook of public accountability*, p.44.
- Waterman, R., & Meier, K. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30.
- Weigold, W., & Schlenker, B. (1991). Accountability and Risk Taking. *Journal of Personality and Social Psychology*, 7.
- Wincent, S. T., & Anokhun, S. (2010). The Importance of Compensating Strategic Network Board Members for Network Performance: A Contingency Approach. *British Journal of Management*, 131-151.
- Yin, R. (2003). *Case Study Research; Design and Methods*. California: Sage Publications.
- Zogning, F. (2017). Agency Theory: A Critical Review. *European Journal of Business and Management*, 8.

Figurenlijst

Figuur 1 Conceptueel model	20
Figuur 2 Codeboom	67
Figuur 3 Audit-trail	68
Figuur 4 Jaarverantwoording Rondomzorg	72

Tabellenlijst

Tabel 1 Indicatoren.....	24
Tabel 2 Operationalisering	26

Tabel 3 Sturingsrelatie Gemeente/SDF en Rondomzorg	32
Tabel 4 Sturingsrelatie Zorgkantoor en Rondomzorg	38
Tabel 5 Sturingsrelatie JP/Gemeenten.....	43
Tabel 6 Sturingsrelatie JP/ Zorgkantoren	47
Tabel 7 Verantwoordingsdocumenten.....	72
Tabel 8 Verantwoordingsdocument JP van den Bent	78
Tabel 9 Verantwoordingsdocumenten JP van den Bent	78

Bijlage 1 Contextueel kader

Binnen dit onderzoek wordt middels twee verschillende cases gekeken naar de theoretische concepten. Binnen beide cases worden semigestructureerde interviews gehouden om zo te kijken hoe bepaalde sturingsrelaties invloed hebben op de publieke verantwoordingsprocessen van beide organisaties. De eerst casestudie is die van Rondomzorg, daarna volgt die van JP van den Bent stichting.

Rondomzorg is opgericht in 2007 (Rondomzorg, 2022). Zij hebben vanaf het begin het doel om kleinschalige zorg aan te bieden die op maat ingezet kan worden. Hierbij streven zij ernaar om *'zelfredzaamheid, verbinding (met jezelf en je omgeving) en het vinden van je eigenwijze weg te stimuleren'* (Rondomzorg, 2022). Hierdoor zou, volgens Rondomzorg, iedereen weer een steentje bij kunnen dragen in de samenleving. Zij geven aan dat de zorg plaatsvindt via 'Beschermd en begeleid wonen', maar ook via dagprogramma's in de vorm van thuisondersteuning, jeugdzorg, sociaal- en maatschappelijk werk, basis ggz en trainingen zoals stress-reductietraining. Daarbij wordt gestuurd om het gemeenschapsgeld zo efficiënt mogelijk te besteden aan de cliënten. Hierdoor wordt het geld zoveel mogelijk ingezet om de juiste hoeveelheid kwalitatieve zorg te leveren.

Bij de organisaties zijn verschillende belangrijke actoren betrokken. Deze betrokken actoren zijn vervolgens ook geïnterviewd. Hierdoor is getracht de uitvoerende, controlerende en financierende partij te spreken omtrent haar ervaringen bij het publiek verantwoordingsproces. De resultaten vanuit de interviews worden gepresenteerd in hoofdstuk vijf. De eerste actor is de gemeente Leeuwarden. Gemeenten zijn (eind)verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de Jeugdwet. Dat betekent dat Rondomzorg zich als contractpartner naar de gemeente moet verantwoorden voor de geleverde zorg. Dit gaat verder dan alleen leveren van informatie, het gaat om het inzichtelijk maken van alle gedane acties en verantwoordelijkheden (Raad Volksgezondheid & Samenleving, 2019). Hierbij is de gemeente Leeuwarden de grootste contractpartner van Rondomzorg. Een essentiële actor voor de gemeente Leeuwarden is het Sociaal Domein Friesland (SDF). Zij regelt namens alle gemeenten in Friesland de taken op het gebied van de Jeugd- en Participatiewet en de WMO. Het SDF is een overkoepelende organisatie die door de Friese gemeenten als verbindende kennispartner is aangesteld om de zorgzaken te regelen. Als laatst is er het Zorgkantoor Friesland. Zij is één van de 31 zorgkantoren in Nederland. Elk zorgkantoor is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet langdurige zorg (Wlz) (Friesland, 2022). De werkzaamheden van de zorgkantoren vallen onder de verantwoordelijkheid van de zorgverzekeraars. De grootste zorgverzekeraar in de regio is aangewezen als verantwoordelijke voor het regionale zorgkantoor. Om die reden is zorgverzekeraar "De Friesland" in Friesland de organisatie voor het zorgkantoor. Alle mensen die zorg nodig hebben in Friesland ontvangen Wlz-zorg via Zorgkantoor Friesland (Friesland, 2022). De genoemde principalen geven subsidies en uitkeringen aan

zorgaanbieders zodat zij, middels hun expertise, gericht invulling kunnen geven aan de zorgpraktijken. Dit wordt op deze manier gedaan aangezien bijvoorbeeld gemeenten zelf niet de expertise hebben om deze problematiek aan te pakken (Persoonlijke communicatie, 16-05-2022).

