



Vieren of aanhalen?

Een onderzoek naar de rol van institutionele druk op de keuze van gemeenten voor bekostiging op basis van inspanning, resultaat of populatie binnen de jeugdzorg.

Student:	Wouter Oosterom
Studentnummer:	4229177
Master:	Publiek Management
Departement:	Bestuurs- en Organisationswetenschap
Eerste lezer:	dr. Robin Bouwman
Tweede lezer:	dr. Tom Overmans



adlasz

Samenwerken aan inzicht en perspectief

Voorwoord

Halverwege dit scriptietraject verscheen een brief van de VNG. Daarin werden zorgen geuit over de tekorten die momenteel heersen in de jeugdzorg. In de brief werd een ultimatum gesteld; of meer geld naar gemeenten voor de uitvoering van de jeugdzorg, of de jeugdzorg zou terug worden gelegd bij het Rijk. Het laat zien in wat voor dynamische sector ik mij het afgelopen half jaar heb mogen verdiepen.

Gelukkig kwam er meer geld vanuit Den Haag. Mijn respondenten, die met hart voor de zaak aan de transitie en transformatie hebben gewerkt, willen hun harde arbeid niet zomaar tenietdoen door de jeugdzorg terug te geven. Graag wil ik al mijn respondenten bedanken voor het vinden van een gaatje in de agenda voor mijn onderzoek. Ik vond het een voorrecht om te mogen luisteren naar jullie ervaringen.

Graag wil ik ook mijn begeleiders bedanken die altijd ondersteuning boden als dat nodig was. Robin, enorm bedankt voor alle feedbackmomenten die mij geholpen hebben in het proces! Als het om sturing gaat weet jij perfect de balans te vinden tussen enerzijds scherpe feedback, met daarbij voldoende concrete aanknopingspunten. Tom, jou wil ik bedanken voor het meedenken bij het vinden van nieuwe respondenten. Bovendien heb je door het aandragen van Scott een belangrijke rol gehad in het theoretische fundament van mijn onderzoek.

Tot slot wil ik Adlasz en in het bijzonder mijn stagebegeleider Lieke, bedanken. Door jouw kennis over de jeugdzorg heb ik een snelle start kunnen maken met het onderzoek. Ik kijk er naar uit om mijn onderzoeksbevindingen met Adlasz te delen.

Rest mij alleen nog u veel leesplezier toe te wensen!

Utrecht, juni 2019

Wouter Oosterom

Abstract

Gemeenten in Nederland zijn per 2015 verantwoordelijk om de Jeugdzorg in goede banen te leiden. Deze jeugdzorg leveren zij doorgaans niet zelf, maar wordt geleverd door jeugdzorgaanbieders. De gemeente bezit de financiële middelen die voorbestemd zijn voor de jeugdzorg. Dit maakt de bekostiging een belangrijk sturingsmiddel voor gemeenten om de kwaliteit van de jeugdzorg te kunnen beïnvloeden. Gemeenten in Nederland verschillen in hoe ze de bekostiging van jeugdzorg vormgeven. Gemeenten kunnen jeugdzorg bekostigen op basis van *input*, *throughput* of *output*. In 2018 werd 64% van de jeugdzorg op basis van inspanning bekostigd, 34% op basis van resultaat en 2% op basis van populatie.

De huidige wetenschappelijke literatuur over bekostigingsmodellen binnen de zorg, hanteert een perspectief waarin gemeenten vrije keuzemogelijkheden hebben om op basis van voor- en nadelen een meest geschikte variant te kiezen. Het is echter sterk de vraag of gemeenten vrij genoeg zijn om een eigen inhoudelijke keuze te maken. Zo is het decentraliseren van de jeugdzorg al geen vrije keuze geweest. Dit onderzoek voegt toe aan de wetenschap, omdat het keuzegedrag van gemeenten wordt verklaard aan de hand van institutionele druk. De hoofdvraag is als volgt: *“Hoe kan de keuze van kleine en middelgrote gemeenten in Nederland voor verschillende bekostigingsvarianten op basis van inspanning, resultaat of populatie, worden verklaard?”*

Het onderzoek is uitgevoerd middels een vergelijkende *multiple casestudy*. De gemeenten zijn geselecteerd op basis van de drie bekostigingsvarianten. Daarnaast is ervoor gekozen om kleine gemeenten te onderzoeken (minder dan 60.000 inwoners) omdat de verwachting is dat de institutionele druk hier hoger is. Doordat kleine gemeenten ook een kleiner ambtelijk apparaat hebben, zijn ze afhankelijk van samenwerkingspartners en andere (grotere) gemeenten. Binnen deze gemeenten zijn semigestructureerde interviews afgenomen met beleidsmedewerkers en wethouders met de portefeuille jeugdzorg.

De institutionele druk die respondenten noemen is vergeleken met elkaar. Respondenten noemen dat zowel regulatieve als normatieve druk wordt uitgeoefend op gemeenten om af te stappen van inspanningsbekostiging. In de toekomst zijn resultaatbekostiging en populatiebekostiging meer legitieme modellen volgens respondenten. Normatieve druk is het meest verklarend voor het verschil in de keuze tussen resultaat- of populatiebekostiging. Resultaatbekostiging gaat om het aanhalen van de teugels bij de jeugdzorgaanbieder. Per individuele cliënt wordt bepaald of een resultaat behaald is, alvorens de jeugdzorgaanbieder op zijn geld kan rekenen. Bij populatiebekostiging krijgt de jeugdzorgaanbieder meer verantwoordelijkheid en vrijheid. Hier gaat het om het vieren van de teugels.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	6
1.1 WAAR STAAT DE JEUGDZORG ANNO 2019?.....	6
1.2 GEMEENTEN AAN DE SLAG.....	7
1.3 VRAAGSTELLING.....	8
1.4 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	9
1.5 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	10
1.6 LEESWIJZER.....	10
2. THEORETISCH KADER	11
2.1 INSTITUTIONELE DRUK.....	11
2.2 VERSCHILLENDE UITINGEN VAN INSTITUTIONELE DRUK.....	11
2.2.1 <i>Regulatieve druk</i>	12
2.2.2 <i>Cognitieve druk</i>	12
2.2.3 <i>Normatieve druk</i>	13
2.3 COMPLICATIES IN DE THEORIE.....	13
2.4 BEKOSTIGINGSVARIANTEN.....	16
2.4.1 <i>Resultaatbekostiging</i>	16
2.4.2 <i>Inspanningsbekostiging</i>	18
2.4.3 <i>Populatiebekostiging</i>	20
2.2.4 <i>De drie bekostigingsvarianten in een model</i>	21
2.5 VERWACHTINGEN.....	22
3. METHODEN	23
3.1 KEUZES IN ONDERZOEKSDESIGN.....	23
3.1.1 <i>Cases</i>	23
3.1.2 <i>Respondenten</i>	25
3.2 METHODEN VAN DATAVERZAMELING.....	26
3.3 METHODEN VAN DATA-ANALYSE.....	26
3.4 VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID.....	27
3.4.1 <i>Construct validiteit</i>	27
3.4.2 <i>Interne validiteit</i>	27
3.4.3 <i>Externe validiteit</i>	27
3.4.4 <i>Betrouwbaarheid</i>	28
4. RESULTATEN	29
4.1 KERNCATEGORIEËN.....	29
4.1.1 <i>De transformatie</i>	29
4.1.2 <i>Moeten transformeren, maar niet kunnen transformeren</i>	30
4.1.3 <i>Gemeenten willen transformeren, maar verschillen in hoe ze willen transformeren</i>	31
4.1.4 <i>Onzekerheid: Durven transformeren en voorbeelden volgen</i>	32
4.1.5 <i>Empirische deelvragen</i>	33
4.2 REGULATIEVE DRUK.....	34
4.2.1 <i>Tekorten</i>	34
4.2.2 <i>Samenwerken met regio moet</i>	36
4.2.3 <i>Resultaten meten is lastig</i>	37
4.2.4 <i>Populatiebekostiging vraagt om loslaten regels en protocollen</i>	38
4.2.5 <i>Contracten</i>	38
4.3 NORMATIEVE DRUK.....	40
4.3.1 <i>Voor resultaatbekostiging: model past het beste bij de transformatie</i>	40
4.3.2 <i>Tegen resultaatbekostiging: model is te complex</i>	41
4.3.3 <i>Voor populatiebekostiging: model bevordert vrijheid zorgaanbieder</i>	41
4.3.4 <i>Tegen populatiebekostiging: model geeft te weinig sturingsmogelijkheden</i>	42
4.3.5 <i>De gemene deler: Monitoring en het gesprek</i>	43
4.4 COGNITIEVE DRUK.....	44

4.4.1 Onzekerheid.....	44
4.4.3 Voorbeeld zijn voor andere gemeenten.....	46
4.4.4 Andere gemeenten volgen.....	46
4.5 SAMENVATTING RESULTATEN	48
5. DISCUSSIE	49
5.1 PLAATSING IN WETENSCHAPPELIJKE CONTEXT	49
5.2 DE VERVOLGSTAP: WELKE WAARDEN GAAN SCHUIJL ACHTER BEKOSTIGINGSVARIANTEN?	50
5.3 THEORETISCHE BEPERKINGEN	51
5.4 METHODOLOGISCHE BEPERKINGEN	51
6. CONCLUSIE	53
REFERENTIES	54
BIJLAGE 1: TOPICLIJSTEN	58
BIJLAGE 2: VOORONDERZOEK CASESELECTIE OP BEKOSTIGINGSVARIANT.....	60
BIJLAGE 3: RESPONDENTEN	61
BIJLAGE 4: CODEBOOM	62

1. Inleiding

Wat is een schoon en leefbaar huis? – Die vraag is een stuk lastiger te beantwoorden dan: Wat is vijf uur huishoudelijke ondersteuning? Toch is dit een dilemma waar gemeenten nu mee zitten, door nieuwe mogelijkheden in de bekostiging. Ondanks dat het resultaat altijd voorop staat, zijn gemeenten in Nederland verdeeld over hoe dat het beste bereikt kan worden. Hulpbehoevende inwoners kunnen in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning huishoudelijke hulp ontvangen, zoals het schoonmaken van hun huis. De gemeente Steenbergen stapte over van inspanningsgerichte bekostiging naar resultaatgerichte bekostiging (Jansen, 2018). De hulpbehoevende inwoner had niet meer recht op vijf uur huishoudelijke hulp, maar recht op een schoon en leefbaar huis. De gemeente betaalt de zorgaanbieder niet meer op basis van vijf uur huishoudelijke hulp die is geleverd, maar pas als het resultaat behaald is. Een inwoner van de gemeente vond dat de kwaliteit sinds de overgang op resultaatgerichte bekostiging achteruit was gegaan en stapte naar de rechter (Robbe, 2018). De Centrale Raad voor Beroep (CRvB) stelde haar in het gelijk: een doel zoals 'een schoon en leefbaar huis' is te vaag. Dat is een flinke doodsteek in het resultaatgericht bekostigen.

Toch zijn ook veel gemeenten binnen de jeugdzorg overgegaan op resultaatgerichte bekostiging (Bastiaanssen, Telgen, Uenk, Wind, 2018, p.46). Evenals het lastig is om 'een schoon en leefbaar huis' vast te stellen, is dat het geval met 'de zelfredzaamheid van een jeugdige' of het 'stabiliseren van een stoornis' (Huisman, 2018). Gemeenten in Nederland verschillen in de wijze waarop ze de bekostiging van jeugdzorg vormgeven. Hoe komt het eigenlijk dat gemeenten verschillen in de wijze waarop betaald wordt voor de dienstverlening van jeugdzorgzorgaanbieders? Die vraag staat centraal in dit onderzoek en wordt onderzocht aan de hand van theorie over institutionele druk. Voordat inhoudelijk de diepte wordt ingegaan, wordt eerst een contextschets gegeven.

1.1 Waar staat de jeugdzorg anno 2019?

In 2015 is het sociaal domein gedecentraliseerd naar het niveau van de gemeente. Deze decentralisatie kan worden onderscheiden in drie wetten: de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), de Participatiewet en de Jeugdwet (VNG, n.d.). Met de decentralisatie gingen ook flinke bezuinigingen gepaard. Het draagvlak van gemeenten voor de decentralisaties stond daardoor al bij voorbaat onder druk (VNG, n.d.).

Vier jaar later kan gezegd worden dat de transitie allesbehalve vlekkeloos is verlopen; de uitvoering van de jeugdwet in het bijzonder. Momenteel is er een tekort van 605 miljoen euro bij gemeenten om de jeugdzorg uit te voeren en dat zorgt voor strategische uitdagingen: Gemeenten kopen in onder de kostprijs, aanbestedingen lopen spaak en wachtlijsten lopen op (Koster, 2018; Bezemer, 2018; Lammers, 2018; Vriesema, 2018). De bestuurlijke druk resulteert ook in problemen op de werkvloer: werkdruk onder jeugdhulpverleners neemt toe, hetgeen zich uit in hoge ziekteverzuimpercentages en het verloop van personeel (Koster, 2018). Daarnaast worden depressieve jongeren in sommige gevallen in isoleercellen geplaatst uit angst voor incidenten (Bhugwandass, 2019). De noodzakelijke inzet van onervaren personeel om medewerkerstekorten op te vullen, leidt er soms toe dat de gemakkelijkste optie wordt gekozen (Dahl, 2018).

Het is onrealistisch om al deze problemen te wijten aan de bezuinigingen die zijn doorgevoerd. In een evaluatie van de jeugdwet worden door jeugdzorgprofessionals naast bezuinigingsgerelateerde knelpunten ook andere knelpunten genoemd (Friele et al., 2018, p.503) De organisatie van Jeugdzorg is nu eenmaal een complex vraagstuk binnen het kader van Publiek Management.

1.2 Gemeenten aan de slag

De daadwerkelijke uitvoering van de Jeugdzorg, wijkteams van de gemeente daargelaten, gebeurt door professionals werkzaam binnen jeugdzorgaanbieders. De pot met geld, voorbestemd voor de jeugdzorg, zit bij de gemeenten. Beide partijen zijn in hoge mate afhankelijk van elkaar, maar hebben wel verschillende publieke waarden die zij in ogenschouw moeten nemen. Gemeenten worden politiek aangestuurd en managed, voor zover mogelijk, op wettelijk verplichte prestaties. Jeugdzorgprofessionals werken in directe relatie tot de cliënt, waarbij andere publieke waardensies komen kijken (Noordegraaf, 2015). Het afstemmen, onderhandelen en vastleggen van visies is van daarom van belang.

Een belangrijk interactiemoment tussen gemeenten en jeugdzorgaanbieders is de aanbesteding. Hierbij kiest de gemeente welke jeugdzorgaanbieders wel of niet gecontracteerd worden. Ook worden afspraken gemaakt over bekostiging en kwaliteitsborging. Deze aanbestedingen zijn strategische goudmijnen. Zo omschrijven Grandia (2017, p.302-303) en Telgen, Knight & Harland (2012, p.22) dat aanbestedingen tegenwoordig een zeer belangrijk beleidsinstrument zijn in het realiseren van brede maatschappelijke doelstellingen en het creëren van draagvlak hiervoor. De gemeente probeert binnen aanbestedingsprocedures zijn visie te koppelen aan geschikte uitvoerders. Dat leidt zo nu en dan ook tot conflicten en uitsluiting van minder geschikte partners. In de provincie Noord-Holland botsten jeugdzorgaanbieders met gemeenten over de te lage tarieven en de te hoge administratie-eisen (Lammers, 2018). Daarnaast verloor een grote jeugdzorgaanbieder een aanbesteding, omdat deze in mindere mate dan andere jeugdzorgaanbieders voldeed aan de innovatiewensen van gemeenten (Vriesema, 2018).

Om de decentralisatie inclusief bezuiniging niet een té grote opgave te maken, werden samenwerkingen tussen gemeenten niet alleen bevorderd, maar zelfs wettelijk verplicht. Zo zijn er 42 jeugdzorgregio's gevormd die gezamenlijk met de transitie aan de slag moesten (Koster, 2018). De transitie was dusdanig complex dat er minder ruimte was voor inhoudelijke beslissingen (Engels, 2016, p.5). Transformeren was nog een brug te ver. Inmiddels is de transitie al even onderweg en gaan gemeenten hun beleidsvrijheid gebruiken om zich te differentiëren (Uenk et al., 2018). Dat leidt er wel toe dat er verschillen ontstaan binnen de jeugdzorgregio's.

Ondanks het feit dat gemeenten conform de aanbestedingswet 2012 gebonden zijn aan bepaalde regels, hebben ze wel beleidsvrijheid om aanbestedingen in te richten (Pianoo, n.d.). Gemeenten kunnen voor verschillende aanbestedingsstrategieën kiezen: nodigt de gemeente partijen uit, of moeten partijen zichzelf uitnodigen? Zijn alle voorwaarden al vooraf vastgezet door de gemeenten, of zijn deze onderhandelbaar? Ook zijn er gemeenten die per cliënt een zorgaanbieder uitkiezen (Uenk, 2017). Door de beleidsvrijheid kunnen gemeenten zich onderscheiden van andere gemeenten en dat gebeurt ook volop (Uenk, 2017, p.16). De aanbesteding en bekostiging van jeugdzorg zijn thema's die gemeenten onderling verdelen.

De oude jeugdzorgregio's vallen daarom uit elkaar en nieuwe samenwerkingsverbanden tussen gemeenten ontstaan (Koster, 2018). De visie op bekostiging is een belangrijke reden voor gemeenten om nieuwe samenwerkingsverbanden te vormen (Koster, 2018).

De bekostiging van jeugdzorg is een belangrijk thema binnen de aanbestedingen (Uenk, 2017, p.16). Voor de decentralisatie golden vaste uurtarieven en productcodes. Dit wordt ook wel de p*q variant genoemd, oftewel prijs*kwantiteit. Tegenwoordig zijn er verschuivingen zichtbaar. Een groter wordend aantal gemeenten wil innovatie stimuleren en kiest daarom voor nieuwe bekostigingsstrategieën. Resultaatgerichte bekostiging is het alternatief dat steeds vaker genoemd wordt (Robbe, Telgen, Uenk, 2016). Hierbij krijgt de jeugdzorgaanbieder een deel van de kosten pas vergoed als er een daadwerkelijk resultaat behaald is. Andere vormen zijn populatiegerichte bekostiging waarbij een jeugdzorgaanbieder de verantwoordelijkheid krijgt over een wijk of deelgemeente, oftewel een afgebakende populatie. De jeugdzorgaanbieder hoeft niet op individueel niveau te verantwoorden, maar wordt bekostigd middels lumpsumfinanciering. Toch zijn er ook nog veel gemeenten die vast blijven houden aan bekostiging op basis van inspanning middels een vaste prijs per product of tijdsperiode.

1.3 Vraagstelling

Zoals uit deze inleiding blijkt: gemeenten staat onder druk: Ze worden geconfronteerd met nieuwe complexe verantwoordelijkheden. Daarbovenop wordt een stevige bezuiniging doorgevoerd. Gemeenten worden verplicht om samen te werken binnen jeugdzorgregio's. Bovendien sturen aanbestedingsregels en rechterlijke uitspraken zoals die van de CRvB het handelen van de gemeenten, terwijl een van de doelen van de decentralisatie nu juist beleidsvrijheid voor de gemeente is. Dat alles binnen een sector waarbinnen zorgprofessionals te werk gaan, die andere logica hanteren dan gemeenteambtenaren die de tekorten moeten verminderen (Noordegraaf, 2015). Al deze verhalen hebben invloed op het handelen van een gemeente en hoogstwaarschijnlijk ook op de keuze voor een bekostigingsvariant. Het is maar sterk de vraag of een gemeente volledige keuzevrijheid heeft om voor een bekostigingsvariant te kiezen. Zitten gemeenten niet gevangen in een ijzeren kooi, waarin weinig bewegingsruimte is?