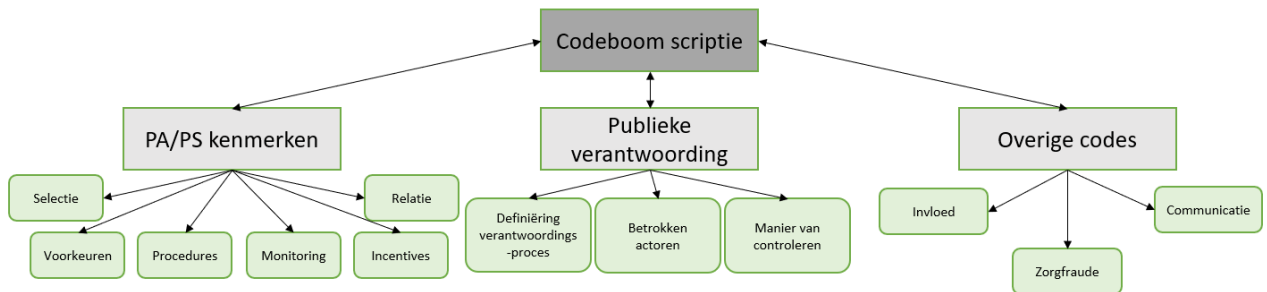
Rondomzorg krijgt beperkte financiële middelen om de zorg toe te passen en om interne werknemers te kunnen betalen voor dat werk. Door de gelden enigszins efficiënt te besteden kan een zorgaanbieder geld verdienen om te innoveren of extra mensen aan te trekken. Aangezien naast zorgverleners ook personeel in dienst moet worden genomen die de administratieve en beleidsmatige taken moet invullen. In de woorden van de directeuren van Rondomzorg kost het personeel, naast het direct leveren van zorg door zorgverleners, 'extra' geld (R. de la Porte & D. Rubingh, persoonlijke communicatie, 2-6-2022 & 23-05-2022). Maar het personeel is op dit moment wel essentieel voor het verantwoordingsproces. Hier ligt dan vaak ook een spanningsveld. Een lokale zorgaanbieder kan simpelweg meer geld 'verdienen' door aan meer, specifieke, cliënten efficiënt zorg te leveren. Rondomzorg is hierbij geen private organisatie. Zij mogen namelijk geen dividend uitkeren maar zij mogen wel reserves opbouwen voor een volgend jaar. De reserves, wat als spaarpotje kan dienen voor de aankoop van nieuwe spullen, panden of werknemers, mogen maar tot 5% van het totale financiële budget komen. Deze 5% is samengesteld door het SDF middels vele onderzoeken om zo de aanbieders de mogelijkheid te geven om een beetje extra te kunnen verdienen, door efficiënt te werken, om door te kunnen groeien als organisatie. Hierbij is wel gevraagd om input van de zorgaanbieders, maar zij zaten niet aan de tekentafel (B. Kooistra, persoonlijke communicatie, 24-05-2022). Desalniettemin is Rondomzorg ook geen volledig non-profit organisatie. Gesteld zou kunnen worden dat Rondomzorg een sociale organisatie is. Vanuit de literatuur wordt beschreven dat sociale organisaties geen volledig private organisaties zijn, maar dat zij zich wel inzetten om een bepaalde publieke waarde na te streven (Rouault & Albertini, 2022).

De andere zorgaanbieder die is betrokken bij dit onderzoek is 'JP van den Bent stichting'. De andere zorgaanbieder is betrokken bij dit onderzoek om de ontvangen resultaten beter te kunnen vergelijken en analyseren. JP van den Bent is een grotere lokale zorgaanbieder die vooral is gelokaliseerd in het noorden en oosten van Nederland. JP van den Bent ondersteunt kwetsbare mensen in hun leven. Dit doet zij door het leveren van maatwerk per cliënt. Zij kijkt op individueel niveau naar de wensen en behoeftes van de cliënten en probeert zo gericht invulling te geven aan de persoonlijke problematiek (JP van den Bent stichting, 2017). JP van den Bent bestaat al sinds 1988 en werkt middels ondersteuning en veel evaluaties (JP van den Bent stichting, 2017). Zij heeft drie ondersteunende afdelingen (cliëntregistratie, personeelszaken en financiën) die bijdragen aan het primaire proces. Hierbij tracht zij regelarm te zijn door het primaire proces leidend te maken en niet de administratieve verplichtingen erom heen (JP van den Bent stichting, 2017). Met deze houding is JP van den Bent als organisatie groot geworden. Met het hebben van 2500+ medewerkers is JP van den

Bent een aanzienlijk grotere lokale zorginstelling. Zij levert zorg op ongeveer dezelfde niveaus als Rndomzorg. Dit zijn de volgende niveaus; WLZ, Jeugdwet, PGB, WMO, Forensisch en GGZC (Geestelijke Gezondheidszorg, C-categorie). Waarbij de grootste omzet komt vanuit de Wlz-cliënten. Ook JP van den Bent stichting tracht zoveel mogelijk van haar inkomsten te besteden aan de cliënt. Als zorgaanbieder ervaarde zij ook administratieve lasten en een ingewikkeld verantwoordingsdomein. Vanwege deze reden heeft zij in 2019 een aanvraag gedaan om deel te kunnen nemen aan het Experiment 'Vernieuwend Verantwoorden' (stichting, 2019). Hierbij had zij het doel om daarmee tot een continu en transparant sturings- en verantwoordingsproces te komen dat aansluit bij haar dagelijkse praktijk. JP van den Bent heeft hiermee kunnen realiseren dat zij op één manier verantwoord, middels één integraal kwaliteitsdocument, naar haar belanghebbenden in plaats van allemaal aparte verantwoordingsdocumenten (stichting, 2019). Deze manier van verantwoorden sluit, aldus JP van den Bent stichting (2020), beter aan bij de interne sturing. De belanghebbenden betreffen meerdere zorgkantoren in verschillende regio's. Zo heeft zij te maken met de zorgkantoren uit Friesland, Groningen, Twente, Nijmegen, Midden-IJssel, Arnhem en Zilveren Kruis. Met het laatstgenoemde zorgkantoor is ook gesproken in deze casestudie. Met de vele verschillende betrokken gemeenten (ongeveer 180) is nog niet een dergelijk verantwoordingsdocument opgesteld. Hiervoor zijn al wel plannen opgesteld. Door één integraal verantwoordingsdocument te hebben tracht zij haar administratieve lasten te verlichten en is haar vitale informatie sneller beschikbaar.

Bijlage 2 Codeboom

Hieronder is de codeboom geïllustreerd. Deze geven de gebruikte codes weer vanuit Atlas.Ti. Hierdoor zijn de resultaten van de interviews beter te analyseren:



Figuur 2 Codeboom

Bijlage 3 Audit trail

	Week 1	Week 2	Week 3	Week 4	Week 5	Week 6	Week 7	Week 8	Week 9	Week 10	Week 11	Week 12	Week 13	Week 14	Week 15	Week 16	Week 17	Week 18	Week 19	Week 20	Week 21	Week 22
Inleiding																						
Theoretisch kader																						
Methodologie																						
Resultaten																						
Analyse																						
Conclusie																						
Discussie																						
Afronding																						

Respondent	Rondomzorg	Datum
M. van Keulen	Contractmanager bij Rondomzorg	19-4-2022
S. Paulussen	Directeur Rondomzorg	10-5-2022
D. Rubingh	Directeur Rondomzorg	16-5-2022
S. Duurken	Hoofd HRM bij Rondomzorg	23-5-2022
R. de la Porte	Directeur Rondomzorg	2-6-2022

Respondent	Zorgkantoren	Datum
T. Kloosterman	Inkoper Geestelijke Gezondheidszorg/ Wet langdurige zorg bij Zilveren	11-5-2022
B. Ouderkerken	Kwaliteitsadviseur bij Zorgkantoor Friesland	14-5-2022
A. Siemeling	Strategisch Zorginkoper gehandicaptenzorg Zilveren Kruis Zorgkantoor	27-6-2022

Respondent	Gemeente Leeuwarde	Datum
M. Slingerland	Kwaliteitsmanager / Toezichthouder Sociaal Domein in de Gemeente Leeuwarden	17-5-2022
E. van der Veen	Clustercoördinator & sr. inkoop- en contractmanager sociaal domein bij Gemeente Leeuwarde	14-6-2022

Respondent	SDF	Datum
B. Kooistra	Sr. Contractmanager Wmo	24-5-2022
A. Taaij	Contract-/projectmanager, advies en beleid in het sociaal domein	24-5-2022
E. Schultz	Manager Bedrijfsvoering SDF	17-6-2022

Respondent	JP van den Bent	Datum
L. Oosterwijk	Regiocoördinator bij JP van den Bent stichting	10-6-2022
G. Kleen	Regiocoördinator bij JP van den Bent stichting	10-6-2022

Respondent	Overig/experts	Datum
Expert interview	Professor Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam	16-5-2022
Expert interview H. Zeilemaker	Senior bedrijfsadviseur bij Jij centraal	19-5-2022
Expert interview	Hoogleraar Bestuurskunde NHLStenden Hogeschool	20-6-2022
R. Boonstra	Directeur Innzorg en betrokken bij Windkracht058	23-6-2022

Figuur 3 Audit-trail

Hieraan is te zien dat vooral in de laatste weken van de scriptie veel tijd ingehaald moest worden. Zoals aangegeven in de discussie zou graag gesproken worden met nog meer mensen maar er was sprake van een beperkte tijd. Onder deze Audit-trail zijn ook de respondenten per actor beschreven. Dit zijn 19 respondenten.

Bijlagen 4 Casestudie selectiecriteria

Voor het doen van een casestudie zijn vijf componenten van de onderzoeksdesign essentieel (Yin, 2003). Deze onderdelen zijn hieronder chronologisch weergegeven:

(1) *Onderzoeksvragen*. Zo moet in casestudie vragen worden gesteld die de 'hoe en waarom' elementen naar voren brengen. Een casestudie onderzoekt bepaalde kenmerken in een dergelijk event (Yin, 2003). Hierbij moet de onderzoeker naar voren brengen waarom bijvoorbeeld bepaalde keuzes zijn gemaakt omtrent het insteken van een sturingsrelatie op een dergelijke manier, en hoe zich dit manifesteert in de praktische samenwerking. In dit onderzoek wordt getracht, middels semigestructureerde interviews, inzichtelijk te maken welke kenmerken van sturingsrelaties te zien zijn bij het publieke verantwoordingsproces van Rondomzorg.

(2) *Studieproposities*. Vervolgens moet middels studieproposities gekeken worden naar de case (Yin, 2003). Het is belangrijk bij een casestudie om met bepaalde verwachtingen de interviews in te gaan. In dit geval bedragen de studieproposities de eerder vastgestelde deelvragen. De variabelen die hierin naar voren komen, zoals sturingsrelaties (met haar onderliggende kenmerken vastgesteld door Schillemans & Bjurnstrom (2020) en publieke verantwoordingsprocessen (met haar specifieke onderdelen), zijn de belangrijkste elementen voor het onderzoek. In dit geval wordt gekeken in welke mate er sprake is van een principaal-agentrelatie of een principaal-stewardrelatie tussen een lokale zorginstelling, zoals Rondomzorg, en de lokale overheid, zoals de gemeente Leeuwarden en SDF. Daarbij wordt gekeken welke kenmerken van een bepaalde sturingsrelatie als preferabel wordt gezien door de betrokken actoren. Dit wordt daaropvolgend vergeleken met de case van JP van den Bent, om te kijken of daar ook de preferabele kenmerken te zien zijn.