Direct na de decentralisatie was er bij gemeenten sprake van tijdsdruk. Gemeenten kozen veelal voor de bekende bekostigingsvariant op basis van inspanning, om zo de continuïteit van zorg veilig te stellen (Uenk, 2016). Momenteel is er vooral sprake van budgettaire druk. Gemeenten kiezen steeds vaker voor resultaatbekostiging om tot efficiëntere oplossingen te komen (Huisman, 2018). Druk lijkt het handelen van de gemeenten in een gewenste richting te sturen. Is het slechts een kwestie van tijd voordat alle gemeenten in Nederland overstappen op resultaatbekostiging, of blijven de verschillen bestaan? Om een antwoord op die vraag te vormen is inzicht nodig waarom gemeenten kiezen voor bekostigingsvarianten. Op die wijze wordt de druk die hen naar een keuze leidt zichtbaar.

De institutionele theorie verklaart het gedrag van organisaties in relatie tot een dynamische omgeving, waarbinnen culturele aspecten en politieke machtsverhoudingen een belangrijke rol spelen (Frumkin, Galaskiewicz, 2004). Hierbinnen draait het niet altijd om de meest efficiënte of effectiefste oplossing, maar om de meest legitieme optie (Ashworth, Boyne, Delbridge, 2007). Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen of institutionele druk

invloed heeft op de keuze van gemeenten voor een bekostigingsvariant. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

“Hoe kan de keuze van kleine en middelgrote gemeenten in Nederland voor verschillende bekostigingsvarianten op basis van inspanning, resultaat of populatie, worden verklaard?”

Dit onderzoek richt zich op kleine en middelgrote gemeenten in Nederland omdat zij sinds de decentralisaties afhankelijk geworden van andere gemeenten en de regio (Boogers, Reussing, 2018, p. 19-20). Er is vaak onvoldoende ambtelijke capaciteit om aan de slag te gaan met een thema zoals jeugdzorg, waardoor gemeenten in gemeenschappelijke regelingen, ambtelijke, of zelfs bestuurlijke fusies terecht komen. De verwachting is daarom dat institutionele druk zichtbaarder is bij kleine en middelgrote gemeenten dan in grotere gemeenten.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

De invloed van institutionele druk op de keuze voor een bekostigingsvariant is nog maar weinig onderzocht (Joo, Halx, 2011). De drie bekostigingsvarianten worden vaak beschreven vanuit een meer technisch en economisch perspectief, waarin voor- en nadelen ten aanzien van efficiëntie en effectiviteit worden opgesomd (De Vries, Wolters-Ravoo, 2018; Musgrove, 2011). Ook binnen de Nederlandse context van het sociaal domein worden de bekostigingsvarianten omschreven in voor- en nadelen, op basis waarvan gemeenten een weloverwogen keuze kunnen maken. Deze thesis heeft een ander perspectief door te kijken naar de invloed van institutionele druk vanuit de omgeving op de keuze voor een bekostigingsvariant. Dit onderzoek draagt bij aan de wetenschappelijke literatuur over bekostiging door te kijken naar institutionele druk.

In de wetenschap is wel veel aandacht voor de effecten van resultaatgerichte bekostiging. *Pay for performance* en *output based pay* zijn concepten waar zowel binnen de Nederlandse als internationale context veel onderzoek naar gedaan is (Ridderbos, 2011; Porter, Kaplan, 2016). Resultaatbekostiging wordt gezien als vervanger van oude varianten zoals *fee-for-service* (inspanningsbekostiging) en *pay-per-capitation* (populatiebekostiging) (Bastiaanssen et al., 2018, p.57; Porter, Kaplan, 2016, p.6). De effecten worden afgeschetst tegen de oude bekostigingsvarianten. Het gaat binnen die onderzoeken om resultaatbekostiging ten opzichte van het oude systeem. Binnen de jeugdzorg bestaan de drie varianten echter nog naast elkaar. Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant omdat het de keuze van gemeenten voor alle drie de varianten verklaart.

Aanbestedingen zijn binnen de bestuurskundige wetenschap tevens een onderbelicht thema (Grandia, 2017). Dat is opvallend aangezien de aanbesteding een belangrijk interactiemoment vormt tussen de jeugdzorgaanbieder en de gemeente. Daarin worden zaken afgestemd, onderhandeld en vastgelegd binnen de institutionele omgeving. De bekostiging is een belangrijk onderdeel van de aanbesteding, hetgeen blijkt uit spaak lopende aanbestedingen rondom bekostigingsthema's. Dit onderzoek kan een bijdrage leveren aan de bestuurskundige wetenschappelijke literatuur over aanbestedingen, door inzicht te geven in de druk die gemeenten ertoe bewegen om te kiezen voor een bekostigingsvariant.

1.5 Maatschappelijke relevantie

“Als gevolg van de ingevoerde decentralisatiewetten is het gemeentelijke takenpakket drastisch uitgebreid. Deze nieuwe taken beslaan bovenal het sociaal domein: naar schatting komt momenteel ongeveer 50 procent van het gemeentelijke budget ten laste van uitgaven aan zorg- en participatiebeleid.” (CPB, 2004)

Gemeenten staan onder grote druk om tot financiële hervormingen te komen (Ahli, 2019). Onderdeel van die hervorming zit in de bekostiging. In 2018 hanteerde 64 procent van de gemeenten in Nederland inspanningsbekostiging in de jeugdzorg terwijl deze variant in de wetenschap wordt weggezet als inefficiënt, ouderwets en niet innovatief (Bastiaanssen et al., 2018, p.46; Christensen, Grossman, Hwang, 2009, p.3; Porter, Kaplan, 2016). Zijn sommige verhalen, zoals de nadruk op efficiëntie en effectiviteit dominant, terwijl andere verhalen worden ondergesneeuwd? Is het aannemelijk dat hierdoor in de toekomst meer gemeenten over zullen stappen op resultaat- of populatiebekostiging? In dit onderzoek wordt antwoord gegeven op die vragen. Hierbij moet vermeld worden dat deze thesis niet het doel heeft om normatieve uitspraken te doen over welke variant het beste is, of welke voor- en nadelen er kleven aan de varianten. Immers heeft elke gemeente of jeugdzorgregio haar eigen unieke context. Het doel is om inzicht te geven in welke visies er zijn ten aanzien van bekostiging en hoe deze visies druk uitoefenen in de institutionele context waarbinnen gemeenten opereren. Op die manier kan er meer bewustwording worden gecreëerd over de redenen waarom gemeenten verschillen in bekostigingsvarianten.

1.6 Leeswijzer

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is een goed afgebakend theoretisch kader nodig. In het volgende hoofdstuk is dit kader uiteengezet. Hierin wordt enerzijds aandacht besteed aan de eigenschappen en verhalen die vanuit de wetenschap worden benoemd achter de drie bekostigingsvarianten die centraal staan in dit onderzoek. Anderzijds wordt de theorie over institutionele druk verder uitgewerkt en geoperationaliseerd. In hoofdstuk 3 worden de methoden van onderzoek uitgewerkt. Hierin worden keuzes in het onderzoek uitgelegd en verantwoord. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd en geanalyseerd. Vervolgens worden de resultaten in hoofdstuk 5 tegen het licht gehouden en beschouwd wat ze voor de wetenschap betekenen. Ook worden de beperkingen van dit onderzoek behandeld en wordt een suggestie gedaan voor vervolgonderzoek. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 een conclusie getrokken.

2. Theoretisch kader

In dit theoretisch kader wordt antwoord gegeven op de theoretische deelvragen, zodat er een basis wordt gevormd voor een verdere uitwerking van de empirische deelvragen. Deze zijn als volgt:

- *Hoe kunnen we het keuzegedrag van gemeenten begrijpen aan de hand van institutionele druk?*
- *Wat houden de drie bekostigingsvarianten binnen jeugdzorg in?*

In het eerste gedeelte van het hoofdstuk wordt de theorie over institutionele druk uitgewerkt. Deze theorie staat centraal in het beantwoorden van de vraag waarom gemeenten verschillen in de bekostigingswijze van jeugdzorg. Het tweede gedeelte van het theoretisch kader gaat over de eigenschappen van de bekostigingsvariante. Tot slot wordt een conceptueel model uitgewerkt waarin de twee delen van het theoretisch kader worden samengevoegd.

2.1 Institutionele druk

Veel organisaties lijken op elkaar, maar waarom eigenlijk? Weber introduceerde het idee van de bureaucratie, waarin via hiërarchische lijnen van controle en coördinatie maximale efficiëntie wordt bereikt. Weber waarschuwde dat wanneer de rationele technische geest zich eenmaal gevestigd had, het proces van verdere bureaucrativering niet gestopt zou kunnen worden (Weber, 1968). Organisaties konden alleen nog succesvol zijn wanneer zij zich gedroegen naar het rolmodel van de bureaucratie. Dit wordt ook wel de *iron cage* genoemd, waarbinnen organisaties zich bevinden.

In de tweede helft van de 20^e kwam steeds meer twijfel over het rationele gehalte achter bureaucrativering. Empirisch bewijs onderbouwde die twijfel; bureaucratistische organisaties waren lang niet altijd even efficiënt (Meyer, Rowan, 1977). Nieuwe theorieën waren nodig om het wijdverspreide gebruik van bureaucratistische organisatiemodellen te kunnen verklaren. Dimaggio en Powell (1983) hebben met het institutioneel isomorfisme een nieuwe verklaring gevonden voor de populariteit van het bureaucratistische organisatiemodel. Het draait daarbij niet om efficiëntie en competitie, maar om legitimiteit. Organisaties gaan steeds meer op elkaar lijken omdat de institutionele omgeving van hen vraagt dat ze zich op een bepaalde wijze gedragen. Isomorfisme wordt door Dimaggio & Powell (1983, p.149) als volgt gedefinieerd: “... a constraining process that forces one unit in a population to resemble other units that face the same set of environmental conditions.” In dit onderzoek wordt gekeken of institutionele druk, zoals Dimaggio & Powell (1983) het definiëren onder isomorfisme, kan verklaren waarom gemeenten in Nederland kiezen voor verschillende bekostigingsstrategieën. Hieronder wordt uitgewerkt hoe isomorfisme druk kan uitoefenen.

2.2 Verschillende uitingen van institutionele druk

Dimaggio & Powell (1983) werken het begrip *institutional isomorphism* verder uit en onderscheiden drie varianten van institutionele druk die uitgeoefend kan worden op organisaties: *coercive*, *mimetic* en *normative isomorphism*. Belangrijk is dat het gaat om drie analytisch verschillende vormen van druk. In de empirie is het lastiger om deze varianten te onderscheiden. Om dat onderscheid te verduidelijken wordt gebruik gemaakt van Scott (1995). Scott (1995, p.35) benoemt drie pilaren; de regulatieve, de cognitieve en de normatieve pilaar. Deze hangen nauw samen met *coercive*, *mimetic* en *normative*

isomorphism. In dit onderzoek worden beide theorieën gebruikt om uiteindelijk tot drie vormen van druk te komen: regulatieve druk, normatieve druk en cognitieve druk.

2.2.1 Regulatieve druk

Regulatieve druk hangt nauw samen met *coercive isomorphism* (DiMaggio, Powell, 1983, p.150). Bij *coercive isomorphism* staat het gebruik van macht centraal. Organisaties in een omgeving worden gedwongen om zich op een bepaalde manier te gedragen. Dit kan komen door afhankelijkheden van andere organisaties, of omdat er vanuit de maatschappij bepaalde culturele verwachtingen zijn ten aanzien van organisaties. Deze uitleg is relatief breed en wijkt weinig af van de gegeven definitie van isomorfisme. Scott benoemt dat in de regulatieve pilaar, organisaties handelen naar een systeem van regels dat ondersteund wordt door surveillance en sancties (1995, p.37). Vaak wordt bij deze variant de overheid genoemd. Wet- en regelgeving zijn concrete voorbeelden van *coercive isomorphism*; het decentraliseren van jeugdzorg naar het niveau van de gemeenten middels de jeugdwet, kan worden gezien als het gebruiken van macht door de rijksoverheid. Maar denk ook aan sanctionerende maatregelen, zoals artikel 12 uit de financiële verhoudingswet; als gemeenten de financiën niet op orde hebben, worden gemeenten onder curatele van de provincie gezet (De Kluis, 2017). In dit onderzoek wordt regulatieve druk als volgt gedefinieerd: *Organisaties worden gedwongen om zich op basis van een systeem van wetten en regels te gedragen en worden gesanctioneerd als zij hiervan afwijken.*

2.2.2 Cognitieve druk

Cognitieve druk hangt nauw samen met *mimetic isomorphism* (DiMaggio, Powell, 1983, p.151). Bij *mimetic isomorphism* heerst er onzekerheid over bijvoorbeeld doelen, technologieën of symbolen. Organisaties weten niet hoe er gehandeld moet worden en kijken naar modelorganisaties, om de eigen organisatie om te vormen naar het voorbeeld van de modelorganisatie. Soms worden nieuwe managementinnovaties geïmplementeerd terwijl deze niet aantoonbaar bijdragen aan prestaties. Abrahamson (1999) verklaart dit aan de hand van onzekerheid die voortkomt uit *fads and fashions*. Onzekerheid in de omgeving zorgt ervoor dat kopieergedrag tot stand komt. Het gedrag dat uit *mimetic isomorphism* voortkomt, verklaart Scott (1995, p.44) aan de hand van zijn cognitieve pilaar. Organisaties handelen op basis van zaken die *taken for granted* zijn en willen daar niet van afwijken. Hoe komt het dat bepaald gedrag 'logisch' is en ander gedrag niet? Scott noemt drie verklaringen. In de eerste plaats vallen organisaties in onzekere situaties terug op oude bekende patronen. In de tweede plaats wordt gekeken naar de prevalentie: wat komt vaak voor? In de derde plaats gaat het om status; organisaties doen hetzelfde als andere organisaties die in hun ogen status hebben.

De decentralisatie van de jeugdzorg naar het niveau van de gemeente brengt veel onzekerheid met zich mee (Van der Steen, van Twist, 2014). Cognitieve druk kan van invloed zijn op het kiezen voor een bekostigingsvariant door gemeenten. Cognitieve druk wordt in dit onderzoek gedefinieerd als: *Organisaties handelen (in onzekere situaties) op basis van gedrag dat taken for granted is.* Om die druk te achterhalen wordt gekeken naar oude gedragspatronen, prevalentie en voorbeeld-organisaties.

2.2.3 Normatieve druk

Tot slot wordt normatieve druk in dit onderzoek gekoppeld aan wat Dimaggio & Powell (1983, p.152) *normative isomorphism* noemen. Hierbij speelt het normeringsproces van medewerkers een belangrijke rol. Deze is het sterkst aanwezig bij autonome professies zoals arts of advocaat. Enerzijds worden grote groepen opgeleid met min of meer eenzelfde blik op bepaalde onderwerpen. Anderzijds vormen de groepen netwerken met elkaar waarin dezelfde visie gedeeld en verder ontwikkeld wordt. Naast de klassieke professies kan ook worden gedacht aan meer organisatiegerichte professies zoals consultants en managers (Noordegraaf, 2015, p.126). Veel managers hebben een bedrijfsmatige achtergrond en spreken MBA-taal (De Wit, Vermeulen, 2011, p.52). Deze achtergrond botst regelmatig met het perspectief van uitvoerende professionals (Trappenburg, 2011). Het bekostigen van de jeugdzorg is een thema waarin deze botsende perspectieven zichtbaar zouden kunnen worden. Scott (1995) beperkt de normatieve pilaar niet alleen tot verschillende professies. Zo noemt Scott dat organisaties zich gedragen naar de gedeelde opvattingen in een samenleving over normen en waarden (Scott, 1995, p.37). Waarden gaan over gewenste concepten, normen gaan over hoe waarde bereikt en gemeten kan worden. Normatieve druk wordt in dit onderzoek gedefinieerd als: *Organisaties handelen op basis van wat moreel gewenst is*. Om dat te achterhalen wordt gekeken naar normen en waarden achter de bekostiging van jeugdzorg. Een relevante bron van deze normen en waarden zijn bijvoorbeeld raadsvergaderingen, waarin de normatieve koers van een gemeente bepaald wordt.

2.3 Complicaties in de theorie

Het analytische verschil tussen de drie varianten is gemakkelijker te herkennen dan het empirische verschil. Zo kan er in een onduidelijke situatie, middels een wettelijke richtlijn, worden gestuurd op de implementatie van een populaire strategie. Die macht wordt uitgeoefend door een groep managers die hoog in een organisatie zitten. Gaat het in dit geval om regulatieve, normatieve of cognitieve druk die wordt uitgeoefend? Onderzoekers die onderzoek doen naar institutionele druk lopen vaak tegen het probleem van operationalisatie aan. Zo past de operationalisatie van het concept cognitieve druk vaak evengoed bij regulatieve of normatieve druk (Mizruchi, Fein, 1999). Het is lastig om de verschillende vormen van institutionele druk te isoleren in de praktijk. In de hierboven genoemde situatie zijn alle vormen van druk aanwezig. Zo wordt de wettelijke richtlijn onder regulatieve druk, de manager onder normatieve druk, en de populaire strategie onder cognitieve druk gecodeerd. Wel kan er verschil optreden in de mate waarin een vorm van druk dominant is. Om empirisch toch een scherp onderscheid te kunnen maken zijn bronnen en uitingen van de verschillende vormen van druk gecategoriseerd. Deze operationalisatie is te zien in tabel 1.

Institutionele druk

Regulatieve, normatieve en cognitieve druk die organisaties forceren om op andere organisaties te lijken, die bloot worden gesteld aan dezelfde omgevingscondities.

Definitie	Bron van institutionele druk	Uiting in dit onderzoek
Regulatieve druk		
<i>Organisaties worden gedwongen om op basis van een systeem van wetten en regels te handelen en worden gesanctioneerd als zij hiervan afwijken.</i>	<ul style="list-style-type: none">- Wet- en regelgeving- Sancties	<ul style="list-style-type: none">- Jeugdwet- Aanbestedingswet- Wet financiële verhoudingen- Artikel 12 Wet financiële verhoudingen
Cognitieve druk		
<i>Organisaties handelen (in onzekere situaties) op basis van gedrag dat 'taken for granted' is.</i>	<ul style="list-style-type: none">- Oude patronen- Prevalentie; wat komt vaak voor?- Andere organisaties met status	<ul style="list-style-type: none">- Voortzetting oude bekostigingsstrategie- Als gemeente meegaan met de flow.- Doen wat organisaties met een voorbeeldrol doen (centrumgemeente, VNG, platform-organisaties)
Normatieve druk		
<i>Organisaties handelen op basis van wat moreel goed is</i>	<ul style="list-style-type: none">- Normen- Waarden	<ul style="list-style-type: none">- Raadsvergaderingen- Inhoudelijke argumenten voor/tegen bekostiging- Achtergrond betrokken actoren

Tabel 1: Definities, bronnen en uitingen van isomorfisme

Een andere complicatie in de theorie van DiMaggio & Powell (1983) is het begrip van conformiteit (Ashworth et al., 2009, p.169). Zo wordt isomorfisme in het artikel enerzijds gezien als het bewegen van de organisatie in een richting die de omgeving van de organisatie verlangt. Anderzijds gaat het om de gelijkenissen die organisaties met elkaar vertonen. In het eerste geval gaat het om *compliance*, in het andere geval om convergentie (p.169). In dit onderzoek gaat het zowel om *compliance* als convergentie. Analytisch en empirisch is het echter wel relevant om een onderscheid te maken. Organisaties kunnen gelijkenissen vertonen zonder dat dit verband houdt met de richting die gewenst wordt vanuit de omgeving. Ook kunnen organisaties verschillen vertonen terwijl de omgeving hen in bepaalde richting stuurt. Dat laatste hangt samen met *defiance*, oftewel weerstand.

Door het artikel van DiMaggio & Powell (1983) is de aandacht binnen de organisatie-wetenschappen komen te liggen op gelijkvormigheid. Macht, onzekerheid en

professionalisering kunnen echter evengoed druk vormen die tot divergentie leidt (Beckert, 2010). Organisaties kunnen weerstand vertonen of afwijken van de norm. Die notie is van belang voor dit onderzoek, aangezien gezocht wordt naar een antwoord dat verschil tussen gemeenten in bekostigingswijze verklaart. In dit onderzoek staat zowel druk die tot convergentie als druk die tot divergentie leidt centraal. In het proces daartussen kan sprake zijn van *compliance* of *defiance* met de druk die vanuit de omgeving komt. Het is niet zo dat er één omgeving is, die alle gemeenten richting één uniforme bekostigingsvariant stuurt. Er zijn meerdere omgevingen die verschillende, soms conflicterende perspectieven hebben (Lodge, Wegrich, 2005; Reay, Hinings, 2007). Druk kan vanuit verschillende institutionele perspectieven worden uitgeoefend.

Veel onderzoek dat naar aanleiding van het artikel van Dimaggio & Powell is verricht op het gebied van isomorfisme, richtte zich op druk die overheden uitoefenen op de markt. De druk binnen de overheid zelf is minder onderzocht (Frumkin, Galaskiewicz, 2004). De gemeente is bij uitstek een organisatie die wordt beïnvloed door institutionele druk (Pilcher, 2011). De *outputs* en *outcomes* van publieke diensten zijn in veel gevallen lastig te meten. Dat geldt eveneens voor jeugdzorg (van Yperen, 2003). Om het handelen als legitiem te zien zijn externe arbiters nodig. Die externe arbiters kunnen vanuit de omgeving druk uitoefenen op publieke organisaties zoals gemeenten.

Deelvraag 1: Hoe kunnen we het keuzegedrag van gemeenten begrijpen aan de hand van institutionele druk?

In dit onderzoek wordt gekeken hoe die druk (regulatief, normatief, cognitief) keuzen van gemeenten voor bekostigingsvarianten beïnvloedt. De definities, bronnen en uitingvormen van deze druk zijn uitgewerkt in tabel 1. Hierna volgt een uitwerking van de eigenschappen die vanuit de literatuur worden genoemd over de drie bekostigingsvarianten. Op basis van die eigenschappen kan worden gekeken waarom gemeenten overeenkomen of verschillen.

2.4 Bekostigingsvarianten

Binnen de Jeugdzorg worden drie verschillende bekostigingsvarianten gehanteerd: resultaat-bekostiging, inspanningsbekostiging en populatiebekostiging. In dit tweede deel van het theoretisch kader worden deze verschillen aan de hand van eigenschappen zichtbaar gemaakt. Om de eigenschappen te achterhalen zijn drie geschikte artikelen gevonden (Uenk, van Eijkel, van Ommen, 2015; De Vries, Wolters-Ravoo, 2016; Uenk, 2016). De bronnen zijn geselecteerd op de criteria dat ze over de genoemde bekostigingsvarianten gaan en toegepast zijn op de jeugdzorg. Om deze bronnen aan te vullen is ook gekeken naar internationale literatuur over bekostiging.

Een kanttekening hierbij is dat internationale artikelen over bekostiging vaker in een private context en ook buiten de jeugdzorg plaatsvinden. De bekostiging vormt dan doorgaans een onderhandeling tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders (Porter, Kaplan, 2016; Langenbrunner, Liu, 2005). Zorgverzekeraars zijn afhankelijk van premies en vallen onder de semi-publieke of private sector. Gemeenten zijn afhankelijk van belastingen en vormen daarmee een publieke organisatie (Moore, 2000, p.196). In dit onderzoek wordt echter gekeken naar institutionele druk. Gemeenten en private partijen zijn beiden afhankelijk van legitimiteit (Ashworth et al., 2009). Frumkin & Galaskiewicz (2004) beargumenteren zelfs dat publieke organisaties sterkere institutionele druk ervaren dan private en non-profit organisaties. De druk die wordt uitgeoefend op zorgverzekeraars, gelden volgens Frumkin & Galaskiewicz dus in nog sterkere mate voor gemeenten.

Het valt op dat zowel binnen de Nederlandse als internationale literatuur vaak wordt gesproken over voor- en nadelen van verschillende bekostigingsvarianten. De focus van de auteurs ligt daarbij vooral op het verhogen van de efficiëntie en effectiviteit. Dit past meer bij een rationeel keuzemodel dan bij een model van institutionele druk. De verwachting achter een rationeel perspectief is dat organisaties op basis van de eigen voorkeuren een optimale keuze kunnen maken (Ashworth, Boyne, Delbridge, 2009).

In dit onderzoek wordt institutionele druk als basis genomen. Deze theorie gaat ervan uit dat organisaties beperkte keuzevrijheid hebben; organisaties zitten gevangen in een ijzeren kooi waarbinnen ze slechts beperkte speelruimte hebben (Dimaggio, Powell, 1983). Het spreken in termen van voor- en nadelen, op basis waarvan gemeenten een vrije keuze kunnen maken, past minder goed bij de theorie van institutioneel isomorfisme. Een voordeel voor een manager kan een nadeel voor een professional betekenen. Vanuit verschillende perspectieven kan op andere wijze naar voor- en nadelen worden gekeken. De voor- en nadelen worden in dit artikel daarom gepresenteerd als 'eigenschappen' zonder daar een normatief oordeel aan te hangen. Gaandeweg het onderzoek zal blijken welke eigenschappen belangrijk zijn in de afweging voor een bekostigingsvariant.

2.4.1 Resultaatbekostiging

Binnen de Nederlandse Jeugdzorg hebben de Vries & Wolters-Ravoo (2016) onderzoek gedaan naar de uitgangspunten van resultaatbekostiging. Zij definiëren resultaatbekostiging als volgt: *“Bij deze vorm vindt bekostiging plaats op basis van het gerealiseerde resultaat zoals een persoon die is geholpen of een groep personen waar verbetering is opgetreden”* (p.214). Betaling aan de zorgaanbieder vindt dus plaats op basis van output. Volgens Musgrove (2011) is resultaatbekostiging een logischere wijze van bekostiging. Daarin zit een prikkel om kwaliteit

na te streven zodat een resultaat bereikt wordt: *“Clearly an output can be defined without regard to quality, but the outcome for the patient generally does depend on quality. This leads to efforts to build into the method of payment an incentive for good quality and therefore requires something more than just Fee for Service” (p.2).*

De vraag: wat is resultaat? – wordt in deze twee definities niet volledig gedekt. Gaat het om bekostiging op basis van *output* of op basis van *outcomes*? Organisaties produceren of leveren *outputs*, zodat *outcomes* behaald kunnen worden (Noordegraaf, 2015, p.77). Het gaat dus om beide facetten, alleen heeft de uitvoerende organisatie nooit geheel grip op *outcomes*, omdat externe factoren invloed hebben (Noordegraaf, 2015, p.70-71). *Outcomes* zijn bovendien lastig meetbaar. Bastiaanssen et al. (2018, p.21) geven aan dat gemeenten zelden een *no cure, no pay* systeem hanteren. De bekostiging heeft dus eerder betrekking op *output* dan op *outcomes*. Resultaatbekostiging wordt in dit onderzoek als volgt gedefinieerd: *Resultaatbekostiging is bekostiging achteraf aan de periode van zorg door gemeenten aan jeugdzorgaanbieders op basis van een output waarvan het aannemelijk is dat deze bijdraagt aan een gewenste outcome bij een individuele cliënt.*

Een veelgenoemde eigenschap van resultaatbekostiging is dat het resultaat centraal staat in plaats van een dienst of product (De Vries, Wolters-Ravoo, 2016; Musgrove, 2011). Dat stimuleert innovatie en daarmee doelmatigheid. Een goedkopere weg naar een concreet resultaat levert de zorgaanbieder immers een kostenbesparing op (De Vries, Wolters-Ravoo, 2016, p.214). Het risico van resultaatbekostiging is echter dat de zorgaanbieder slechts gemakkelijke cliënten behandelt en moeilijke cliënten buiten de deur houdt (De Vries et al., 2016, p.215). Ook bestaat het risico dat er gemakkelijke resultaatgebieden worden geformuleerd, die slechts een kleine bijdrage hebben aan een daadwerkelijke oplossing (De Vries et al., 2016, p.215). Om dit probleem te verhelpen kan een gemeente de cliënttevredenheid meten (De Vries et al., 2016, p.216). Toch schuilt ook hier een probleem in volgens De Vries et al. (2016, p.216): de beste dienstverlening voor de cliënt is niet altijd de best ervaren dienstverlening door de cliënt. Wat het publiek wil is niet altijd hetgeen dat het meeste waarde heeft voor het publiek (Benington, 2009). Zeker binnen een controversiële sector als de jeugdzorg, waarin het om uithuisplaatsingen of onder toezichtstellingen van jeugdigen gaat, is het koppelen van cliënttevredenheid aan de kwaliteit van dienstverlening lastig. Resultaten zijn überhaupt lastig te meten (Noordegraaf, 2015, p.87) en het is soms onzeker of randzaken de dienstverlening beïnvloeden (De Vries et al., 2016, p.214). Tot slot kijkt resultaatbekostiging vooral naar individueel resultaat en minder naar het resultaat voor een grotere populatie (De Vries et al., 2016, p.216). Voor professionals in de uitvoering is het maatschappelijk belang van dienstverlening evengoed van belang als het belang van de individuele cliënt (Tummers, 2011).

In de internationale wetenschappelijke literatuur is uitgebreid aandacht voor *pay-for-performance*, oftewel resultaatbekostiging (Soucat, Dale, Mathauer, Kutzin, 2017). Een interessante studie is de meta-analyse van Weibel, Rost & Osterloh (2009) waarin verschillende wetenschappelijke artikelen over de effecten van resultaatbekostiging op prestaties, worden geanalyseerd. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen uitdagende taken en minder uitdagende taken. Resultaatbekostiging heeft een negatief effect op de prestatie als het om uitdagende taken gaat en een positief effect op minder uitdagende taken. De verklaring hiervoor is dat de extrinsieke motivatie (geld, bekostiging) sterker wordt en de

intrinsieke motivatie (het aangaan van complexe uitdagingen) afneemt. Het prestatieverhaal botst met het verhaal van de professional die vanuit intrinsieke motivatie complexe uitdagingen in het belang van de cliënt graag aangaat (Wilensky, 1964).

De definitie, eigenschappen en achterliggende verhalen van resultaatbekostiging zijn samengevat in tabel 2.

Definitie: Resultaatbekostiging is bekostiging achteraf aan de periode van zorg door gemeenten aan jeugdzorgaanbieders op basis van een resultaat (output) dat behaald is bij een individuele cliënt.

Eigenschappen

- Resultaat staat centraal i.p.v. dienst of product
 - Innovatie wordt gestimuleerd
 - Prikkel tot doelmatigheid
 - Resultaten zijn moeilijk meetbaar
 - Risico op *cherry-picking*
 - Risico op het formuleren van 'makkelijke' resultaten
 - Cliënttevredenheid lastig te koppelen aan resultaat
 - Focus op individueel resultaat in plaats van maatschappelijk resultaat
 - Verbeterde prestaties minder uitdagende klussen
 - Verslechterde prestaties uitdagende klussen door afname intrinsieke motivatie
-

Tabel 2: definitie en eigenschappen resultaatbekostiging

2.4.2 Inspanningsbekostiging

Uenk, van Eijkel & van Ommen (2015, p.28) definiëren inspanningsbekostiging als volgt: *“Bij deze bekostigingsmethode ontvangen aanbieders voor elk uur geleverde zorg een vast tarief”* (p.28). Het gaat om het bekostigen van de inspanning, oftewel de *throughput* die de zorgaanbieder levert.

In de definitie van Uenk, van Eijkel & van Ommen (2015, p.28) wordt niet ingegaan of de zorgaanbieder bekostigd wordt op *throughput* waarbij het aannemelijk is dat gewenste *outcomes* behaald worden. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat het dienstverleningsproces van jeugdzorgaanbieders gericht is op het bereiken van gewenste *outcomes*. Inspanningsbekostiging wordt als volgt gedefinieerd: *Inspanningsbekostiging is bekostiging tijdens of achteraf aan de periode van zorg door gemeenten aan jeugdzorgaanbieders op basis van throughput waarvan het aannemelijk is dat deze bijdraagt aan een gewenste outcome bij een individuele cliënt.*

Het voornaamste voordeel van inspanningsbekostiging volgens Uenk et al. (2015, p.28) is dat het vastigheid creëert. Cliënten kunnen zich beroepen op het aantal uren waar ze recht op hebben. Een zorgaanbieder is gebonden aan een vast aantal uren dienstverlening en kan daar niet in minderen. Daarnaast heeft de zorgaanbieder zekerheid over de inkomsten (Uenk, 2016, p.16). De gemeente heeft het voordeel van gebruiksgemak; er hoeft in mindere mate dan bij resultaatbekostiging controle plaats te vinden op concreet behaalde doelstellingen. Het nadeel van deze variant volgens Uenk et al. (2015, p.28) is het risico op overproductie. De zorgaanbieder heeft de perverse prikkel om zo veel mogelijk uren te schrijven en hiermee de

kosten voor de gemeente omhoog te voeren. Daarnaast is er geen prikkel om doelmatig te werk te gaan en wordt innovatie belemmerd (Uenk et al., 2015, p.28). Om overproductie tegen te gaan kan een gemeente een budgetplafond instellen. Dit is echter lastig, omdat een budgetplafond vooraf geraamd moet worden. Een te ruim budgetplafond is ineffectief tegen overproductie. Een te krap budgetplafond leidt tot wachtlijsten (Uenk et al., 2015, p.28).

In de internationale wetenschappelijke literatuur wordt doorgaans negatief gesproken over *fee-for-service*, oftewel inspanningsbekostiging (Porter, Kaplan, 2016). Zo is het een veelgenoemde oorzaak voor stijgende zorgkosten (Bunker, 1970; Hillman et al., 1990; McPershon et al., 1981). Toch is het beeld niet louter negatief. Langenbrunner & Liu (2004, p.7) benoemen dat *fee-for-service* naast de veelgenoemde nadelen ook belangrijke voordelen kent: Het kan gemakkelijk ontwikkeld en geïmplementeerd worden en het geeft een realistisch beeld van de inspanning die diensten kosten.

In 2018 bekostigt nog 64 procent van de Nederlandse gemeenten de jeugdzorg op basis van inspanning (Bastiaanssen et al., 2018, p.46). Ondanks de negatieve verhalen van wetenschappers over inspanningsbekostiging, die het systeem als ouderwets omschrijven, kiezen veel gemeenten voor deze variant (Christensen, Grossman, Hwang, 2009, p.3). Het is interessant om vanuit een perspectief dat institutionele druk centraal stelt, te verklaren waarom een grote hoeveelheid gemeenten vast blijft houden aan inspanningsbekostiging.

De definitie, eigenschappen en achterliggende verhalen van inspanningsbekostiging zijn samengevat in tabel 3.

Definitie: Inspanningsbekostiging is bekostiging tijdens of achteraf aan de periode van zorg door gemeenten aan jeugdzorgaanbieders op basis van throughput waarvan het aannemelijk is dat deze bijdraagt aan een gewenste outcome bij een individuele cliënt.

Eigenschappen

- Cliënten kunnen zich beroepen op aantal uren waar ze recht op hebben.
 - Zorgaanbieder heeft zekerheid over inkomsten
 - Variant is makkelijk te ontwikkelen en te implementeren
 - Variant geeft een realistisch beeld van de inspanning achter een dienst
 - Risico op overproductie (indien geen budgetplafond)
 - Indien te ruim budgetplafond alsnog risico op overproductie
 - Indien te laag budgetplafond risico op wachtlijsten
 - Geen prikkel tot doelmatigheid (terugdringen zorgvolume wordt niet beloond)
 - *Fee-for-service* als oorzaak voor stijgende zorgkosten (=risico op overproductie)
-

Tabel 3: definitie en eigenschappen inspanningsbekostiging

2.4.3 Populatiebekostiging

Populatiebekostiging wordt door Uenk, van Eijkel & van Ommen als volgt gedefinieerd (2015, p.28): *“Bij deze bekostigingsmethode ontvangt de zorgaanbieder per tijdsperiode een vast bedrag voor elke persoon die binnen zijn populatie valt, ongeacht of deze persoon behandeld wordt of niet. Daarbij wordt de populatie per aanbieder veelal gevormd door alle inwoners die woonachtig zijn in een bepaald gebied (bijvoorbeeld wijk of regio).”* Het gaat bij deze variant om bekostiging op basis van input. Bovendien wordt niet op individueel cliëntniveau bekostigd, maar wordt door de gemeente een budget vastgesteld op basis van de populatiegrootte. Evenals bij resultaat- en inspanningsbekostiging wordt met de bekostiging van input aangenomen dat deze bijdraagt aan de *outcomes*. In dit geval gaat het echter om *outcomes* op populatieniveau in plaats van op cliëntniveau. Populatiebekostiging wordt daarom als volgt gedefinieerd: *Populatiebekostiging is bekostiging voor een vaste tijdsperiode door gemeenten aan jeugdzorgaanbieders op basis van de populatie die gedekt wordt (input) waarbij aannemelijk wordt geacht dat het budget voldoende is om gewenste outcomes op populatieniveau te bereiken.*

Het voordeel van populatiebekostiging volgens Uenk et al. (2015, p.29) is dat de zorgaanbieder een sterke prikkel heeft tot kostenbesparing. Het verschil tussen de gerealiseerde kosten en het budget is winst voor de zorgaanbieder. Echter kan een grote toename in de zorgvraag betekenen dat het budget overschreden wordt, hetgeen financiële problemen kan opleveren voor de zorgaanbieder. De sterke prikkel tot kostenbesparing zorgt ook voor een prikkel bij de zorgaanbieder om te innoveren (Uenk et al., 2015, p.29). Het voordeel voor de gemeente is dat de financiële risico's volledig bij de zorgaanbieder zijn ondergebracht. Daarnaast kan de gemeente de budgetten jaarlijks omlaag bijstellen als de zorgaanbieder minder kosten maakt. Toch ontnemt dat juist weer de prikkel tot doelmatigheid en innovatie bij de zorgaanbieder. Het juist inschatten van de budgetten door de gemeente is lastig, aangezien de zorgvraag op voorhand moeilijk in te schatten is.

In de internationale wetenschap wordt *pay-per-capitation* of *population-based-payment* vooral als bezuinigingsmaatregel gezien (Hughes et al., 2004). De perverse prikkel van overproductie, zoals bij *fee-for-service*, wordt weggenomen. Echter is nu juist een perverse prikkel tot onderproductie, in het bijzonder bij uitdagende cliënten. Ook bij populatiebekostiging dreigt het risico tot *cherry-picking* (Langenbrunner, Liu, 2004, p.12). Bovendien heeft de zorgaanbieder een verantwoordelijkheid op populatieniveau, maar niet op individueel niveau (Porter, Kaplan, 2016, p.4). In de wetenschap wordt populatiebekostiging gezien als een geschikte maatregel voor kostendrukking, maar minder voor kwaliteit voor de individuele cliënt.