(3) *Unit of Analysis*. De volgende stap is het bepalen van de 'Unit of Analysis'. Dit houdt in dat wordt bepaald welke componenten worden meegenomen in het onderzoek. Deze componenten kunnen worden gehaald uit de hoofdvraag (Yin, 2003). Het gaat om het analyseren van verschillende sturingsrelaties en haar modererende effect op publieke verantwoordingsproces en de actoren die betrokken zijn bij dit proces. Gezamenlijk zijn zij de Unit of Analysis. In dit geval worden *Rondomzorg* (als lokale zorginstelling met een vermoedelijke principaal-agentrelatie), *JP van den Bent* (als lokale zorginstelling met een vermoedelijke stewardshiprelatie), de *gemeente Leeuwarden* (als grote gemeentelijke actor die middels het SDF de lokale zorg regelt), het *Sociaal Domein Friesland* (als partij die voor alle gemeenten in Friesland de lokale zorg deels financiert) en het *Zorgkantoor Friesland* (als mede subsidieverlener voor de lokale zorginstellingen) betrokken. Het tijdsframe waarbinnen deze casestudie zich afspeelt is 31-01-2022 tot 30-06-2022.

(4) *Koppelen van data*. Daarna is het essentieel om te kijken hoe de data aan de bepaalde proposities gelinkt kan worden. Dit kan worden gedaan door opzoek te gaan naar de patronen (Yin,

2003). Hierbij wordt bedoeld op het in kaart brengen van empirische informatie en hoe deze te linken is aan theoretische proposities. Vanuit de literatuur wordt aangegeven dat verschillende sturingsrelaties op een verschillende manier impact hebben op publieke verantwoordingsprocessen. Vervolgens wordt, middels semigestructureerde interviews, gekeken welke kenmerken van de sturingsrelaties worden gezien in het verantwoordingsproces van Rndomzorg en JP. Daardoor kan worden vastgesteld welke sturingsrelatie zich voordoet en ook welke, volgens de betrokken actoren, gehanteerd zou moeten worden. Dit door het vaststellen van onderlinge patronen. Als te zien is dat verschillende actoren dezelfde kenmerken zien bij verschillende onderdelen van het publieke verantwoordingsproces, dan kan een patroon worden vastgesteld.

(5) *Criteria voor interpreteren van data*. Het laatste component waaraan gedacht moet worden is welke criteria gehanteerd moet worden om de data te interpreteren (Yin, 2003). Wanneer en bij hoeveel actoren is er sprake van een bepaalde relatie? Dat is de vraag die speelt. Dit onderzoek stelt dat wanneer er bij meer dan de helft van de betrokken partijen wordt aangegeven dat een bepaalde sturingsrelatie te zien dat er dan een bepaalde relatie vastgesteld kan worden. Door op deze manier de casestudie in te steken kan een cross-case analyse worden gedaan en conclusies worden getrokken omtrent beide cases. Dit is geen foutloze manier van het interpreteren van de informatie, maar kijkend naar de opties is dit de meest voor de hand liggende keuze. Een valkuil is namelijk dat met niet genoeg respondenten is gesproken om een bepaalde sturingsrelatie te constateren. Daarom wordt getracht om met zoveel mogelijk respondenten te spreken om de validiteit en betrouwbaarheid te verhogen.

Bijlage 5 Publiek verantwoordingsproces Rondomzorg

Vanuit de literatuur wordt aangegeven dat publieke verantwoording het proces is waarin wordt weergegeven hoe publieke financiële goederen worden gependend en hoe overheidsorganisaties presteren (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2005). Hierbij wordt het publieke verantwoordingsproces ook als mechanisme gebruikt om de agent, in de institutionele relatie tussen de principaal en agent, verantwoordelijk te stellen voor bepaalde acties (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2005). Hierbij komt dus naar voren dat verschillende partijen betrokken zijn in de manier waarop een agent naar haar principaal moet verantwoorden. De manier van controleren kan hierbij verschillen. Kijkend naar deze definitie vanuit de literatuur, zijn ook vragen gesteld aan de respondenten over hun perspectief ten opzichte van publieke verantwoording en de bijbehorende manier van controleren. Interessant is dat een aantal elementen bij bijna alle respondenten terugkwamen. Zij geven aan dat het publieke verantwoordingsproces een proces is waarin moet worden laten zien wat er wordt gedaan met het publieke geld. Waarbij het belangrijk is om de gemaakte afspraken na te komen. Om dit te faciliteren moeten verantwoordingsdocumenten worden aangeleverd. Zowel de gemeente Leeuwarden, SDF, Zorgkantoor en Rondomzorg vinden het essentieel dat een partij inzichtelijk kan maken welke kwaliteit de zorgaanbieder biedt en hoe dit in de praktijk terugkomt. Waarbij de heer Van Keulen (2022), contractmanager bij Rondomzorg, zich sterk afvraagt of in de huidige manier van verantwoorden daadwerkelijk de kwaliteit van zorg naar voren komt. Concluderend is er een overeenstemming in de algehele definitie wanneer het gaat om verantwoording maar in de praktijk lijkt er een discrepantie te zijn.