In de onderzochte artikelen wordt niet genoemd dat de professional in meerdere mate in zijn element wordt gelaten. Immers hoeft er geen verantwoording op individuele *throughput* en *output* plaats te vinden, waardoor administratieve lasten worden verminderd. Er lijkt bij populatiebekostiging minder sprake van een clash tussen de prestatie logica en professionele logica dan bij resultaatbekostiging (Noordegraaf, 2015). Hiervoor geldt wel dat voldoende budget moet worden vrijgesteld. Een tekort aan budget kan het handelen van de professional belemmeren. De definitie en eigenschappen van populatiebekostiging zijn samengevat in tabel 4.

Definitie: Populatiebekostiging is bekostiging voor een vaste tijdsperiode door gemeenten aan jeugdzorgaanbieders op basis van de populatie die gedekt wordt (input) waarbij aannemelijk wordt geacht dat het budget voldoende is om gewenste outcomes op populatieniveau te bereiken.

Eigenschappen

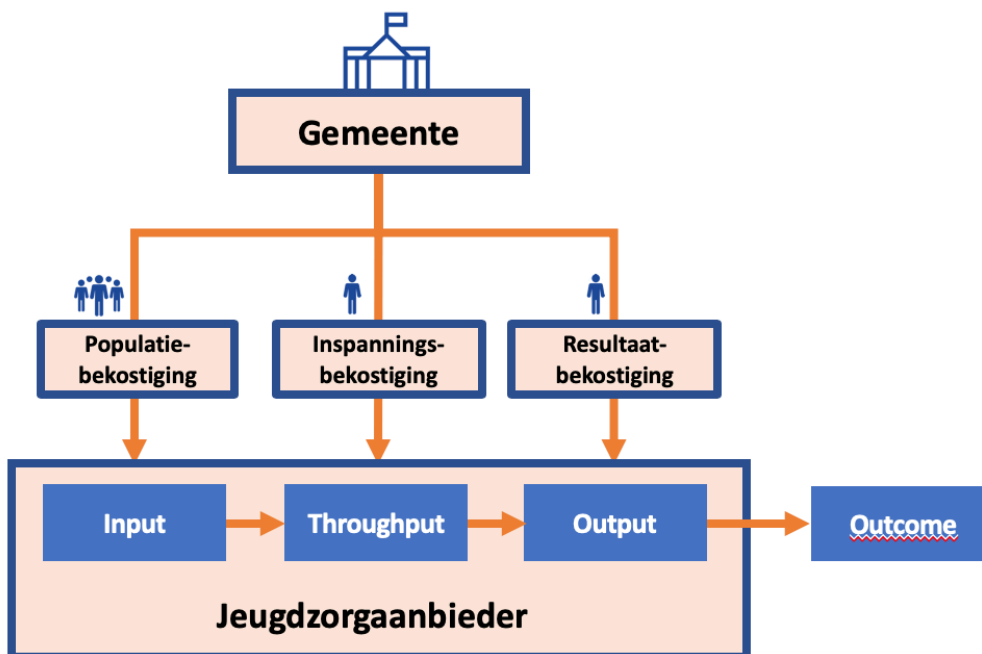
- Sterke prikkel tot kostenbesparing
- Sterke prikkel tot innovatie
- Zorgaanbieder wordt vrijgelaten, waardoor professional meer ruimte krijgt (mits voldoende budget is aangeboden)
- Bijstellen jaarlijkse budgetten door gemeente kan prikkel tot kostenbesparing/innovatie ontnemen
- Budgetten lastig in te schatten
- Zorgaanbieder kan financieel tekort oplopen door te weinig budget
- Risico op *cherry-picking*
- Zorgaanbieder heeft verantwoordelijkheid op populatieniveau, niet op individueel cliëntniveau

Tabel 4: definitie en eigenschappen populatiebekostiging

2.2.4 De drie bekostigingsvarianten in een model

Deelvraag 2: wat houden de drie bekostigingsvarianten in?

Kort samengevat passen de neutrale definities van de drie bekostigingsmodellen in het model dat in figuur 1 is geschetst. De belangrijkste verschillen zitten in de procesfase waarop bekostigd wordt. Bij populatiebekostiging wordt een vaste populatie vastgesteld op basis waarvan een budget wordt gegeven. Dit is anders dan inspannings- en resultaatbekostiging, waarbij op individueel cliëntniveau bekostigd wordt. De jeugdzorgaanbieder moet per cliënt verantwoorden hoeveel tijdsperioden besteed zijn, of verantwoorden dat de gewenste resultaten zijn behaald. Die *outcomes* liggen echter buiten het dienstverleningsproces van de organisatie. Deze kunnen namelijk ook door andere factoren worden beïnvloed, waardoor volledige grip op gewenste *outcomes* onmogelijk is.

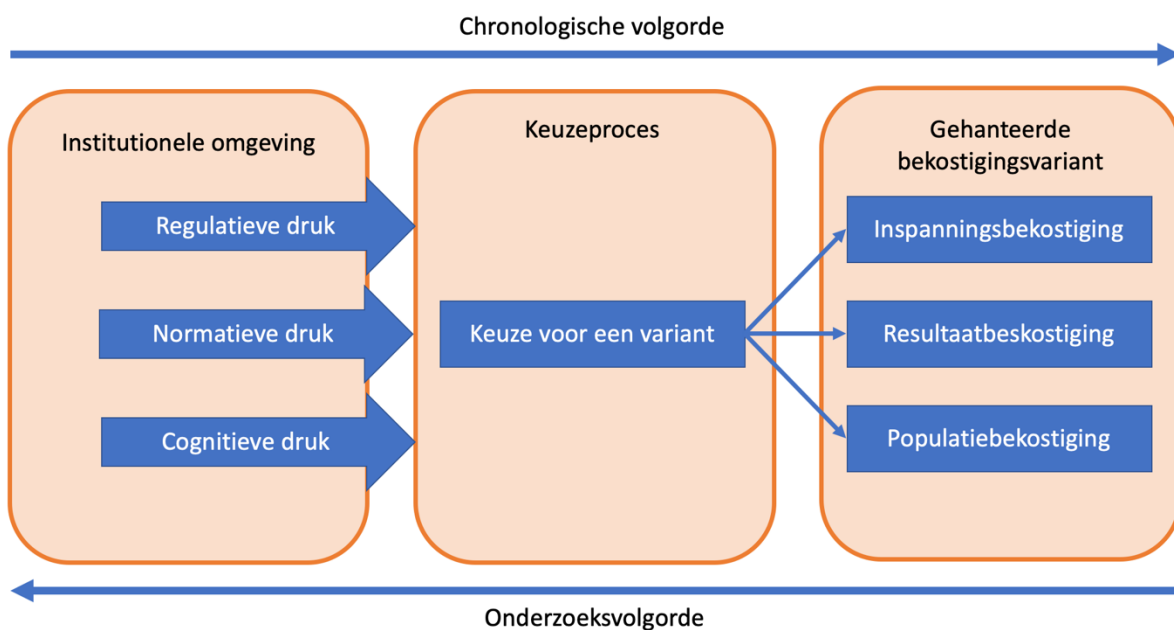


Figuur 1: bekostigingsvarianten in een model

2.5 Verwachtingen

De verwachting die ten grondslag ligt aan dit onderzoek, is dat de institutionele omgeving druk uitoefent op gemeenten. Middels regulatieve, normatieve en cognitieve druk worden gemeenten beïnvloed in de keuze die zij maken. Om dit te kunnen onderzoeken, is een omgekeerde route bewandeld (zie figuur 2). Gemeenten zijn geselecteerd op de bekostigingsvariant die op dat moment gehanteerd werd. Vervolgens is gekeken waarom zij hiervoor gekozen hebben en welke druk hierbij kwam kijken.

Er worden vooraf geen expliciete verwachtingen uitgesproken over welke vorm van druk tot de keuze voor een specifieke bekostigingsvariant leidt. Het onderzoek heeft daardoor een open karakter. In het volgende hoofdstuk worden de keuzes die gemaakt zijn in het onderzoek uitgewerkt en verantwoord.



Figuur 2: Conceptueel model

3. Methoden

In het vorige hoofdstuk is het theoretische kader uiteengezet. Hierin is duidelijk geworden wat de eigenschappen van de verschillende bekostigingsvarianten zijn en wat de theorie over institutionele druk inhoudt. In dit hoofdstuk wordt verantwoord welke keuzes zijn gemaakt in het empirische onderzoek. In het eerste gedeelte van de methoden wordt aandacht besteed aan het gekozen onderzoeksdesign; de vergelijkende *multiple casestudy*. Vervolgens wordt gekeken hoe data verzameld en geanalyseerd is. Tot slot worden de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek beoordeeld.

3.1 Keuzes in onderzoeksdesign

Het onderzoek is uitgevoerd middels een vergelijkende *multiple case study* (Bryman, 2012, p.74). Dat past bij de onderzoeksvraag die verklaringen voor verschil zoekt. Daarnaast heeft de onderzoeker geen invloed gehad op de unit of analysis. De bekostigingsvariant is in het verleden gekozen en ligt voor een vast aantal (gecontracteerde) jaren vast. Die keuze lag wel dusdanig vroeg in het verleden dat relevante respondenten die betrokken zijn geweest bij die keuze, gesproken zijn. Het is dus wel een contemporain onderwerp. Die drie eigenschappen maken de keuze voor een *multiple casestudy* gerechtvaardigd (Yin, 2018, p.9). Er zijn 11 gemeenten bestudeerd die verschillen op de afhankelijke variabelen (bekostigingsvariant, zie tabel 5). De druk die binnen de afzonderlijke cases wordt uitgeoefend, is vergeleken met de andere gemeenten. Op die wijze is het verschil in keuze voor bekostigingsvariant verklaard.

In dit onderzoek is niet gezocht naar verklaringen die generaliseerbaar zijn voor alle Nederlandse gemeenten. Daarvoor is een *casestudy* ongeschikt (Bryman, 2012, p.69). Ondanks dat sommige vormen van druk, zoals vanuit de Rijksoverheid, gelden voor alle Nederlandse gemeenten, is gekeken naar druk die in de gemeenten zelf een rol spelen. De bevindingen uit dit onderzoek kunnen wel aanleiding zijn voor een grootschalig onderzoek om een theorie verder uit te kunnen bouwen. Omdat er slechts beperkte tijd was om het onderzoek uit te voeren, is de keuze voor een kleinschalige vergelijkende *multiple casestudy* geschikter.

3.1.1 Cases

De cases zijn gericht geselecteerd op het criterium dat ze verschillen op de afhankelijke variabele; de bekostigingsvariant. De gekozen bekostigingsvariant is de centrale eenheid van analyse in het onderzoek. Om het verschil te kunnen verklaren moeten de cases verschillen in de gekozen bekostigingsvariant. Middels een vooronderzoek is vastgesteld of gemeenten inspannings-, resultaat- of populatiebekostiging hanteren. In bijlage 2 is de operationalisatie van het vooronderzoek te zien. Bij elke bekostigingsvariant zijn meerdere gemeenten onderzocht. Vanuit de gekozen bekostigingsvariant is terug beredeneerd welke vormen van institutionele druk invloed hebben. In tabel 5 is inzichtelijk gemaakt welke bekostigingsvarianten de gemeenten hanteren.

Een tweede criterium waarop geselecteerd wordt is de grootte van de gemeenten. Er is gericht op kleine (30.000 en minder) en middelgrote gemeenten (30.000 tot 60.000) geselecteerd (APE, n.d.). De decentralisatie van de Jeugdzorg beïnvloedt in sterke mate de slagkracht van gemeenten (Van Nijendaal, 2014, p.88). Omdat kleinere en middelgrote gemeenten doorgaans ook een kleiner ambtelijk apparaat tot hun beschikking hebben dan grotere gemeenten in een jeugdzorgregio, is de kans groter dat zij genoodzaakt zijn om te fuseren of samen te werken met andere kleinere gemeenten. De institutionele druk die hierbij komt kijken is uitermate relevant voor dit onderzoek. Alle geselecteerde cases hebben minder dan 60.000 inwoners, waarbij het gemiddelde 33.814 en de mediaan 31.764 inwoners is.

Gemeente	Eigenschappen
Gemeente A Bekostigingsvariant	Klein (5000-10.000 inwoners) Inspanning
Gemeente B Bekostigingsvariant	Middelgroot (45.000-50.000 inwoners) Inspanning
Gemeente C Bekostigingsvariant	Middelgroot (55.000-60.000 inwoners) Inspanning
Gemeente D Bekostigingsvariant	Middelgroot (50.000-55.000 inwoners) Resultaat
Gemeente E Bekostigingsvariant	Klein (25.000-30.000 inwoners) Resultaat
Gemeente F Bekostigingsvariant	Middelgroot (50.000-55.000 inwoners) Resultaat
Gemeente G Bekostigingsvariant	Middelgroot (30.000-35.000 inwoners) Resultaat
Gemeente H Bekostigingsvariant	Klein (20.000-25.000 inwoners) Resultaat
Gemeente I Bekostigingsvariant	Klein (25.000-30.000 inwoners) Resultaat
Gemeente J Bekostigingsvariant	Klein (10.000-15.000 inwoners) Populatie
Gemeente K Bekostigingsvariant	Middelgroot (40.000-45.000 inwoners) Populatie

Tabel 5: inwoneraantallen gemeenten per 5000 (CBS Statline, regionale kerncijfers Nederland 29 maart 2019. Geraadpleegd op 24 april 2019)

3.1.2 Respondenten

De steekproef van respondenten in dit onderzoek is doelgericht samengesteld (Bryman, 2012, p.417). In de eerste plaats is gericht geselecteerd op beleidsmedewerkers jeugdzorg. De keuze voor een bekostigingsvariant is een keuze op beleidsniveau. Er wordt van uitgegaan dat beleidsmedewerkers jeugdzorg ruime kennis hebben van deze keuze en kunnen onderbouwen waarom een keuze gemaakt is. In de tweede plaats is gericht op wethouders met de portefeuille jeugdzorg. Zij zijn politiek verantwoordelijk voor keuzes op ambtelijk niveau, dus ook voor een gekozen bekostigingsvariant. De verwachting is dat veel institutionele druk via wethouders loopt. Enerzijds wordt druk op hen uitgeoefend omdat zij de koers van een gemeente bepalen. Anderzijds kunnen zij ook zelf druk uitoefenen. Daarmee vormen wethouders een belangrijke bron van data voor dit onderzoek.

Per bekostigingsvariant is het criterium gesteld dat ten minste een wethouder gesproken wordt en meerdere beleidsmedewerkers. De uiteindelijke verdeling van respondenten per bekostigingsvariant is te zien in tabel 6. In gemeente K zijn ook een 'manager bestuur, strategie en projecten' en een externe adviseur gesproken. Dit vanwege de opdracht waarin zij op zoek gaan naar toekomstscenario's die betrekking heeft op de bekostiging van jeugdzorg. Omdat dit dusdanig relevant is voor het onderzoek, zijn zij toegevoegd aan de selectie van respondenten.

Bekostigingsvariant	Inspanning	Resultaat	Populatie	Experts
Gemeenten	A, B, C	D, E, F, G, H	J, K	-
Aantal respondenten	5	7	6	3
Waarvan beleidsmedewerker	3	6	2	-
Waarvan wethouder	2	1	2	-
Overig	-	-	2	-

Tabel 6: Aantal interviews per bekostigingsvariant

De respondenten zijn benaderd via bestuurssecretariaten van gemeenten. Omdat de selectie van respondenten niet geheel in handen van de onderzoeker ligt, is het risico op een *sampling bias* aanwezig (Bryman, 2012, p.187). Voor wethouders geldt dit probleem niet; er is immers maar een iemand per gemeente wethouder met de portefeuille jeugdzorg. Voor beleidsmedewerkers jeugdzorg geldt dit probleem in een afgezwakte vorm, omdat dit onderzoek zich richt op kleine en middelgrote gemeenten. In veel gemeenten zijn maar enkele beleidsmedewerkers jeugdzorg.

Naast de respondenten binnen de cases zijn ook interviews afgenomen met experts. Deze experts zijn geselecteerd op het criterium dat ze niet betrokken zijn bij de cases en veel kennis hebben over de bekostiging van jeugdzorg. Deze kennis uit zich in onderzoeken die ze uitgevoerd hebben. De expertinterviews worden zowel voor als na de case-interviews afgenomen. De interviews voorafgaande aan het case-onderzoek kunnen sturing geven aan de relevante topics. Achteraf worden experts geïnterviewd om duiding te geven aan de resultaten.

In tabel 7 zijn de respondenten genummerd.

Case	Aantal respondenten
Gemeente A	Beleidsmedewerker (r.1) & wethouder (r.2)
Gemeente B	Beleidsmedewerker (r.3) & wethouder (r.4)
Gemeente C	Beleidsmedewerker (r.5)
Gemeente D	Beleidsmedewerker (r.6)
Gemeente E	Beleidsmedewerker (r.7)
Gemeente F	Beleidsmedewerker (r.8)
Gemeente G	Beleidsmedewerker (r.9) & wethouder (r.10)
Gemeente H	Beleidsmedewerker (r.11)
Gemeente I	Beleidsmedewerker (r.12)
Gemeente J	Beleidsmedewerker (r.13) & wethouder (r.14)
Gemeente K	Beleidsmedewerker (r.15), wethouder (r.16), manager (r.17), adviseur (r.18)
Experts	(r.19, 20, 21)

Tabel 7: Aantal interviews per gemeente

3.2 Methoden van dataverzameling

De data in dit onderzoek is verzameld door middel van semigestructureerde interviews. Zo bleef er binnen de interviews ruimte om op casus specifieke onderwerpen in te gaan. (Bryman, 2012, p.471). De interviews hadden daarom enerzijds open karakter. Anderzijds zijn de interviews wel ingekaderd door middel van topics die gerelateerd zijn aan bekostiging en institutionele druk. Die inkadering was bovendien nodig om de cases onderling te kunnen vergelijken (Bryman, 2012, p. 472). In bijlage 1 is de topiclijst voor interviews weergegeven.

3.3 Methoden van data-analyse

De data uit de interviews zijn, met toestemming van de respondent achteraf getranscribeerd. Hierdoor was het mogelijk om de data te coderen. Bij het coderen zijn drie fasen doorlopen. In eerste instantie is *open gecodeerd* (Boeije, 2006, p.98). De volgende vraag stond centraal bij deze fase: wat zegt de respondent nu eigenlijk en past dit bij wat andere respondenten zeggen? Vervolgens is *axiaal gecodeerd* (Boeije, 2006, p.104). De verschillende zaken die respondenten genoemd hebben zijn ondergebracht bij veel voorkomende categorieën. Tot slot is overgegaan op het *selectief coderen* (Boeije, 2006, p.109). Zijn de kerncategorieën het beste onder te brengen bij regulatieve, normatieve of cognitieve druk? In deze fase is ook de vergelijking tussen de cases gemaakt. Er is gekeken of de institutionele druk het verschil in de keuze voor een bekostigingsvariant kan verklaren. In tabel 8 is een overzicht gemaakt van de drie fasen van data-analyse. Voor het coderen is gebruik gemaakt van het programma NVIVO. De codeboom is weergegeven in bijlage 4.

Open coderen	<i>Wat zeggen respondenten nu eigenlijk binnen inspannings-, resultaat-, of populatie bekostigde gemeenten?</i>
Axiaal coderen	<i>Is datgene dat respondenten noemen binnen inspannings-, resultaat-, of populatie bekostigde gemeenten onder te brengen bij overkoepelende categorieën?</i>
Selectief coderen	<i>Zijn de overkoepelende categorieën te koppelen aan regulatieve, normatieve en cognitieve vormen van druk?</i>

Tabel 8: Fasen van data-analyse

3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

De gemaakte keuzes in het onderzoeksdesign, dataverzameling en data-analyse hebben gevolgen voor de bevindingen uit dit onderzoek. Het is daarom van belang om te reflecteren op die keuzes. Hiervoor is gebruik gemaakt van de vier kwaliteitscriteria die Yin (2009, p.80) noemt voor casestudies.

3.4.1 Construct validiteit

Constructvaliditeit gaat over de vraag of gemeten wordt wat gemeten dient te worden. Om de constructvaliditeit te waarborgen zijn op twee momenten experts geïnterviewd. Voorafgaande aan de dataverzameling zijn twee experts geïnterviewd zodat de belangrijke topics achterhaald konden worden. Achteraf aan de dataverzameling is een expert gesproken om de data te duiden. Het gebruik maken van de kennis van experts verhoogt volgens Yin (2009, p.83) de construct validiteit.

3.4.2 Interne validiteit

De interne validiteit gaat over de logica van redeneren. De relatie tussen de concepten is daarbij van belang. De verwachting in dit onderzoek is dat de keuze voor een bekostigingsvariant door gemeenten wordt beïnvloed door institutionele druk. Yin (2009, p.84) benoemt als grootste gevaar voor verklarende casestudies dat te snel conclusies worden getrokken over verbanden. Yin noemt een aantal tactieken om de interne validiteit te waarborgen (2009, p.84). Hierbij gaat het met name over de wijze waarop de data geanalyseerd wordt. In dit onderzoek is ervoor gekozen om open, axiaal en selectief te coderen. Op die manier worden patronen aan elkaar gekoppeld. Daarnaast worden uitspraken die botsen met de gemaakte patronen ook geadresseerd. Op die manier ontstaat een genuanceerde uitleg, die in ieder geval niet zomaar ongefundeerde verbanden tussen concepten trekt.

3.4.3 Externe validiteit

Externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van de conclusies. Casestudies zijn in principe ongeschikt om generaliseerbare bevindingen te genereren. Yin onderscheidt statistische generaliseerbaarheid en analytische generaliseerbaarheid (2009, p.86). In dit onderzoek zijn meerdere cases, verspreid over het hele land onderzocht. Bij die cases spelen vaak dezelfde onderwerpen. Analytisch ligt het voor de hand dat die onderwerpen ook spelen voor niet onderzochte cases, die binnen dezelfde Nederlandse context zitten. Dit kan echter alleen bevestigd worden middels een kwantitatief surveyonderzoek, waarbij een groot aantal gemeenten wordt onderzocht. Het doel van dit onderzoek is niet geweest om statistisch generaliseerbare bevindingen te doen.

3.4.4 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van onderzoek gaat over de repliceerbaarheid van het onderzoek; kan het onderzoek nogmaals worden uitgevoerd met dezelfde resultaten? De keuzes die gemaakt zijn in dit onderzoek zijn gedocumenteerd (Zie bijlagen). Hiermee kan het onderzoek op eenzelfde manier worden uitgevoerd. Respondenten zullen bij eventuele herhaling echter nooit exact dezelfde antwoorden geven en interpretaties kunnen veranderen in de loop van de tijd. Dit is inherent aan het doen van (kwalitatief) onderzoek. Gemeenten kunnen nieuwe keuzes maken in de bekostiging van jeugdzorg en de druk die op hen ligt kan veranderen. Dit onderzoek laat zien dat jeugdzorg een dynamische sector is waarin beleid veranderlijk is. Het uitkomen op exact dezelfde resultaten bij eventuele herhaling is onwaarschijnlijk.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk wordt gekeken hoe regulatieve, normatieve en cognitieve druk de keuze van gemeenten beïnvloedt (4.2 – 4.4). Voordat deze analyse aan bod komt, worden de kerncategorieën die in de interviews naar voren kwamen, gekoppeld aan de vormen van institutionele druk (4.1). Tot slot worden de bevindingen samengevat en wordt antwoord gegeven op de empirische deelvragen (4.5). Deze vragen zijn als volgt:

- *Hoe beïnvloedt regulatieve druk de keuze voor de gekozen bekostigingsvariant?*
- *Hoe beïnvloedt normatieve druk de keuze voor de gekozen bekostigingsvariant?*
- *Hoe beïnvloedt cognitieve druk de keuze voor de gekozen bekostigingsvariant?*

4.1 Kerncategorieën

In het theoretisch kader is het keuzegedrag van organisaties uitgelegd aan de hand van de institutionele druk. Organisaties maken keuzes op basis van de cognitieve, regulatieve en normatieve druk die op hen wordt uitgeoefend. Deze vormen van druk zijn in het theoretisch kader geoperationaliseerd. Bij het analyseren van de data is open, axiaal en selectief gecodeerd. De volgende kerncategorieën zijn daarbij naar voren gekomen.

- *Kunnen*: Gemeenten moeten transformeren, maar kunnen soms niet transformeren
- *Willen*: Gemeenten willen transformeren
- *Onzekerheid*: Het vergt lef van gemeenten om in het onbekende te treden.

Hieronder wordt in een korte alinea uitgelicht wat de transformatie inhoudt (Zie 4.1.1). Om de analyse scherp te houden worden de kerncategorieën daarna gekoppeld aan cognitieve, regulatieve en normatieve druk (Zie 4.1.2 – 4.1.4).

4.1.1 De transformatie

Zoals uit de kerncategorieën blijkt, is de transformatie een onderwerp dat door nagenoeg alle respondenten wordt genoemd. De transformatiedoelen van de jeugdwet die in 2015 is ingevoerd, zijn als volgt (Nederlands Jeugd Instituut, n.d.):

-
- Meer inzetten op preventie en het onderstrepen van de eigen verantwoordelijkheid van hulpbehoevenden
 - Demedicaliseren; een klein beetje afwijken van de norm maakt de inzet van jeugdhulp niet automatisch noodzakelijk
 - Zo vroeg mogelijk hulp aanbieden om hoog specialistische jeugdhulp in een later stadium te voorkomen
 - Integrale hulp aanbieden
 - Professionals meer ruimte geven en minder binden aan regels en protocollen.
-

Tabel 9: Transformatiedoelen Jeugdwet

Gemeenten koppelen de bekostiging nadrukkelijk aan de transformatie. Transformeren is een soort mantra geworden, dat regulatief, normatief als cognitief kan worden ingevuld. Respondenten noemen dat het een opgave is die verbonden is met de decentralisatie (regulatief) (zie citaat r.6). Tegelijkertijd willen gemeenten de zorg inhoudelijk anders organiseren om te voldoen aan de doelen van de transformatie (normatief) (zie citaat r. 2). Transformeren brengt ook onzekerheden met zich mee. In de analyse wordt tot slot gekeken hoe gemeenten omgaan met die onzekerheden (cognitief).

“De transitie, dat moest allemaal klaar zijn in 2015, en de meer zorginhoudelijke, maar ook de sturingsopgave die daar mee samen gaat. Daarvan is gezegd, dat doen we dan in fase twee van de decentralisatie. [...] En toen ontstond er in de loop van 2016, de opgave van, nu moeten en willen we ook naar een meer inhoudelijke vorming van de transformatie.” (Respondent 6)

*“...je wilt natuurlijk een stuk van de transformatie vormgeven, en met p*q is het gewoon hartstikke lastig om iets van een transformatie te doen.” (Respondent 2)*

4.1.2 Moeten transformeren, maar niet kunnen transformeren

“En wat alle gemeenten in 2015 gedaan hebben, of in 2014, ter voorbereiding van 2015. Voor alle gemeenten was het nieuw. Het was een beleidsterrein waar we nog nooit iets mee te maken hadden gehad, dus risico's zitten daaraan; je zult maar een dood kindje in een kofferbak vinden, hè, de Savannah's. Toen werd er, dan zie je eigenlijk een standaardhouding, we gaan risico mijden. We gaan eigenlijk iets doen dat heel veel lijkt op wat we al deden. Want daar hebben we een gevoel bij en dan hebben we partners die dat ook altijd al zo gedaan hebben. Maar tegelijkertijd kregen we een bezuiniging. Als je hetzelfde doet, met minder geld, dan lukt dat niet.” (Respondent 16)

Gemeenten moeten transformeren. Enerzijds zijn er bij de decentralisatie bepaalde transformatiedoelen opgesteld door het Rijk (Jeugdwet, 2014). Anderzijds heeft het Rijk een flinke bezuinigingsopgave daaraan vastgeknoopt. Hetzelfde doen, met minder middelen is geen optie (zie citaat r. 16); in dat geval zullen de tekorten oplopen. Op gemeenten ligt druk om te moeten transformeren, zodat gemeenten naast inhoudelijke transformatiedoelen ook grip houden op de financiën.

De relevante vraag is of gemeenten, mede omgeven door de tekorten, ook kunnen transformeren; transformeren kost namelijk wat (r. 4). Nieuwe bekostigingsmodellen laten bovendien niet altijd zien dat de zorgkosten afnemen (r. 3, 4, 7, 8, 10, 15). Sommige gemeenten zetten daarom niet meer in op transformeren (zie citaat r. 4). De onderzochte gemeenten verschillen in de mate waarop ze kunnen transformeren en nieuwe bekostigingsmodellen kunnen invoeren.

“... en daar wringt de schoen en zie je ook dat sommige gemeenten ook niet meer inzetten op transformeren, omdat ze dat dus niet kunnen betalen.” (Respondent 4)

Het niet kunnen transformeren wordt in dit onderzoek gezien als regulatieve druk. Gemeenten moeten, anders dan de ministeries, een sluitende begroting hebben. Indien er sprake is van forse kostenoverschrijdingen kunnen gemeenten ervoor kiezen om bibliotheken en zwembaden te sluiten, zodat er meer middelen vrijkomen voor de uitvoering van de jeugdwet. Theoretisch zou beredeneerd kunnen worden dat dit een normatieve keuze is die de gemeente moet maken. In dit onderzoek wordt dit echter niet als normatieve keuze gezien omdat het in de praktijk zeer ongewenst is om daar überhaupt een keuze in te maken. Het niet kunnen transformeren, mede door bezuinigingsmaatregelen van de Rijksoverheid, wordt daarom gezien als regulatieve druk. Er is immers sprake van een sanctie als de gemeente buitensporige tekorten oploopt door wél te transformeren. De gemeente moet dan korten op andere belangrijke onderwerpen, of loopt het risico een artikel 12-gemeente te worden.

“Weet je, de hele discussie is steeds geweest, van geef ons nou de mogelijkheden om die verandering tot stand te brengen. Als je bijvoorbeeld kijkt naar hoe ze het in Denemarken hebben gevolgd, daar hebben ze het ook op dezelfde manier vormgegeven maar met een belangrijk verschil. De gemeenten die het uit moeten voeren, niet gelijk een korting om de oren kregen. Dus in staat werden gesteld om met gelijkblijvende budgetten die veranderingsprocessen in te kunnen gaan.” (Respondent 6)

Toch geven respondenten uit verschillend bekostigde gemeenten ook aan dat die bezuiniging juist een trigger was om te transformeren (r. 3, 8, 12, 15). Het maakt dat gemeenten in een ongemakkelijke balans zitten: Gemeenten moeten transformeren. Enerzijds kunnen sommige gemeenten niet transformeren. Anderzijds rendeert het voor gemeenten die wel transformeren nog niet op financieel gebied (zie citaat r. 3).

“Aan de andere kant, die tekorten leveren ons nu ook eindelijk eens op, dat we ook echt moeten doorzetten, voor innovatie denk ik... Innovatie komt niet vanzelf. Als je in een lauw bad zit, dan blijft iedereen daar een beetje in zitten. En nu zitten we echt op het spoor zo van: we moeten gewoon doorpakken! Ook al rendeert het nu niet met de dingen die we nu doen.” (Respondent 3)

4.1.3 Gemeenten willen transformeren, maar verschillen in hoe ze willen transformeren

Het willen voldoen aan de transformatiedoelen hangt in dit onderzoek nauw samen met normatieve argumenten voor en tegen de bekostigingsvarianten. Het overgrote merendeel van de respondenten ziet inspanningsbekostiging niet als gewenst, omdat het de ‘oude’ manier van bekostigen is die niet bijdraagt aan de transformatiedoelen. Twee van de drie onderzochte gemeenten (A, B) die volgens de caseselectie nog op basis van inspanning bekostigden hebben de zware jeugdhulp per 1 januari 2019 ingekocht op basis van populatiebekostiging. In het transformeren lijken resultaatgerichte en populatiegerichte bekostiging de twee opties te zijn.

“We zien in ieder geval dat fee for service, dat model is in ieder geval niet het ideale model. Als je dat puur hanteert, dan zie je dat de kosten de spuigaten uitlopen, dat zie je niet alleen in Nederland maar ook in een hoop andere landen. Zeker in Amerika. Dus je moet in ieder geval iets anders hebben dan dat.” (Respondent 19)

Naast inhoudelijke argumenten om voor een bepaald model te kiezen, zijn in dit onderzoek ook argumenten buiten de inhoud van bekostiging gevonden, die een keuze over bekostiging wel beïnvloeden. Een belangrijk punt waarop gemeenten verschillen is de rol van de jeugdzorgregio. Jeugdzorg wordt doorgaans ingekocht binnen een jeugdzorgregio. Dit maakt dat gemeenten onderling ook moeten afstemmen welk model het meest gewenst is (zie citaat r. 6). In dit onderzoek zijn verschillende benaderingen naar voren gekomen over het betrekken van de jeugdzorgregio. In sommige regio’s wordt eenheid als belangrijke voorwaarde gezien voor succesvolle inkoop (r. 6, 7, 8, 12). In andere regio’s zitten gemeenten die het nadrukkelijk oneens zijn met de gevaren koers en besluiten om de jeugdzorgregio te verlaten, zodat ze een eigen koers kunnen varen (r. 13, 15, 16). Smaakverschillen over bekostiging in een regio kan er dus toe leiden dat regio’s uit elkaar vallen. Dat komt omdat de regionale inkoop niet altijd verenigd kan worden met andere bekostigingsvarianten (zie citaat r. 21).

“...het begint eerst met welke keuze, welk model kies je? Welk model past het beste bij de uitgangspunten die je als regio hebt. Dan begint de zoektocht, en in die zoektocht stel je vast dat er geen ultiem model is.” (Respondent 6)

“Sowieso zijn bepaalde bekostigingsmethodieken moeilijk verenigbaar met bepaalde inkoopmodellen. Als jij kiest voor een lumpsummodel, dan kan je niet kiezen voor een open huis structuur, en dat betekent dat dus, als je graag met een lumpsummodel financiering wil werken, dan moet je automatisch ook over naar een selectie van enkele aanbieders.” (Respondent 21)

Bij gemeenten die resultaatbekostiging hanteren, wordt het samenwerken in de regio over het algemeen gezien als verplicht (r. 6, 7, 8, 12). Niet alleen omdat het Rijk hierop gestuurd heeft bij de decentralisatie, maar ook omdat alleen inkopen onmogelijk is. Bij de onderzochte populatiebekostigde gemeenten heerste een gevoel dat de regio niet genoeg transformeerde, waardoor het heft in eigen handen werd genomen (r. 13, 15, 16). Bij hen is dus wel het gevoel dat gemeenten zelf aan de slag kunnen. Uitzondering hierop zijn de twee inspanningsgerichte gemeenten (A, B) die zware jeugdhulp per 1 januari 2019 populatiegericht bekostigen. Hier is wel gezamenlijk in regioverband overgestapt op een nieuw bekostigingsmodel (r. 1, 3, 4).

De argumenten die niet primair over bekostiging gaan, passen minder bij het normatieve perspectief. Het ene perspectief is dat samenwerken in de regio moet, omdat het alleen inkopen van jeugdzorg niet mogelijk is. Dit past beter bij regulatieve druk. Het andere perspectief is dat de regio niet voldoet aan de transformatiedoelen, en dat de gemeente daarom beter zelf aan de slag kan gaan. Omdat dit dusdanig veel onzekerheden met zich meebrengt, past dit beter bij cognitieve druk.

4.1.4 Onzekerheid: Durven transformeren en voorbeelden volgen

“Nou ja zodra je natuurlijk iets anders gaat doen dan dat je altijd al deed, dan moet je een vorm van lef hebben. [...] Dus ja, verandering, is altijd spannend, want je weet wel hoe het ging, maar je weet nooit hoe het nieuwe uitpakt.” (Respondent 21)

Bij het begin van de transitie waren gemeenten vooral gericht op risicomijding. Gemeenten vielen terug op oude systemen. Momenteel ligt er grote druk op gemeenten om het oude systeem los te laten en te transformeren, aldus nagenoeg alle respondenten. Bij de onderzochte gemeenten is er een sterke drijfveer om nieuwe bekostigingsvarianten te implementeren. In meerdere interviews is naar voren gekomen dat transformeren lef vergt.

Sommige gemeenten willen een voorbeeldrol op zich nemen en bestaande systemen achter zich laten (r. 13, 15, 16). Veel respondenten noemen daarnaast vaak dat er voorbeeldregio's zijn, waar actief naar gekeken wordt. Zo ontstaat een mix van durven te transformeren, maar ook om bij andere gemeenten te kijken. Respondent 3 noemt het een 'open laboratorium'.

“...het is wel een soort open laboratorium he. Je mag bij iedereen in de keuken kijken, en dat vind ik zelf heel leuk, er is niemand die het afschermt en zegt van, nee, ik wil dat... Een bedrijf zou het voor zichzelf willen houden, die gaat niet laten zien hoe die dat frisdrank heeft gemaakt. Maar hier is dat veel opener.” (Respondent 3)

In het theoretisch kader is cognitieve druk geoperationaliseerd in drie uitingsvormen

- Voortzetting van de oude bekostigingsstrategie
- Als gemeente meegaan met de flow
- Doen wat organisaties met een voorbeeldrol doen.

Het voortzetten van de oude bekostigingsvariant was dominant in de eerste paar jaren na de decentralisatie. Momenteel zijn de twee andere uitingsvormen nadrukkelijk aanwezig. Het meegaan met de flow hangt nauw samen met wat modelgemeenten doen; het gaat in die gevallen om volgen. Een uitingsvorm van cognitieve druk die respondenten noemen, maar niet geoperationaliseerd is, gaat over gemeenten die onbekend terrein betreden. Hiervoor is lef nodig. Sommige gemeenten geven zelfs aan het voorbeeld te willen zijn voor de rest van Nederland (r.13, 15, 16). Het durven transformeren wordt daarom gekoppeld aan cognitieve druk.

4.1.5 Empirische deelvragen

Het onderscheiden van de vormen van institutionele druk is empirisch gezien lastiger dan analytisch (Mizuchi, Fein, 1999). Respondenten noemen soms zaken die onder meerdere vormen van druk geplaatst kunnen worden. Voor de samenhang in het onderzoek zijn keuzes gemaakt. Het doel van dit eerste deel van het resultatenhoofdstuk is om die keuzes transparant te maken. In tabel 10 is weergegeven hoe institutionele druk gekoppeld is aan de kerncategorieën die naar voren kwamen in de interviews. In de komende paragrafen wordt gekeken welke regulatieve, normatieve en cognitieve druk wordt uitgeoefend op de onderzochte gemeenten in de keuze voor een bekostigingsvariant. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de empirische deelvragen.

INSTITUTIONELE DRUK	KERNCATEGORIEËN	VOORBEELDEN SUBCATEGORIEËN
REGULATIEF (4.2)	- (Niet) kunnen transformeren - Moeten	- Tekorten te hoog voor transformatie - Samenwerken moet
NORMATIEF (4.3)	- Willen transformeren	- Ontevreden over oude model - Vrijheid zorgaanbieder - Resultaat staat voorop
COGNITIEF (ONZEKERHEID)(4.4)	- Durven transformeren - Voorbeelden Volgen	- Durven bestaande systemen los te laten - Zelf het voorbeeld willen zijn - Voorbeelden volgen

Tabel 10: Koppeling institutionele druk aan kerncategorieën interviews.

4.2 Regulatieve druk

Hoe beïnvloedt regulatieve druk de keuze voor de gekozen bekostigingsvariant?