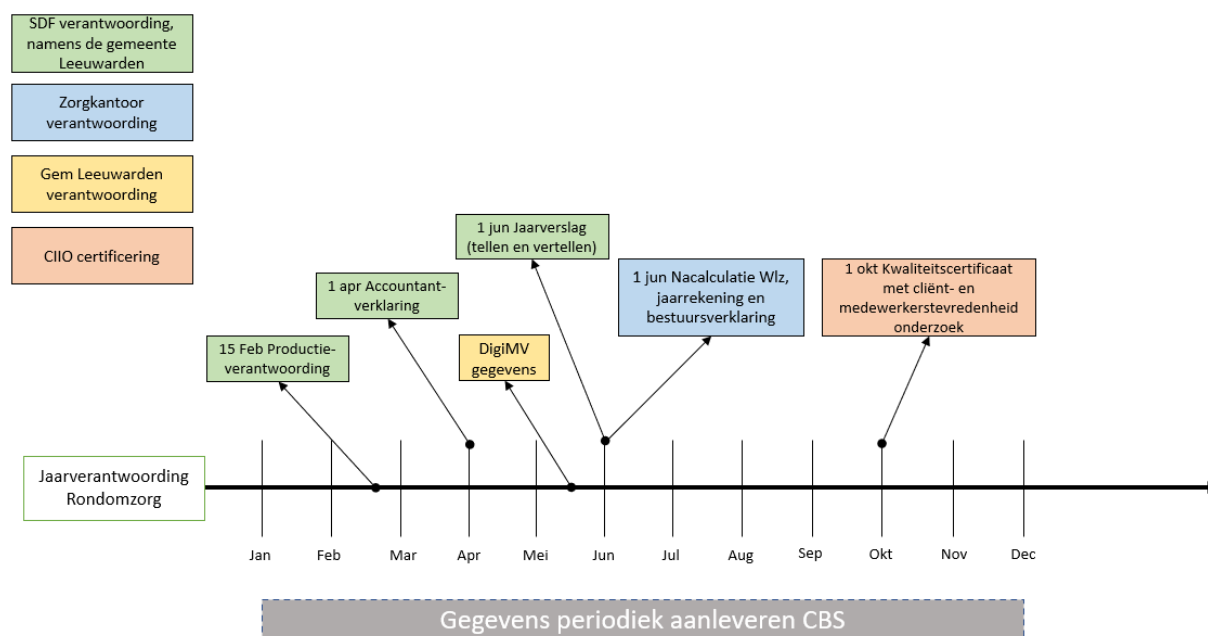
Het verantwoordingsproces van Rondomzorg betreft verschillende betrokken actoren die op verschillende manieren invloed hebben op elkaar. Zo is er de gemeente Leeuwarden (als verantwoordelijke partij voor onder andere de Wmo en Jeugdhulp), het SDF (als overkoepelende en uitvoerende partij voor de Wmo in Friesland), het Zorgkantoor Friesland (als verantwoordelijke partij voor de Wlz) en Windkracht058 (als hoofdaannemer van de gemeente in de uitvoering van Wmo). Deze laatste partij moet zich verantwoorden aan de gemeente Leeuwarden en vraagt daarbij informatie op bij zorgaanbieders. Elk van deze partijen vragen verschillende verantwoordingsdocumenten op verschillende momenten in de tijd. Het figuur hieronder laat per partij zien wat voor verantwoordingsdocumenten aangeleverd moeten worden:

Actor	Verantwoording beschrijving
Gemeente Leeuwarden	- Heeft haar verantwoordingscontrole overgedragen aan het SDF. De gemeente bepaalt alleen de kaders en de bewegingsruimte van het SDF. Wel gebruikt de gemeenten gegevens vanuit het DigiMV, maar dit is een overkoepelende organisatie in Nederland.

SDF (WMO en Jeugdwet)	<ul style="list-style-type: none"> - Accountantsverklaring; - Productieverantwoording; - Jaarverslag voor de financiële huishouding (tellen en vertellen, combinatie kwalitatief en kwantitatief).
Zorgkantoor (WLZ)	<ul style="list-style-type: none"> - Financieel verslag (jaarrekening), Accountantsproducten; - Bestuursverklaring - Nacalculatie
Overig	<ul style="list-style-type: none"> - Periodieke gegevens leveren aan CBS - Kwaliteitscertificaten

Tabel 7 Verantwoordingsdocumenten

Vervolgens zijn deze verschillende verantwoordingsdocumenten verdeeld over het jaar. Hierbij is te zien dat de verantwoording voor Rondomzorg vooral in het eerst halfjaar plaatsvindt. Onderstaand figuur illustreert dit:



Figuur 4 Jaarverantwoording Rondomzorg

Verschillende partijen kijken verschillend naar deze manier van controleren bij het publieke verantwoordingsproces. De verantwoordingsvereisten lijken aan te sluiten bij de vooraf gestelde prestatie-indicatoren. Deze prestatie-indicatoren worden door de principalen (gemeenten en zorgkantoren) bepaald en aan de hand van deze indicatoren wordt de zorgaanbieder gecontroleerd. Ze zijn onder te verdelen in drie prestatie-indicatoren:

1. Resultaat
2. Rechtmatigheid
3. Kwaliteit

Deze verantwoordingsdocumenten zijn vastgesteld in standaard juridische kaders en eisen waarbij de gemeente Leeuwarden en SDF aangeven proactief te willen controleren. In werkelijkheid lijkt dit niet altijd te kloppen, aldus de heer De La Porte. De zorgaanbieders leveren financieel gestuurde documenten aan waarbij, in de ogen van zowel de gemeenten als de aanbieders, vervolgens met elkaar in gesprek zou moeten worden gegaan om te kijken naar wat de cijfers zeggen. Dit is het idee van het concept 'tellen en vertellen' aangezien vinkjes en lijstjes niet alles zeggen, aldus de heer Van Keulen. In de praktijk lijkt dit alleen niet het geval. Vanwege de beperkte budgetten en capaciteiten van gemeenten en SDF kan niet veelvuldig met partijen worden gecommuniceerd omtrent de praktische problemen die spelen. Daarbij lijkt de zorgaanbieder op voorhand deze samenwerking meer te willen zoeken maar ook zij is enigszins schichtig. Dit heeft te maken met een gedeelte oud zeer naar de gemeenten. In het verleden zijn incidenten geweest die het vertrouwen in elkaar lijkt te bemoeilijken. De heer De la Porte geeft aan dat hij 'enorm veel wantrouwen lijkt te voelen' kijkend naar de gemeente. Volgens mevrouw Rubingh komt dit door het mensbeeld dat gemeenten lijken te hebben van haar burgers. Gemeente Leeuwarden geeft daarentegen aan dat zij er voor de burger zijn en naast de burger staan.