Het (nog) niet goed kunnen transformeren komt bij alle gemeenten naar voren. Ondanks dat veel gemeenten zijn overgestapt op resultaat- of populatiebekostiging, wordt ook daar nog tegen regulatieve barrières aangelopen. De transformatiedoelen worden daarom nog niet behaald.

4.2.1 Tekorten

Een vorm van regulatieve druk die veel naar voren komt, is het financiële tekort dat gemeenten momenteel ervaren. Die tekorten worden deels veroorzaakt door de bezuiniging die het Rijk in 2015 bij de decentralisatie heeft doorgevoerd. Door én te bezuinigen én een nieuw takenpakket neer te leggen bij gemeenten zijn ze onvoldoende in staat gesteld om te kunnen transformeren (zie citaat r.5). Vier jaar na de decentralisatie wordt er nog steeds niet voldoende geld beschikbaar gesteld door de Rijksoverheid (zie citaat r.4).

“... eigenlijk was het natuurlijk al een onmogelijke opgave. En de hele transitie en dan ook nog een bezuinigingsslag daarin.” (Respondent 5)

“Het Rijk stelt nu te weinig beschikbaar, dat is natuurlijk ook de oproep uit het hele land. Dat er te weinig geld beschikbaar is. En je ziet dat eigenlijk, dat de mogelijkheden voor een gemeente om daarin te sturen, en om te zorgen dat je binnen het budget blijft, die zijn beperkt, en we hebben eigenlijk te kort de tijd, om dan te kunnen sturen om dat te verbeteren. En daardoor zie je dat de tekorten overal oplopen, omdat er én gekort wordt, én we moeten anders werken en dat gaat tegelijkertijd, lukt dat gewoon niet.” (Respondent 4)

Tekorten worden als belemmerend gezien om te kunnen transformeren. Tekorten vormen echter ook aanleiding om af te stappen van inspanningsbekostiging. Op de vraag waarom gemeente B is afgestapt van p*q-financiering, antwoordt respondent 3 als volgt:

“Jazeker, de grootste transformatieopgave ligt daar. Dus, daar wil je gewoon grip op hebben, je wilt gewoon... Het is ook echt gedaan vanuit het beheersen van de kosten.” (Respondent 3)

Gemeente C is de enige gemeente die in dit onderzoek nog volledig op basis van inspanning bekostigt. De gemeente wenst in de toekomst over te stappen op een nieuw bekostigingsmodel, maar acht dat nu nog niet realistisch. Dat komt mede door de uitzonderlijke situatie waarin de gemeente zich bevindt. Zo heeft de gemeente afgelopen jaar een intensief fusieproces ondergaan, waarbij van jeugdzorgregio overgestapt moest worden. Respondent 5 geeft aan dat dit veel tijd en energie heeft gekost. Die tijd en energie is ten koste gegaan van het kijken naar de transformatiedoelen en nieuwe bekostigingsvarianten. Opvallend genoeg geeft de respondent aan dat eerst de financiële grip moet worden gevonden, alvorens overgestapt kan worden op een nieuw bekostigingsmodel (zie citaat r.5). Nagenoeg alle andere respondenten noemen dat het gebrek aan financiële grip juist aanleiding is om over te stappen op een nieuw model. Gemeente C is ‘gevangen’ in een bekostigingsmodel dat, aldus respondenten, nauwelijks financiële grip oplevert. Tegelijkertijd zoekt de gemeente die financiële grip voordat een nieuw bekostigingsmodel wordt overwogen.

“... dat gaat hem niet worden hoor denk ik. Nee, want daarvoor moeten we natuurlijk met de vijf gemeenten op een lijn zitten, ik denk dat dat nog een brug te ver is eerlijk gezegd. ... Ik merk toch dat gemeenten, zeker nu de kosten zo zijn gestegen, de grip meer willen.” (Respondent 5)

Ook nieuwe vormen van bekostiging leveren niet de financiële grip op die gezocht wordt. Dat wordt bevestigd door respondenten uit gemeenten met resultaatbekostiging (r. 6, 7, 8, 10) en populatiebekostiging (r.15). Het gebrek aan financiële grip speelt een rol in zowel inspannings-, populatie- als resultaatgerichte gemeenten. Gemeente A is de enige gemeente waar expliciet benoemd is dat de tekorten geen rol spelen (zie citaat r. 2). Bij andere onderzochte gemeenten is de financiële grip op de jeugdzorg een thema met hoofdletters.

“...wij zijn toch nog wel een luxegemeente zeg maar qua dat we niet zo de pijn voelen als veel gemeentes nu al wel. Die moeilijke keuzes moeten maken omdat ze echt zware tekorten hebben.” (Respondent 2)

De tekorten en de zoektocht naar financiële grip, zetten gemeenten in een lastig parket. Gemeenten moeten namelijk een sluitende begroting en jaarrekening hebben, anders dreigt de gemeente onder curatele van de provincie te worden gesteld (Zie citaat r. 10).

“...wij moeten verplicht, op 0 eindigen.” (Respondent 10)

Bij gemeente G wordt genoemd dat een gemeente ervoor kan kiezen om wachtlijsten op te laten lopen en daarmee de jeugdzorg te versralen (Zie citaten r.10). Anderzijds zit de gemeente ook in discussies om op andere gemeentelijke voorzieningen te bezuinigen, zoals zwembaden en bibliotheken.

“...we hebben het goed kunnen oppakken, behalve die kosten, dat kunnen we niet voor mekaar krijgen, en daar zit je nu. En om die kosten voor mekaar te krijgen, daarvoor moet je organisatorische veranderingen gaan doen. Maar als je dat hard gaat inzetten, zoals wij dat nu moeten doen, betekent dat wel dat... Dan komen er toch weer wachtlijsten en dergelijke. En dan ga je dus echt je zorg naar beneden toe brengen.” (Respondent 10)

“...wij zitten op dit moment, in een taakdiscussie, en dan hebben we het serieus over het sluiten van bibliotheken, en er staat zelfs een zwembad gemarkeerd van: dit levert het op, en wat gaan we daarmee doen. Dat is wel de discussie waar je in zit, en dat is eigenlijk een discussie waar je helemaal niet in wilt komen.” (Respondent 10)

Linksom of rechtsom, de te krappe budgetten van de Rijksoverheid zorgen voor regulatieve druk die gemeenten beperkt om de transformatiedoelen te behalen. Opvallend is dat de tekorten dus evengoed spelen in gemeenten die overgestapt zijn op resultaat- en populatiebekostiging, als in gemeenten die nog inspanningsbekostiging hanteren. Deze regulatieve druk kan dus niet verklaren waarom gemeenten kiezen voor nieuwe vormen van bekostiging.

4.2.2 Samenwerken met regio moet

Gemeenten zijn verplicht door het Rijk om in 2015 om samenwerking met andere gemeenten op te zoeken (r. 5). Zo zijn er jeugdhulpregio's gevormd. Gemeenten zijn binnen die regio's afhankelijk van keuzes die andere gemeenten maken. Bovendien heb je in jeugdzorgregio's met verschillende schaalgroottes van gemeenten te maken. Enerzijds zorgt dat ervoor dat ervoor dat de grootste gemeente in een regio meer aan het stuur kan zitten. Anderzijds wordt het als noodzakelijk gezien dat een centrumgemeente meer verantwoordelijkheden op zich neemt en dus meer stuurt. Kleine gemeenten zijn in het perspectief van respondent 3 te klein om het zelf te doen (zie citaat r. 3).

“Maar je bent als gemeente ook gewoon veel te klein. Ik zou niet weten hoe we dit, qua capaciteit betreft, en wat we vanuit [gemeente B] hadden kunnen doen. En dat geldt natuurlijk voor de kleine gemeenten net zo goed. Natuurlijk voelt het soms wel eens alsof [centrumgemeente in regio] gewoon heel erg aan het sturen zit. Maar ja, er moet iemand aan het stuur zitten, anders krijg je gewoon geen goede afspraken.” (Respondent 3)

Binnen de gemeenten die op basis van inspanning bekostigen, wordt regiosamenwerking als belangrijke voorwaarde gezien om te kunnen transformeren (r. 1, 3, 4, 5). Maar ook respondenten uit resultaatgerichte gemeenten benadrukken dat het opereren in regioverband een must is (r. 6, 8, 12). Hierbij wordt ook verwezen naar de wet (zie citaat r. 6)

“Dat is niet mogelijk, dat kan niet, dat is niet handig, en ik denk dat je als gemeente ook een aanwijzing krijgt vanuit het ministerie, [...] in principe is elke gemeente verantwoordelijk voor zijn eigen ding, maar er staat in de wet dat je daarvoor eerste de samenwerking moet zoeken.” (Respondent 6)

Naast dat de wet samenwerking voorschrijft, vinden respondenten het praktisch niet handig (r. 6, 8, 12). Een voorbeeld waaruit blijkt dat het voor kleine gemeente lastig is, zit in het contractmanagement (zie citaat r. 8).

“...wij hebben in [jeugdzorgregio] 250 zorgaanbieders bij wijze van spreken, dat moet je dan als gemeente in je eentje gaan zitten contracteren. Dat lukt natuurlijk niet.” (Respondent 8)

De gemeenten D, F en G, die binnen dezelfde jeugdzorgregio zitten, benoemen allen dat overeenstemming binnen de regio cruciaal is. De keuze om binnen een regio te blijven lijkt voorop te staan op de keuze voor een bekostigingsvariant (zie citaat r. 8). Er ligt een regulatieve druk op gemeenten om binnen de regio te blijven en daarmee ook om overeenstemming te bereiken over een bekostigingsvariant. Geen overeenstemming wordt gezien als een 'aanfluiting'.

“Dat we als regio een model wilden, dat was wel een, zowel bestuurlijk als ambtelijk een groot uitgangspunt, we hadden het als een aanfluiting ervaren als dat niet gelukt zou zijn.” (Respondent 8)

Dat is een belangrijk verschil met gemeenten die populatiebekostiging hanteren. De twee onderzochte gemeenten die populatiebekostiging hanteren (J, K), zijn beiden uit de initiële jeugdzorgregio gestapt. Experts omschrijven populatiebekostiging als trendbreuk (r. 19, 20).

Daar waar inspanningsgerichte bekostiging en resultaatgerichte bekostiging enigszins op dezelfde wijze ingekocht kan worden, wordt bij populatiebekostiging een beperkt aantal jeugdzorgaanbieders gecontracteerd.

“Het moment dat je populatiebekostiging kiest, kies je ook voor trendbreuk. Dus daarmee is het ook een grote verandering.” (Respondent 19)

Voor een trendbreuk is een sterke bestuurder nodig die het bekostigingsmodel er doorheen kan drukken (r. 17). Dit was binnen de onderzochte gemeente K het geval (zie citaat r. 15). Het avontuur aangaan als zelfstandige gemeente was belangrijker dan het moeten samenwerken in regioverband.

“Nou lef heeft [Wethouder gemeente] heel veel. En die kon ook echt op dat moment, hij is echt een bestuurder. Hij kon op het juiste moment bestuurlijk ongeduld laten blijken; en nu gaan we door [...]. Hij kon ook een Raad ertoe bewegen van, ga nou niet zo over details vragen, we gaan het avontuur gewoon aan. En als het niet gaat slagen, dan gaan we niet allemaal dood hier?” (Respondent 15)

Ook binnen gemeente J wordt politieke lef als voorwaarde gezien voor het kunnen verlaten van de jeugdzorgregio (r. 13). Een politieke bestuurder met lef zorgt ervoor dat een gemeente zich kan ontdoen van regulatieve druk. Respondent 13 uit gemeente J geeft wel aan dat samenwerking met de twee andere gemeenten noodzakelijk is. Daarin zit dus een verschil in perspectief. Een belangrijke nuance is ook dat gemeenten A en B, die per 2019 de zware jeugdzorg op basis van populatie bekostigen, regiosamenwerking wel als noodzakelijk zien (r. 1, 3, 4).

Een eerste lichtung gemeenten die populatiebekostiging hanteert is uit de jeugdzorgregio gestapt. In gemeenten met inspannings- en resultaatbekostiging is sprake van een grotere regulatieve druk om in regioverband te opereren.

4.2.3 Resultaten meten is lastig

Dit is een vorm van regulatieve druk die zich beperkt tot gemeenten die resultaat gebonden bekostiging hanteren. Het bekostigen van zorgaanbieders op basis van gerealiseerde resultaten is complex. Respondenten noemen dat zorgaanbieders mede door die complexiteit lastig afgerekend kunnen worden op niet behaalde resultaten. Een respondent noemt het systeem ‘boterzacht.’ Dit sluit eerder aan op wat in het theoretisch kader beschreven is dat gemeenten zelden een *no-cure-no-pay* systeem hanteren.

“De lastigheid in het geheel is natuurlijk wel dat je met mensen te maken hebt en dat je niet alleen een aanbieder verantwoordelijk kan houden voor het resultaat dat behaald wordt. Want als een cliënt niet meewerkt, of toch andere grillen opzet, dan wordt het heel erg lastig. Dus dat is de hele uitdaging van het stelsel.” (Respondent 12)

Stel nu dat een gemeente misstanden constateert bij een zorgaanbieder. In dat geval is het hard sturen op niet behaalde resultaten wenselijk. Resultaatbekostiging zou de handvatten moeten geven om geld terug te kunnen vragen. De niet behaalde resultaten kunnen dan namelijk herleid worden aan het niet functioneren van de zorgaanbieder. Maar ook in die

gevallen kunnen gemeenten lang niet altijd geld terugverwachten (Zie citaat r. 7). Het roept de vraag op of resultaatbekostiging wel de verandering te weeg kan brengen die het beoogt. Momenteel lijkt het nog veel op trajectfinanciering en daarmee op inspanningsbekostiging.

“Maar als je dus misstanden signaleert om vervolgens terug te kunnen vorderen, daar zitten hele ingewikkelde juridische procedures achter, en die duren heel lang. [...] Ik vind als je misstanden signaleert moet je gewoon een week later je geld terug kunnen storten. Maar dat mag je dan dus allemaal weer niet. Want de wetgeving poehpoeh.” (Respondent 7)

Daarnaast hangt er nog een andere donkere wolk boven resultaatbekostiging. Dit onderzoek opende met een uitspraak van de hoge rechter. “Een schoon huis” was een te vaag resultaat. Gemeenten moeten resultaten in het kader van de WMO daarom kwantificeerbaar maken, bijvoorbeeld in het aantal uren zorg waarop een cliënt kan rekenen (Zie citaat r. 10). Binnen de jeugdzorg is er nog niet een dergelijke uitspraak gedaan, maar er is absoluut een risico aanwezig dat eenzelfde soort uitspraak binnen de jeugdzorg gaat komen. Deze regulatieve druk kan in de toekomst een behoorlijke invloed uitoefenen op gemeenten om af te stappen, of niet te kiezen voor resultaat gebonden bekostiging.

“Op een gegeven moment hebben we daar ook resultaat, resultaatgerichte inkoop gedaan, en dat is weer teruggedraaid door de gemeente, of door de rechter! Die zei: Nee je moet uren bieden.” (Respondent 10)

4.2.4 Populatiebekostiging vraagt om loslaten regels en protocollen

De regulatieve druk die bij resultaat gebonden bekostiging een grote rol speelt, is in veel mindere mate aanwezig bij gemeenten met populatie gebonden bekostiging. Een verklaring hiervoor is dat het model van populatiebekostiging vraagt om het loslaten van regels en protocollen (r. 13, 15, 16).

“Waar je meer last van hebt, je hebt vanaf 2015 gewerkt aan een werkwijze, met bepaalde protocollen en werkprocessen die je hebt ingericht, en deze manier van werken vraagt dat je dat soms ook durft los te laten.” (Respondent 13)

De regulatieve druk wordt daardoor flink verminderd. Anders dan bij resultaatbekostiging, laat de gemeente de inhoud over aan zorgaanbieders. De wethouder vanuit gemeente K benoemt dat de grootste vorm van regulatieve druk komt vanuit zijn eigen organisatie (Zie citaat r. 16)

“Je ziet, de belangrijkste tegenstander, in zo’n denkproces is gewoon mijn eigen ambtelijke organisatie. Want wat er nu staat hebben zij wel gemaakt, en zijn zij bij betrokken geweest. Voor sommigen is het ook hun kindje, dat ga je wel veranderen...” (Respondent 16)

4.2.5 Contracten

Tot slot benoemt respondent 5 een vorm van regulatieve druk, die voor alle gemeenten geldt. In aanbestedingsprocedures worden contracten voor een meerdere jaren afgesloten. Gemeenten zijn gebonden aan de duur van die contracten en kunnen niet zomaar overstappen op een nieuw bekostigingsmodel. Daarvoor moet worden gewacht tot er een

nieuwe aanbestedingsronde is. Dat betekent voor gemeenten dat ze niet altijd direct kunnen overstappen op een nieuw model.

“Vanaf..., het is al iets vertraagd, dus ik denk vanaf 2021, komt er een nieuwe aanbesteding inkoop. En daar zijn nu de uitvraag bij alle gemeenten aan het doen, van wat willen jullie? Wat is belangrijk?” (Respondent 5)

4.3 Normatieve druk

Hoe beïnvloedt normatieve druk de keuze voor de gekozen bekostigingsvariant?

Het willen transformeren wordt door respondenten als haaks gezien met het blijven hanteren van inspanningsbekostiging. Opvallend is dat slechts een respondent vanuit de inspanningsgerichte gemeenten zich positief heeft uitgelaten over p*q-financiering. Op de vraag waarom gemeente B voor de lichte jeugdhulp p*q-financiering blijft hanteren antwoordt respondent 3 als volgt:

“Met name voor de keuzevrijheid, dus en dat nieuwe aanbieders makkelijk kunnen instromen, dus dat je juist dat couleure locale kan houden.” (Respondent 3)

Er ligt een grote normatieve druk om van inspanningsbekostiging af te stappen. Gemeenten A en B zijn al overgestapt op populatiebekostiging voor de zware jeugdzorg en ook gemeente C wil uiteindelijk af van inspanningsbekostiging. Respondent 5 geeft aan dat populatiebekostiging daarbij de voorkeur verdient (zie citaat r.5).

“Ik zou zelf ook meer voorstander zijn van een bepaald budget, en dat aanbieders ook wat meer vrijheid krijgen, maar dan binnen bepaalde afspraken, dat ze kunnen laten zien, dat ze ook vernieuwend bezig zijn, en ook dus kijken naar zorg dichtbij. En niet alleen maar; wij leveren, en dit doen we al jaren zo.” (Respondent 5)

Welke normatieve druk leidt tot een keuze voor resultaat- of populatiebekostiging? Hieronder worden de belangrijkste argumenten voor- en tegen resultaat- en populatiebekostiging genoemd.

4.3.1 Voor resultaatbekostiging: model past het beste bij de transformatie

Respondenten uit gemeenten met resultaatbekostiging noemen dat het model het beste past beste bij transformatiedoelen (r. 6, 7, 8, 9, 10, 12). Enerzijds is het doel om zorg te ontschotten en meer integrale zorg te leveren. Doordat het resultaat en niet de behandeling voorop staat, zijn zorgaanbieders vrij om te doen wat nodig is om een resultaat te behalen.

“...we hebben onderzoek gedaan naar welke modellen zijn er? En welk model zou er dan het beste passen bij de uitgangspunten die we hebben. En dat was dit model, met de gedachte; als je een transformatie wilt hebben, niet wilt kijken naar het aanbod, maar gewoon, de oplossing. Het bieden van oplossingen en het bereiken van het resultaat. Dan was dit het meest passende model daarbij.” (Respondent 6)

Anders dan bij populatiebekostiging houdt de gemeente wel een stukje sturing over de zorgaanbieder. Als resultaten niet behaald worden, hoeven gemeenten slechts een deel van de gemaakte kosten te vergoeden. Eerder bleek al dat het hard kunnen sturen op resultaten ‘boterzacht’ is (r. 6). De financiële sturing van resultaatbekostiging loopt nog niet zoals gewenst wordt.

“En, zeker ook hier in Friesland was die opgave wel duidelijk aanwezig om ook financieel tot ombuigingen te komen. Dus vanuit die beide invalshoeken, meer zorginhoudelijke sturing en meer financiële grip en ombuiging, is gezegd van [...] van inspanningsbekostiging gaan we

naar een van de andere twee bekostigingsvormen toe, die eigenlijk meer op resultaat gericht zijn.” (Respondent 8)

4.3.2 Tegen resultaatbekostiging: model is te complex

Respondenten uit populatiegerichte gemeenten noemen dat wel naar resultaatbekostiging is gekeken. De reden waarom uiteindelijk niet gekozen is met resultaatbekostiging hangt samen met het lastig kunnen meten van de resultaten.

“...ik ben nog niet zo overtuigd van resultaatfinanciering, dat vind ik ook lastig, want hoe omschrijf je goed het resultaat dan? En hoe weet iemand dan waar die recht op heeft?” (Respondent 15)

Los van of de resultaten gemeten kunnen worden, bestaat ook de vraag of het wel wenselijk is om te sturen op resultaten. Respondent 16 geeft aan dat resultaten toch niet altijd gerealiseerd kunnen worden en dat je niet alles op moet willen lossen (Zie citaat r. 16).

“Dat is veels te complex, dat moet je ook niet willen. Dan vind ik ook dat je verkeerd kijkt naar de mens. Uiteindelijk, zelfs met een beperking kun je hartstikke goed acteren in die samenleving. Dus dat resultaat vind ik te moeilijk. Daar wil ik niet eens op sturen, want dan krijg je toch niet precies waar je naar kijkt.” (Respondent 16)

4.3.3 Voor populatiebekostiging: model bevordert vrijheid zorgaanbieder

Een belangrijk punt om inhoudelijk voor populatiebekostiging te kiezen, is dat de zorgaanbieder meer vrijheid krijgt om te doen wat nodig is. Dit past bij een liberale visie, waarin verantwoordelijkheden zo veel mogelijk bij de samenleving worden belegd. De visie van de wethouder uit gemeente K wordt treffend verwoord (zie citaat r. 16):

“... ik ben een liberaal, ik wil meer verantwoordelijkheid bij de samenleving neerleggen, en minder bij de overheid. [...] Ik wilde minder regels, minder verordeningen, minder protocollen. Jullie hebben gestudeerd, je bent allemaal HBO of wetenschappelijk, dus waarom moeten wij daar nog eens regeltjes... Het is maatwerk, en heb je 48.000 inwoners, of 41.000 daar, dan heb je mogelijk 41.000 verschillende maatwerken. Dus dat kun je niet in regels vervatten. Dat moet je niet eens willen. Je moet erin vertrouwen dat er goed werk wordt geleverd.” (Respondent 16)

Ook vanuit de gemeente J klinkt het argument dat de zorgaanbieder vrij moet zijn om zelf de zorg in te richten (r. 13). In beide gemeenten wordt de rol van de zorgaanbieder ook anders gezien dan voorheen (r. 13, 15, 16). De zorgaanbieder moet een samenwerkingspartner worden in plaats van een partij waar een voortdurende financiële strijd mee gevoerd wordt.

“... we hadden geen partner die gezamenlijk verantwoordelijk was voor de jeugdhulp en met ons samen ging nadenken [...]. En iedere keer ook discussies met die aanbieders want die willen natuurlijk elke keer het hoogste arrangement, en wij willen altijd het laagste arrangement, en het ging maar nooit over, wat hebben we nu eigenlijk nodig.” (Respondent 13)

Een groot deel van de financiële verantwoordelijkheid wordt bij populatiebekostiging belegd bij zorgaanbieders. Het is de vraag of jeugdzorgaanbieders dat een fijne verantwoordelijkheid

vinden. Sommige zorgaanbieders zien een lumpsum bedrag als het knijpen van zorg, waarmee de financiële problemen van de gemeente worden doorgesluisd naar de zorgaanbieder (r. 13). Echter zijn er ook jeugdzorgaanbieders die het juist wel zien zitten om meer verantwoordelijkheid te krijgen (zie citaat r. 15).

“En wat ook helpend was, was dat er een verzameling van een aantal zorgaanbieders, die nu ook in het bestuur zitten, zelf al aangaven, we willen het heel anders doen en geef ons nou meer zeggenschap over de inhoud en zorg dat die financiering niet zo knellend is.” (Respondent 15)

De wethouder vanuit gemeente K noemt dat de kern van wat hij wil, zit in het beleggen van vertrouwen (zie citaat r. 16). Daar waar resultaatbekostiging inhoudelijk gaat over sturing en grip, gaat populatiebekostiging over het loslaten van sturing. Dat kan alleen als er voldoende vertrouwen is in de gecontracteerde jeugdzorgaanbieders.

“Kijk mijn doel is niet: resultaat of populatie. Het doel is vertrouwen op een goede manier beleggen.” (Respondent 16)

4.3.4 Tegen populatiebekostiging: model geeft te weinig sturingsmogelijkheden

Bij populatiebekostiging worden sturingsmogelijkheden als beperkt gezien. Het risico van populatiebekostiging is dat bij te weinig budget de verantwoordelijke jeugdzorgaanbieder terugkomt bij de gemeente en om meer budget vraagt. Als gemeente is er weinig keuze anders dan meer geld bij te leggen. Bij een te ruim budget wordt geen efficiëntie behaald. Bij resultaatbekostiging kijken gemeenten op individueel cliëntniveau naar benodigde en behaalde resultaten. Dit geeft het gevoel dat meer gestuurd kan worden op jeugdzorg.

“... het is een leuk verhaal, maar je moet er en een goed beeld bij hebben, en je moet weten of je te veel of te weinig betaalt. Maar het risico ligt altijd bij jou als gemeente. [...] Wij hebben ervoor gekozen, weet je wat, dan sturen wij er ook op. Dan willen we niet afhankelijk zijn van een grote aanbieder die alles regelt. Maar dat we zelf dan maar gewoon aan het stuur zitten.” (Respondent 6)

Populatiebekostiging wordt daarnaast gezien als het doorschuiven van de verantwoordelijkheid naar de jeugdzorgaanbieder. De gemeente houdt in dat geval zijn handen af van de problemen.

“...ik denk voor de complexiteit van de vraagstelling dat je die eigenlijk gewoon verlegt, naar een andere partij toe, en dan een beetje als [...] gemeente je er de handen van aftrekt.” (Respondent 8)

4.3.5 De gemene deler: Monitoring en het gesprek

Bij resultaatbekostiging vinden gemeenten het belangrijk om grip te houden en te kunnen sturen op individueel cliëntniveau. Bij populatiebekostiging vinden gemeenten het belangrijk dat de jeugdzorgaanbieder meer verantwoordelijkheid krijgt en de gemeente juist minder. Ongeacht deze verschillen, is bij beide gemeenten naar voren gekomen dat het van belang is om te monitoren wat er gebeurt. Vertrouwen kan alleen goed belegd worden, als de gemeente ook kan zien wat de jeugdzorgaanbieder doet (zie citaat r. 16).

“Je krijgt het geld wat wij aan de voorkant van de Rijksoverheid hebben gekregen, en met een goede monitor om te kunnen controleren; doen jullie je werk, en ik kan controleren of het goed gebeurt.” (Respondent 16)

Ook bij resultaatbekostiging is dit belangrijk. Het model draait niet alleen om financiële regie, maar ook een stukje regie op zorginhoud (zie citaat r.6).

“Daar gaat het dus om, het gesprek. Het gesprek van tevoren en het gesprek aan het einde, van wat is hier nou gebeurd en wie is daar nu beter van geworden?” (Respondent 6)

4.4 Cognitieve druk

Hoe beïnvloedt cognitieve druk de keuze voor de gekozen bekostigingsvariant?

Cognitieve druk doet zich voor in onzekere situaties. Hoe zien die onzekere situaties eruit bij gemeenten en hoe gaan ze hiermee om?

4.4.1 Onzekerheid

In de eerste plaats zit de onzekerheid niet alleen in het transformeren, maar ook in het thema jeugdzorg zelf (zie citaat r.1). Van alle beleidsthema's waar een gemeente zich over kan buigen, is jeugdzorg ongetwijfeld een van de meest complexe. Dat komt omdat het sturen op resultaten en het grip houden op de kosten afhankelijk is van vele factoren. Als gemeente heb je daar niet altijd invloed op.

“Het is het minst grijpbare, moeilijkst direct sturing op te geven. Kijk een gat in de weg in je gemeente, of een weg die onderhouden moet worden, of de planten die niet of wel gesnoeid moeten worden, dat is allemaal relatief hard en duidelijk en eenvoudig.” (Respondent 1)

Bovendien leveren nieuwe modellen financiële tegenvallers op in plaats van de begeerde meevallers. Bij resultaatbekostiging komt dat mede door onzekerheid bij jeugdzorgaanbieders. Respondenten noemen dat jeugdzorgaanbieders te hoog inschalen (r. 6, 7, 8, 10). Tussen sommige trajecten zit een groot verschil in prijs, waardoor een jeugdzorgaanbieder geneigd is om voor een zwaarder traject te kiezen.

“Wat je ziet is dat aanbieders altijd risicomijdend zijn. Die hebben liever iets meer, want het idee is ook, soms valt het tegen, soms valt het mee in dat verhaal.” (Respondent 6)

De financiële tegenvallers zorgen ervoor dat de keuze voor resultaatbekostiging onder druk staat. Er is onzekerheid over de toekomst van resultaatbekostiging. Respondenten zijn enerzijds overtuigd van de inhoud van de bekostigingsvariant, maar anderzijds speelt ook de vraag: wat moet er gebeuren als het model niet rendeert? Een respondent noemt terugkijkend dat p*q financiering zo slecht nog niet was (zie citaat r. 7).

*“Dus dan denk ik, die p*q was zo slecht nog niet op dit vlakje. Natuurlijk was het pervers en deden ze vast een keer een extra gesprekje, maar in dit geval zie je gewoon dat ze echt veel hoger gaan inschalen, en dat is veel duurder dan een of twee keer een extra gesprekje.”* (Respondent 7)

Momenteel vinden respondenten het nog te kort dag om naar nieuwe bekostigingssystemen te kijken. Toch verschillen respondenten in de mate waarin ze vasthouden aan het model. Respondent 8 (zie citaat) noemt dat aanhoudende kostenoverschrijdingen kunnen leiden tot het overwegen van andere bekostigingssystemen, zoals populatiebekostiging. Respondent 7 en 12 benoemen dat resultaatbekostiging niet ter discussie staat. Ze blijven doorzetten, ondanks de onzekerheden die het met zich meebrengt.

“Ik kan me wel voorstellen dat, het feit van de kostenoverschrijdingen die we nu hebben, bij vooral de trajectfinanciering, dat dat wel tot meer aandacht, tot serieuze overweging kan gaan leiden van die populatiebekostiging, dus tot een vorm van lumpsumfinanciering.” (Respondent 8)

“... wij hebben resultaatgericht gekozen, en daar blijven we aan vasthouden omdat we er echt in geloven. De visie daar geloven we in, alleen de uitvoering is op dit moment gewoon heel erg complex.” (Respondent 7)

Ook populatiebeposting levert nog niet de gewenste meevallers op (r. 15, 18). De prikkels die bij populatiebeposting horen, worden niet benut. Daarom wordt in gemeente J al gezocht naar alternatieven (zie citaat r. 18). Maar vanuit dezelfde gemeente klinkt echter ook een ander geluid (zie citaat r.15).

“Stel je voor dat je ermee ophoudt, wat ga je dan doen? Dat is voor ons nu even de wezenlijke vraag, wat zijn de alternatieven?” (Respondent 18)

“... laten we nou niet een kind met badwater weggoaien, het heeft nog even tijd nodig, we zijn nog maar een jaar bezig.” (Respondent 15)

De onzekere situatie waarin gemeenten met nieuwe bepostingsmodellen zitten, lijken veel op elkaar en zijn dus niet verklarend voor het verschil in bepostingsvariant.

4.4.2 Durven een jeugdzorgregio te verlaten en sturing los te laten

Wat bij gemeenten J en K wel verklarend is geweest is in de keuze voor populatiebeposting, is het politieke lef om een jeugdzorgregio te verlaten. Niet alleen vanuit het ministerie kwam de regulatieve druk om min of meer verplicht de samenwerking op te zoeken, ook binnen regio's zelf wordt de cohesie als belangrijk gezien. Dit is goed terug te zien bij gemeenten met resultaatbeposting. Bij gemeenten die populatiebeposting hanteren, heerste het gevoel dat binnen de regio te weinig werd getransformeerd. Daarom is het heft in eigen handen genomen (zie citaat r. 15).

“En dat hebben we steeds met [jeugdzorgregio] gedeeld, dat we gewoon sneller wilden gaan dan de veranderingsopgave binnen [jeugdzorgregio], daar hebben we op een gegeven moment behoorlijke ruzie gehad, waarbij we bijna de regio uitgeknikkerd werden, omdat ze echt vonden van: jullie doen maar, en we zouden toch regionaal in samenhang dat doen, dan moeten jullie toch maar mee betalen en dat doen jullie niet. Dat soort rare discussies ontstonden. Toen zeiden we [...] we doen het zelf. Nou dan hoef je ook niet meer te komen, weet je, op die manier.” (Respondent 15)

In de tweede plaats vraagt het systeem van populatiebeposting om een groot deel van de sturing los te laten (r. 13, 15, 16). Ook daarvoor moet een gemeente over lef beschikken. De jeugdzorgaanbieder draagt voor een groot deel de verantwoordelijkheid en moet zich binnen gemeente K ook verantwoorden ten opzichte van de gemeenteraad. De beleidsmedewerker die dit voorheen zelf deed, geeft aan dat het loslaten van deze verantwoording spannend is (zie citaat r. 15):

“...dat is voor mij ook wennen hoor, dat ik dan achterover moet leunen, en dan doen zij het verhaal. Normaal kon ik nog best een beetje sturen in die raadszaal, dan dacht ik: hij vraagt dit, maar als ik dan een beetje een antwoord die kant op geef, dat is eigenlijk gunstiger. Dat kan ik nu niet meer doen. Dat is spannend.” (Respondent 15)

Het verlaten van de regio heeft echter ook consequenties. Momenteel blijkt het model niet optimaal te werken en wordt opnieuw gekeken naar de regio. Het is onduidelijk of nieuwe deelname aan de regio op prijs gesteld wordt (zie citaat r. 17).

“Wat dan natuurlijk ook een rol speelt, is zeg maar gezichtsverlies [...] [Gemeente K] heeft ook wel een beetje de positie van: de sterke broer, het lastige broertje van [jeugdzorgregio] in het achterland [...]. Met een eigenzinnige wethouder [...] ja die ging dwars door de porseleinkast heen als regio, wel met een visie, maar hij deed het niet altijd even subtiel. En als wij nu zeggen bij het eerste de beste stukje tegenwind, we gaan het systeem inwisselen... Je moet dan wel een koninklijke uitgang vinden [...]. Dat vraagt dan weer politiek handwerk om dat zo te framen.” (Respondent 17)

4.4.3 Voorbeeld zijn voor andere gemeenten

Respondenten uit zowel gemeente J als K geven aan dat ze een voorbeeldrol zien weggelegd voor de gemeenten (r. 13, 14, 15, 16). Zo kijkt de jeugdzorgregio waar de gemeente K in eerste instantie mee brak, nu zelf actief naar nieuwe bekostigingsmodellen. De gemeente K ziet zichzelf als voorbeeld voor hoe het anders kan binnen de regio (zie citaat r. 15). Ook binnen gemeente A speelt het voorbeeld willen zijn een rol (zie citaat r. 2).

“... we hebben steeds uitgestraald; zie ons nou als een pilot, kijk wat er bij ons gebeurt, en trek lering uit wat er niet goed loopt, en haal je voordeel uit de zaken die wel goed lopen, dus eigenlijk met minimale risico's zie je eigenlijk gewoon een geweldig leuke pilot voorbijkomen. Nou inmiddels waait er een hele andere wind. [...] Ze zijn nu heel benieuwd, ze zitten nu zelf ook met problemen en zijn ook zelf met allerlei wijzigingen bezig.” (Respondent 15)

“We zijn nog maar net bezig, vanaf januari zijn we aan de gang. Ook dit zal kinderziektes hebben waarop we moeten bijsturen. Ik hoop echt dat dit wel het voorbeeld wordt waar de rest van Nederland dan uiteindelijk ook naartoe gaat.” (Respondent 2)

Gemeenten met populatiebekostiging vinden het belangrijk om een voorbeeldrol op zich te nemen. Dit komt in mindere mate voor bij gemeenten die resultaatbekostiging hanteren. Daar noemt slechts een respondent dat de regio een voorbeeldrol vervult (r. 12).

4.4.4 Andere gemeenten volgen

Gemeenten willen enerzijds het voorbeeld zijn voor andere gemeenten, maar anderzijds wordt er ook veel naar andere gemeenten gekeken. In dit onderzoek is gekeken of er veel genoemde voorbeelden zijn.

Binnen gemeente B wordt aangegeven dat actief is gekeken naar bekostigingsmodellen in de jeugdzorgregio Drenthe (r. 3). Zo zijn er zogeheten ‘bouwblokken’, oftewel eenheden waarop de bekostiging betrekking heeft, die deels zijn overgenomen vanuit Drenthe. Er is in dit geval dus een voorbeeldregio geweest die actief invloed heeft gehad op de bekostiging voor de regio waarin gemeente A en B deelnemen.

Gemeenten die resultaatbekostiging hanteren, kijken veel naar de regio West-Brabant-West (r. 6, 7, 8, 9, 10). Dit was de eerste regio die aan de slag ging met resultaatbekostiging.

Momenteel worden in die regio ook vruchten geplukt van het bekostigingsmodel, waardoor transformatiedoelen worden behaald (zie citaat r.12). Logischerwijs noemen gemeenten met resultaatbekostiging deze regio als voorbeeld voor hoe het ook in de eigen regio zou moeten.

“... Dat voornamelijk de zwaardere, dus de hoog complexe zorg, dat wordt echt wel minder, [...] dat hoog complexe, niet vrij-toegankelijke zorg minder wordt, dat is wel niet per se een landelijk beeld.” (Respondent 12)

Ondanks de voorbeeldrol die gemeenten J en K voor zichzelf zien weggelegd, hebben beide gemeenten naar de gemeente Alphen aan de Rijn gekeken (r. 13, 15, 16). Alphen aan de Rijn heeft als een van de eerste gemeenten in Nederland populatiebekostiging geïntroduceerd (r. 16). Bij het loslaten van protocollen, werden zij bijvoorbeeld niet teruggelaten. Gemeenten zoals J en K kijken daarom ook actief naar hoe Alphen aan de Rijn opereert.

“Er zijn al andere gemeenten die het zo ook doen, bijvoorbeeld Alphen aan de Rijn, die wordt echt niet teruggelaten. Dat wordt zelfs heel vaak genoemd als een mooie werkvorm. [...] wij gaan regelmatig op werkbezoek, als het kan, als de hectiek het ons toelaat. We zijn al twee keer naar Alphen aan de Rijn geweest, om te kijken, hoe hebben jullie dat nou gedaan? En wat werkt bij jullie anders? Wat werkt er goed?” (Respondent 15)

4.5 Samenvatting resultaten

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen samengevat door antwoord te geven op de empirische deelvragen.

Hoe beïnvloedt regulatieve druk de keuze voor de gekozen bekostigingsvariant?