Desalniettemin lijken beide partijen geen probleem te hebben met het willen verantwoorden van de kwaliteit die wordt geleverd. Deze financiële controles moeten plaatsvinden om binnen de juridische kaders weer te geven hoe publieke gelden worden gespendeerd. Maar hier lijken gemeenten, aldus een Professor Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit, 'veel idiote eisen te stellen wat leidt tot veel administratieve lasten. Terwijl bij de kwaliteitscontroles nog wel zeker winst te behalen is aangezien hier het toezicht nog te laag is'. Zorgaanbieders geven ook aan te zitten met die strikte financiële controles maar lijken geen probleem te hebben met de controles op kwaliteit. Het zorgkantoor geeft aan deze kwaliteitscontroles te doen middels gesprekken en dialogen met de zorgaanbieder om zo gericht de problematiek te bespreken (Persoonlijke communicatie, B. Ouderkerken, 12-05-2022).

Analyse publiek verantwoordingsproces Rndomzorg

Interessant is het verschil tussen de gemeente Leeuwarden, het SDF en het Zorgkantoor in de manier van controleren. Het zorgkantoor heeft ook eisen en kaders waar een zorgaanbieder aan moet voldoen, maar het zorgkantoor lijkt meer vrijheid te geven aan de zorgaanbieder om zelf invulling te geven aan de problematiek. Zo geeft het zorgkantoor aan dat de gestelde regelgeving geïnterpreteerd kan worden door zorgaanbieders aangezien de aanbieder dichter op de cliënt staat en dus weet wat nodig is (T. Kloosterman, persoonlijke communicatie, 10-5-2022). Deze interpretatie van regelgeving wil de gemeente juist voorkomen. 'Anders gaat iedere partij verschillende dingen doen', aldus mevrouw Slingerland. Het zorgkantoor gaat vervolgens meer in dialoog met de aanbieder omtrent de

praktijk. Deze manier van controleren wordt door beide partijen als prettig ervaren. De manier van controleren komt voort uit de soort samenwerking die aanwezig is tussen de zorgaanbieder en het zorgkantoor. Dit zijn langdurige contracten, waardoor een langere tijd samengewerkt moet worden. Vandaar dat ook het zorgkantoor het voordeel ziet in een meer vertrouwen gestuurde relatie, aangezien alleen zo echt goed met elkaar samengewerkt kan worden. Daarbij is ook de soort zorg, die moet worden verleend, anders dan bij een gemeente. Waarbij de gemeente vaak omgaat met kortdurende contracten, waar de focus ligt op uitstroom van cliënten, zijn dit bij de Wlz-regelingen vaak cliënten die voor een lange tijd zorg nodig hebben. Hierdoor zijn er andere eisen en doelen. Dit is dan ook de reden dat zorgaanbieders extra verantwoordingsdruk ervaren bij de gemeente en SDF. Een kanttekening hierbij is wel dat vooral kleine zorgaanbieders deze druk ervaren. De grotere zorgaanbieders hebben de mogelijkheden om personeel aan te nemen die de verantwoordingsdocumenten kunnen opleveren. Desalniettemin lijken de documenten vrij kwantitatief van aard en op deze manier van controleren ligt het spanningsveld. De vraag is waar dit vandaan komt en hoe een bepaalde sturingsrelatie hier invloed op heeft.

Bijlage 6 Publiek verantwoordingsproces JP van den Bent

JP van den Bent heeft als organisatie haar publieke verantwoordingsproces ten opzichte van het zorgkantoor op een unieke manier kunnen aanpassen. Zoals beschreven in het contextueel kader is JP van den Bent al vanaf 1988 bezig met het leveren van zorg aan de personen die dat nodig achten. Al gauw merkte zij dat de levering van goede zorg niet altijd kan worden bewezen door middel van 'vinklijstjes'. Dit is destijds al de reden geweest om een regelarme organisatie op te zetten waarbij de zorgbegeleiders niet extra worden belast met, in de ogen van JP van den Bent, onnodige verantwoordingsvereisten (Persoonlijke communicatie G. Kleen, 10-06-2022). Dit heeft ertoe geleid dat de organisatie bepaalde principes en waarden ging opstellen die zij gebruikte om intern te kunnen sturen en extern te verantwoorden. Deze waarden zijn 'Aanspreekbaarheid, eigenaarschap, leervermogen, professionaliteit, transparantie en vertrouwen'. Deze waarden, in de woorden van JP van den Bent, 'verbinden ons met elkaar en worden zichtbaar in ons dagelijks werk' (JP van den Bent stichting, 2022). Dit heeft er ook toe geleid dat zij niet altijd op één lijn ligt met gemeenten of zorgkantoren. Als organisatie houdt zij sterk vast aan haar eigen waarden. Zij is ervan overtuigd dat aan de hand van vier pijlers – Dienstverlening, Arbeid, Middelen en Dialoog & intern toezicht – haar gehele handelen zichtbaar kan worden gemaakt. Door het inzichtelijk maken van de cijfers omtrent bijvoorbeeld tevredenheid en dit te combineren met verhalen van cliënten en medewerkers, kan zij reflecteren op haar handelen en gezamenlijk met haar principaal in gesprek gaan over problematiek (G. Kleen, persoonlijke communicatie, 10-6-2022). Dit integraal kwaliteitsdocument heeft ervoor gezorgd dat op een unieke manier verantwoord kan worden. Interessant om te beschrijven is ook hoe JP van den Bent en betrokkenen het concept verantwoording zien en hoe vervolgens gecontroleerd wordt om de kwaliteit van zorg te garanderen.

Net zoals aangegeven in de case van Rondomzorg, is vanuit de literatuur het publiek verantwoordingsproces te beschrijven als een proces waarin wordt weergegeven hoe publieke financiële goederen worden gespendeerd en hoe overheidsorganisaties presteren (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2005). Hierbij wordt het publieke verantwoordingsproces ook als mechanisme gebruikt om de agent, in de institutionele relatie tussen de principaal en agent, verantwoordelijk te stellen voor bepaalde acties (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2005). JP van den Bent geeft hierbij aan dat het bij hun inderdaad draait om het inzichtelijk maken van de kwaliteit die wordt geleverd. Daarbij moet worden aangegeven hoe bepaalde publieke gelden zijn besteed maar vooral wat precies is gedaan voor de cliënt. 'Want die cliënt is uiteindelijk de persoon waar het om draait', aldus mevrouw Oosterwijk. Verantwoorden is een constant proces waarbij te zien is dat het verantwoordingsproces bij het proces van de gemeente anders verloopt dan bij het zorgkantoor. 'Verantwoorden bij gemeenten betekent nog steeds dat veel verantwoordingsdocumenten aangeleverd moeten worden', aldus mevrouw Kleen. De heer Schultz, manager bedrijfsvoering bij SDF, geeft ook aan dat deze

verantwoordingsdocumenten aangeleverd moeten worden om 'je als aanbieder te verantwoorden'. De verantwoordingsvereisten zijn de indicatoren waarover de gemeente informatie wil ontvangen om vervolgens de aanbieder te sturen. Waarbij nu anders wordt verantwoord naar de zorgkantoren.

Bij het verantwoordingsproces van JP van den Bent zijn dezelfde soort actoren betrokken als bij het verantwoordingsproces van Rndomzorg. Het verschil zit hem in de schaalgrootte. JP van den Bent focust zich op het leveren van zorg in noordoost Nederland. Hierdoor zijn meerdere verschillende gemeenten en zorgkantoren betrokken, dit vanwege de meer landelijke scope. Volgens mevrouw Kleen (2022) zijn ongeveer 180 gemeenten betrokken. Met al deze gemeenten moeten aparte afspraken worden gemaakt en aan die gemeenten moet ook apart worden verantwoord. Dit is anders dan bij het Zorgkantoor. De betrokken zorgkantoren zijn het Zorgkantoor Friesland, Groningen, Twente, Nijmegen, Midden-IJssel, Arnhem en Zilveren Kruis. Dit zijn meer zorgkantoren dan bij een organisatie zoals Rndomzorg. Het voordeel wat JP van den Bent heeft is dat zij heeft kunnen regelen dat zij middels één document verantwoord aan al die zorgkantoren. Doordat zorgkantoren meer overstijgend kunnen handelen, door middel van het hebben van meer verantwoordelijkheid over grotere regio's, kan ook op eenvoudige manier verantwoord worden. Bij een gemeenten is dat lastiger. 'Gemeenten hebben te maken met eigen wetgeving, regels, gemeenteraden en wisselende expertise', aldus mevrouw Kleen. Daarbij is ook te zien dat JP van den Bent zich veel meer focust op cliënten in de langdurige zorg. Deze cliënten komen door middel van de Wlz-regelingen bij JP van den Bent binnen. Kijkend naar de interne kwaliteitsdocumenten van JP van den Bent komt 76,4% van alle financiering vanuit de Wlz. Dit staat tegenover een financiering van 10,6% die zij binnenkrijgt van de gemeente voor de Wmo. Deze 76,4% houdt in dat JP van den Bent ongeveer 107,1 miljoen euro binnenkrijgt om zorg te leveren voor de cliënten in de langdurige zorg. Dit is overigens geen winst. Dit is het totaalbudget wat zij gefinancierd krijgt om de zorg te kunnen verlenen. Vervolgens moet op een bepaalde manier worden gecontroleerd hoe deze gelden worden gependend.

Zoals een aantal keer is aangegeven, heeft JP van den Bent een integraal kwaliteitsdocument waarin zij inzicht geeft in haar handelen. Dit doet zij op basis van vier pijlers 'Dienstverlening, Arbeid, Middelen en Dialoog & intern toezicht'. Op elk van deze punten geeft zij een overzicht van cijfers, verhalen van betrokken personen en een reflectie op deze cijfers en verhalen. Hieruit wordt geconcludeerd waar verbeteringen of versterkingen liggen. Hierin is het concept tellen en vertellen goed te zien. Het bestuur van JP van den Bent, T. Scholten, H. & J. Vaessens (JP van den Bent stichting, 2022), geven aan dat door middel van het verantwoorden op deze manier kan worden laten zien wat de organisatie doet in woord, beeld en getal. Zo kan inzicht worden gegeven in de successen én de dilemma's die deel uitmaken van die dagelijkse praktijk. Als organisatie wordt daar vervolgens lering uit getrokken maar willen ze ook aantonen dat de verhalen uit de dagelijkse praktijk in al hun eenvoud het belangrijkste kwaliteitsinstrument zijn. Die vier pijlers bevatten vervolgens alle elementen die

nodig zijn kijkend naar de financiële- en kwaliteitseisen. Hierbij kan worden gedacht aan tevredenheidsonderzoeken, kwaliteitsinspecties en vereenvoudigde jaarrekeningen. Dit kwaliteitsdocument gebruikt zij om intern te sturen op hoe zorg geleverd moet worden, en gebruikt zij om extern te verantwoorden naar de zorgkantoren. Hieronder een overzicht van het kwaliteitsdocument waarmee zij intern stuurt en extern verantwoord naar de zorgkantoren:

Integraal verantwoordingsdocument	Verantwoordingsonderdelen
Kwaliteit van Dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> - Het begint met persoonlijk verhalen die cliënten en begeleiders meemaken. - Vervolgens wordt er gereflecteerd op de problemen die zich voordoen en hoe dit is aangepakt. - Daarna wordt een overzicht gegeven van kwantitatieve data. Dit is een overzicht van het aantal cliënten, klachten, tevredenheidsonderzoeken en bevindingen van de IGJ.
Kwaliteit van Arbeid	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ook hier wordt het hoofdstuk begonnen met een verhaal over maatwerk bij cliënten. Elke cliënt is anders en wordt ook anders behandeld ➤ Vervolgens wordt er reflecteert over hoe de arbeid is geregeld en hoe die bijdraagt aan het verlenen van de zorg. ➤ Als laatst wordt weergegeven hoeveel medewerkers werkzaam zijn, wat het opleidingsniveau is en wordt aangegeven wat medewerkers vinden van de organisatie door een intern onderzoek.
Kwaliteit van Middelen	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Het hoofdstuk begint met een narratief over hoe een cliënt het zorgsysteem ervaart. Hierbij wordt dus beschreven hoe bepaalde zorg wordt ervaren. ➤ Daarna wordt aangegeven hoe wordt voorzien dat de juiste zorg wordt verleend maar ook hoe de cliënt centraal kan komen te staan. Dat gebeurt volgens de interne zorgmedewerkers door goed te ‘Kijken, voelen, luisteren en begrijpen’. ➤ Het hoofdstuk sluit weer af met bepaalde cijfers. Daarin komt naar voor hoe wordt omgegaan met ICT en AVG-ontwikkelingen, wordt een vereenvoudigde jaarrekening en balans gepresenteerd en wordt specifiek weergegeven waaraan het geld wordt besteed.
Kwaliteit van dialoog en intern toezicht	<ul style="list-style-type: none"> ➤ De ontmoeting en dialoog wordt hierin centraal gesteld. Er wordt aangegeven dat persoonlijk contact de opening is naar goede zorgverlening. Het verhaal wat wordt verteld gaat in op hoe intern problemen worden aangepakt. ➤ Daarna wordt gereflecteerd hoe door middel van contact intern problemen opgelost kunnen worden en wat de rol is van verschillende medewerkers. In de essentie komt hier naar voren wat continu geleerd wordt

	<p>en wordt er beschrijven hoe dilemma's in de toekomst aangepakt kunnen worden.</p> <p>➤ Als laatst worden ook weer cijfer getoond. Hierbij wordt duidelijk wat de Raad van toezicht vindt, wat het experiment 'vernieuwend verantwoord' teweegbrengt en wat er nodig is om locaties te ondersteunen</p>
--	---

Tabel 8 Verantwoordingsdocument JP van den Bent

De soort zorg die voor het grootste deel wordt verzorgd maakt het ook mogelijk dat voor de lange termijn ontwikkelingen besproken kunnen worden. In de gesprekken met de regiocoördinatoren van JP van den Bent wordt wel aangegeven dat dit met een gemeente anders is. Daar moeten dezelfde gegevens worden aangeleverd, net zoals bij Rondomzorg. Dit zijn de volgende verantwoordingsdocumenten waar veel gegevens onder vallen:

Actor	Verantwoordingsdocumenten
Gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> - Accountantsverklaring; - Productieverantwoording; - Jaarverslag voor de financiële huishouding; - DigiMV-gegevens.

Tabel 9 Verantwoordingsdocumenten JP van den Bent

Analyse publiek verantwoordingsproces JP van den Bent stichting

Na het analyseren van de interview en interne documenten bleek dat het concept verantwoording goed aansluit bij de wetenschappelijke literatuur. Bij JP van den Bent is het verschil in houding naar gemeente en zorgkantoren duidelijk te zijn. De relatie met het zorgkantoor verloopt beter omdat er meer communicatie lijkt te zijn. Interessant om te zien is het feit dat het integrale kwaliteitsdocument wordt geëindigd met cijfers in plaats van dat daarmee wordt begonnen. In het interview met regio-coördinator mevrouw Kleen wordt aangegeven dat hiermee wordt gestimuleerd dat betrokkenen eerst het verhaal van de cliënt leest, waar het om draait, en daarna pas de bijbehorende cijfers bekijkt. 'De accountant heeft zijn controles al gedaan, dus de cijfers kloppen en daardoor kan gekeken worden naar de narratieven en reflecties', aldus mevrouw Oosterwijk. 'Daarin wordt de kwaliteit van zorg echt helder', in de woorden van mevrouw Kleen. Ook is te zien dat JP van den Bent bewust stuurt op kwaliteit en daarmee op de vertrouwensrelatie met de zorgkantoren. Middels het presenteren van alle gegevens, via haar eigen kernprincipes, kan zij op een interne manier een controle laten plaatsvinden. Ten opzichte van andere aanbieders missen zij geen verantwoordingsgegevens maar ze presenteren het vaak met meer eenvoud. Door vervolgens concreet met zorgkantoren en betrokkenen in gesprek te gaan, kunnen goede formele gespreksessies plaatsvinden. Doordat met iedere aparte gemeenten aparte afspraken gemaakt moeten worden, zijn de samenwerking stroever. Hier probeert JP van den Bent wel stappen in te zetten door het opzetten van nieuwe experimenten.