Overall spelen tekorten. Dit beïnvloedt de keuze voor een bekostigingsvariant zodanig dat alle gemeenten toe willen naar een nieuw bekostigingsmodel met nieuwe prikkels, om meer grip op de financiën te krijgen. Het moeten samenwerken in de regio, om transformatiedoelen te realiseren, speelt een belangrijke rol bij gemeenten die resultaat- en inspanningsbekostiging hanteren. Gemeenten die populatiebekostiging hanteren, voelen zich minder geëngelijkt aan regiosamenwerking en gaan zelf aan de slag. De regulatieve druk om samen te moeten werken speelt hier minder. Uitzondering hierop is de jeugdzorgregio waarin gemeenten A en B deelnemen.

De complexiteit van resultaatbekostiging zorgt ervoor dat resultaatbekostiging onder verhoogde regulatieve druk staat. Zo is het systeem waarbij jeugdzorgaanbieders afgerekend worden op niet behaalde resultaten, nu nog 'boterzacht'. Bij populatiebekostiging is sprake van minder regulatieve druk, omdat de financiële- en uitvoeringsverantwoordelijkheid is overgedragen aan jeugdzorgaanbieders.

Hoe beïnvloedt normatieve druk de keuze voor de gekozen bekostigingsvariant?

Er ligt een grote normatieve druk om af te stappen van inspanningsbekostiging, omdat het model inhoudelijk niet bijdraagt aan de transformatiedoelen. Gemeenten moeten daarom toe naar nieuwe modellen. Normatieve druk waarbij gemeenten aan het stuur willen zitten en per individuele cliënt willen zien of resultaten behaald zijn, beïnvloedt de keuze in het voordeel van resultaatbekostiging. Gemeenten die resultaatbekostiging hanteren, bekritisieren populatiebekostiging omdat het model te weinig sturingsmogelijkheden biedt. Normatieve druk waarbij gemeenten los willen laten en meer verantwoordelijkheid willen neerleggen bij de jeugdzorgaanbieder, beïnvloedt de keuze in het voordeel van populatiebekostiging. Gemeenten die populatiebekostiging hanteren, bekritisieren resultaatbekostiging omdat sturen op individuele resultaten te complex en ongewenst is. De gemene deler als het om normatieve druk gaat, is om een monitoringssysteem op te zetten en gesprekken te voeren met jeugdzorgaanbieders over de informatie die uit de monitor voortkomt. Alleen door te zien wat er gebeurt, kan een gezonde vertrouwensrelatie met de jeugdzorgaanbieders worden opgebouwd.

Hoe beïnvloedt cognitieve druk de keuze voor de gekozen bekostigingsvariant?

In alle gemeenten is onzekerheid over de gehanteerde bekostigingsvarianten. Die leveren voor veel gemeenten nog geen grip op de financiën op. Momenteel leidt dat nog niet tot heroverweging van de gekozen bekostigingsvariant. Wel worden bepaalde voorbeelden gevolgd. Gemeenten met populatiebekostiging volgen het voorbeeld van Alphen aan de Rijn. Gemeenten met resultaatbekostiging volgen het voorbeeld van West-Brabant-West

Het lef dat getoond wordt om een jeugdzorgregio te verlaten is verklarend voor het hanteren van populatiebekostiging bij gemeenten K en J, maar niet bij A en B. Alle gemeenten met populatiebekostiging willen wel een voorbeeldrol op zich nemen.

5. Discussie

In dit hoofdstuk worden de resultaten in een wetenschappelijke context tegen het licht gehouden. Daarnaast wordt een suggestie voor vervolgonderzoek gedaan. Voordat in de conclusie antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag, worden de beperkingen van dit onderzoek uitgelicht.

5.1 Plaatsing in wetenschappelijke context

De bekostigingsvarianten zijn in de internationale wetenschappelijke literatuur uitgebreid behandeld op voor- en nadelen, waarbij de gedachte is dat gemeenten op basis van die eigenschappen een vrije keuze kunnen maken. Dit onderzoek heeft aangetoond dat institutionele druk het keuzegedrag van kleine en middelgrote gemeenten voor verschillende bekostigingsvarianten beïnvloedt (Dimaggio, Powell, 1983; Scott, 1995). Vooral als het om normatieve druk gaat, komen er conflicterende perspectieven naar voren (Lodge, Wegrich, 2005; Reay, Hinings, 2007). Zo is er binnen de ene jeugdzorgregio een normatieve druk om meer sturing te willen, terwijl in de andere regio normatieve druk is om juist een stukje sturing los te laten. Kleine en middelgrote gemeenten zijn niet volledig vrij in die keuze. Bovendien lijkt in tegenstelling tot wat in de wetenschap benoemd is, populatiebekostiging in dit onderzoek wel een legitieme vorm van bekostiging te zijn (Porter, Kaplan, 2016).

In dit onderzoek is ervoor gekozen om kleine en middelgrote gemeenten te onderzoeken, omdat deze gemeenten door een kleine ambtelijke bezetting, afhankelijk zijn van andere gemeenten in de regio (Boogers, Reussing, 2018, p. 19-20). De verwachting die hieruit volgde, was dat de institutionele druk, en daarbij vooral regulatieve druk, hoger zou zijn. De bevinding dat hoofdzakelijk normatieve druk een rol speelt in de keuze voor populatie- of resultaatbekostiging, is niet uitsluitend voor kleine en middelgrote gemeenten. Dit kan evengoed in grote gemeenten spelen, omdat het niet gerelateerd is aan de afhankelijkheid van andere gemeenten voor een groter ambtelijk apparaat.

Bastiaanssen et al. (2018, p.58) benoemen dat er een trend is, waarbij gemeenten afstappen van inspanningsbekostiging en overstappen op resultaat- en populatiebekostiging. Dit onderzoek bevestigt dat er een grote institutionele druk wordt uitgeoefend op gemeenten om af te stappen van inspanningsbekostiging. Gemeenten A en B zijn daar in dit onderzoek sprekende voorbeelden van. Echter, dit onderzoek toont aan dat nieuwe vormen van bekostiging nog niet de gewenste resultaten opleveren. Bij veel onzekerheid is het voortzetten van oude patronen ook een strategie (Scott, 1995, p.47). Gemeente C is in dit onderzoek hiervan een passend voorbeeld. Het is daarom onduidelijk hoe de verhouding tussen de gekozen bekostigingsvarianten zich in de toekomst gaat ontwikkelen.

De bevinding dat nieuwe bekostigingsvarianten nog niet opleveren waar voorafgaande aan de keuze wel op gerekend werd, is zeer interessant, maar is in het licht van dit onderzoek slechts beperkt tot cognitieve druk die leidt tot onzekerheid bij gemeenten. Er lijkt zich hier een *performance paradox* voor te doen (Van Thiel, Leeuw, 2002). Nieuwe bekostigingsvarianten worden geïmplementeerd om meer grip te krijgen op de financiën, maar leveren tot dusver nog niet die grip op. Tekorten nemen in sommige gevallen juist toe. Het controleren of diensten effectief en efficiënt zijn, brengt zelf ook een enorme kostenpost met zich mee (Van Thiel, Leeuw, 2002). Dit geldt zeker voor complexe, lastig meetbare resultaten zoals binnen

de jeugdzorg. Het is onduidelijk of dit ook het geval is bij onderzochte gemeenten, of dat andere factoren een rol spelen.

Naast *performance paradoxes* kan er ook sprake zijn van ongewenste neveneffecten. De transformatiedoelen van de jeugdwet en daaraan verbonden bezuiniging, sluiten goed aan bij de gedachte achter *New Public Management* (NPM) (Noordegraaf, 2012, p.71). Meer doen met minder geld is het credo dat hierbij hoort. Het verhogen van de efficiëntie en effectiviteit kan er wel voor zorgen dat andere waarden in het gedrang komen (Noordegraaf, 2012, p.72). Zo is NPM niet politiek neutraal, maar streeft het waarden na die in botsing kunnen komen met andere waarden (Hood, 1991). Het is lastig om efficiëntie, rechtvaardigheid en betrouwbaarheid tegelijkertijd na te streven. In dit onderzoek zijn dergelijke waarden ook naar voren gekomen, maar stond niet de waarde op zich centraal, maar de druk die hieruit voortkomt. Denk bijvoorbeeld aan de rechter die in het kader van de WMO graag uren wil zien, in plaats van resultaten. Hierachter zit een beginsel van rechtvaardigheid; de burger moet weten waar hij op kan rekenen. De rechter vond dat deze waarde in het gedrang kwam bij resultaatbekostiging (Robbe, 2019).

5.2 De vervolgstap: welke waarden gaan schuil achter bekostigingsvarianten?

Dit onderzoek heeft blootgelegd welke institutionele druk er ligt op gemeenten, maar niet waar die druk vandaan komt. Om op die vraag een antwoord te vinden moet onderzoek worden verricht naar de verschillende waardensies die schuilgaan achter de bekostigingsvarianten. Hiervoor moet een breder publiek worden onderzocht dan wethouders en beleidsmedewerkers. De uitvoerende professional is een niet te missen doelgroep in dit geheel. Zo is er wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat resultaatbekostiging een negatief effect heeft op professionals in het behandelen van complexe cliënten (Weibel et al., 2009). Professionele waarden worden aangetast door een prikkel tot meer efficiency in de bekostigingssystematiek in te bouwen. Het is relevant om te onderzoeken of dit ook geldt voor Nederlandse jeugdzorgprofessionals. Welke bekostigingsstrategie wordt omarmd door deze professional?

Verschillende respondenten gaven aan dat de bekostiging van jeugdzorg een thema is dat vooral ambtelijk speelt en nog (te) weinig in de politiek. Dit terwijl de bekostiging gevolgen heeft voor waarden die de professional op micro-, en de politiek op macroniveau raken. Het gaat nu nog te veel over de financiële beheersbaarheid binnen gemeenten en te weinig over wat goede jeugdzorg is en hoe de Nederlandse maatschappij daarvoor wil betalen.

Steering, not rowing (Osborne, Gaebler, 1992) is een bekende zinspreuk in het kader van NPM om de overheid efficiënter en effectiever te maken. In dit onderzoek wordt duidelijk dat gemeenten in de keuze tussen resultaat- of populatiebekostiging een keuze moeten maken in hoe ze willen sturen op jeugdzorgaanbieders. De vraag waarop gestuurd moet worden en waarom, wordt niet beantwoord door dit onderzoek. Dat is ook eerder een politiek dan een wetenschappelijk vraagstuk. Echter is het voor dat politieke vraagstuk van belang om wetenschappelijk onderzoek te doen naar welke waarden er liggen achter de bekostigingsvarianten. Zo kan de politieke discussie scherper worden gevoerd. Om te beginnen kan gedacht worden aan een onderzoek naar de ervaringen van jeugdzorgprofessionals met de drie bekostigingsvarianten, zoals hierboven al gesuggereerd is.

5.3 Theoretische beperkingen

De institutionele theorie van DiMaggio & Powell (1983) en Scott (1995) is goed in het beschrijven van organisatiegedrag in relatie tot de omgeving. Het probleem is dat de theorie de institutionele omgeving en druk die hieruit voortvloeit als een gegeven neemt. Op de vraag: waarom is er eigenlijk een omgeving waarbinnen regulatieve, normatieve en cognitieve druk wordt uitgeoefend? – is niet echt een goed antwoord (Scott, 1995, p.66). De focus is te veel op uitkomsten van institutionele druk en minder op waar die institutionele druk vandaan komt. Het risico van deze focus is dat de dieperliggende motivatie achter organisatiegedrag niet meer naar voren komt in onderzoek (Suddaby, 2010, p.16).

Moore (2000) voegt een belangrijk onderdeel toe aan de organisatie in relatie tot haar autoriserende omgeving, namelijk de publieke waarde, oftewel de missie van een organisatie. Gezamenlijk vormen deze drie de strategische driehoek, op basis waarvan organisaties handelen. De publieke waarde is het onderdeel dat niet echt naar voren is gekomen in dit onderzoek. Het onderzoek gaat meer over hoe gemeenten omgaan met druk die vanuit de omgeving komt en minder over aan welke publieke waarde de organisatie bijdraagt. De institutionele theorie zoals deze in dit onderzoek gebruikt is, slaagt er niet in om visies op publieke waarden te achterhalen. Dit past bij de kritiek op de institutionele theorie die Suddaby (2010) noemt. De dieperliggende motivatie van organisatiegedrag kan liggen in de waarde die een organisatie wil toevoegen.

Een tweede theoretische beperking is het onderscheid tussen de verschillende vormen van institutionele druk. In het theoretisch kader is al gewaarschuwd voor het gegeven dat de vormen van institutionele druk in de empirie lastig te onderscheiden zijn (Mizruchi, Fein, 1999). Dat is ook in dit onderzoek naar voren gekomen. Neem het volgende voorbeeld: Een wethouder wil transformeren naar het voorbeeld van Alphen aan de Rijn, omdat ze daar inhoudelijk een sterk bekostigingsmodel hebben. De wethouder stapt daarom uit jeugdzorgregio. In dit geval is het lastig om de vormen van institutionele druk te onderscheiden. In dit onderzoek is gekozen om eerst open te coderen en dus niet te snel toe te schrijven naar een vorm van institutionele druk. Door continu te vergelijken met andere data zijn drie hoofdcategorieën gecreëerd. Deze zijn vervolgens gekoppeld aan de theorie. Bij die koppeling zijn alternatieve benaderingen ook genoemd.

5.4 Methodologische beperkingen

Een eerste methodologische beperking is dat de relatie tussen de gekozen bekostigingsvariant en institutionele druk niet geheel duidelijk is. Dit hangt samen met de interne validiteit. Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe institutionele druk de keuze van gemeenten voor verschillende bekostigingsvarianten kan verklaren. Het is echter ook mogelijk om de vraag om te draaien. Leidt de keuze voor een bekostigingsvariant tot institutionele druk? Het 'durven doorgaan' kan als cognitieve druk worden gezien die tot een keuze voor resultaatbekostiging leidt. Andersom kan dit ook waar zijn: de keuze voor resultaatbekostiging zorgt ervoor dat er cognitieve druk ontstaat om door te blijven gaan met het model. Dit is een gevaar geweest in het onderzoek. Door de intensieve analyse, is gepoogd de relatie helder te krijgen. Er lijkt sprake van wederzijds beïnvloeding. Beide factoren beïnvloeden elkaar. Dit kan echter niet statistisch onderbouwd worden.

Daarnaast is de verhouding tussen de geselecteerde cases niet optimaal. Er is slechts één gemeente onderzocht die nu nog volledig op basis van inspanning bekostigt. Twee gemeenten die geselecteerd zijn op basis van inspanningsbekostiging, bleken per 1 januari 2019 voor zware jeugdhulp overgestapt op populatiebekostiging. Hierdoor is de verhouding van het aantal gemeente per bekostigingsvariant niet gelijk. Deze overgang naar populatiebekostiging bij gemeenten A en B heeft pas zeer recent plaatsgevonden. Door de beperkte tijd waarin het onderzoek plaats heeft gevonden, was het selecteren van nieuwe gemeenten niet meer mogelijk. Daarnaast is de overgang van gemeenten A en B tekenend voor de bevinding dat gemeenten naar nieuwe bekostigingsvarianten willen overstappen.

Nu het onderzoek kritisch tegen het licht is gehouden, kan over worden gegaan op de conclusie van dit onderzoek.

6. Conclusie

De volgende hoofdvraag staat centraal in dit onderzoek: *“Hoe kan de keuze van kleine en middelgrote gemeenten in Nederland voor verschillende bekostigingsvarianten op basis van inspanning, resultaat of populatie, worden verklaard?”* Om die vraag te kunnen beantwoorden is gekeken naar institutionele druk die wordt uitgeoefend op gemeenten. Hierbij gaat het om het perspectief van de respondenten.

De bezuiniging die de is doorgevoerd bij de decentralisatie van de jeugdwet en de transformatiedoelen die zijn opgesteld, beïnvloeden de keuze van kleine en middelgrote gemeenten. Er moet meer worden gedaan met minder geld. Respondenten noemen dat inspanningsbekostiging niet houdbaar is bij de doorgevoerde bezuiniging en bovendien inhoudelijk niet voldoet aan de transformatiedoelen. Gemeenten worden middels regulatieve en normatieve druk geduwd in de richting van resultaat- of populatiebekostiging. Cognitieve druk kan het verschil in bekostiging nauwelijks verklaren. Het is niet verassend dat gemeenten, met veel onzekerheden, succesvolle voorbeelden volgen van gemeenten met hetzelfde model.

In gemeenten met resultaatbekostiging noemen respondenten dat samenwerking in de regio een absolute verplichting is om een goede invulling te geven aan de jeugdzorg. Dat verschilt met gemeenten die populatiebekostiging hanteren en de jeugdzorgregio hebben verlaten (uitzondering hierop zijn gemeenten A en B). In gemeenten met populatiebekostiging is sprake van minder regulatieve druk.

Bij de normatieve druk komt het verschil tussen resultaat- en populatiebekostiging het meest helder naar voren. Het inhoudelijke verschil tussen resultaat- en populatiebekostiging zit in de mate waarop een gemeente wil sturen op de jeugdzorg. Bij resultaatbekostiging kan gestuurd worden op individueel cliëntniveau. Dit geeft gemeenten het gevoel dat grip kan worden uitgeoefend op onder andere de financiën. Die grip op de financiën wordt naarstig gezocht door de gemeenten om hoogoplopende tekorten te voorkomen. Respondenten uit gemeenten die populatiebekostiging hanteren, geloven niet in het kunnen sturen op resultaten bij individuele cliënten en willen de professional zo veel mogelijk vrijheid geven in de uitvoering. De jeugdzorgaanbieder wordt losgelaten, maar moet wel binnen het vooraf bepaalde budget blijven. In de keuze tussen populatie- of resultaatbekostiging gaat het om het vieren of aanhalen van de teugels. Bij resultaatbekostiging worden de teugels aangehaald en strikter gestuurd op de jeugdzorgaanbieder. Bij populatiebekostiging worden de teugels gevierd en lossier gestuurd op de jeugdzorgaanbieder.

De vraag: in welke richting wordt gestuurd met de verschillende bekostigingsvarianten? - blijft onbeantwoord. Het vinden van een antwoord op die vraag is niet het doel geweest van dit onderzoek, maar is uitermate relevant om het politieke debat aan te scherpen. Hiervoor moet gekeken worden naar welke publieke waardenvisies er schuilgaan achter de bekostigingsvarianten. In dit onderzoek is zichtbaar gemaakt hoe gemeenten de teugels aanhalen en vieren, maar eigenlijk is nog niet duidelijk in welke richting de gemeente stuurt. Wordt er gestuurd in de richting van efficiëntie en effectiviteit, gelijkheid en rechtvaardigheid, of robuustheid en betrouwbaarheid? Waar rijden paard en bestuurder eigenlijk naartoe?

Referenties

Geraadpleegde wetenschappelijke bronnen

- Abrahamson, E. (1991). *Managerial fads and fashions: The diffusion and rejection of innovations*. *Academy of management review*, 16(3), 586-612.
- Ashworth, R., Boyne, G., Delbridge, R. (2007). *Escape from the iron cage? Organizational change and isomorphic pressures in the public sector*. *Journal of public administration research and theory*, 19(1), 165-187.
- Bastiaanssen, I., Telgen, J., Uenk, N. en Wind, M. (2018). *Monitor gemeentelijke zorginkoop 2018*.
- Beckert, J. (2010). *Institutional isomorphism revisited: Convergence and divergence in institutional change*. *Sociological Theory*, 28(2), 150-166.
- Benington, J. (2009). *Creating the public in order to create public value?* *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 232-249.
- Boeije, H. (2005). *Methoden en technieken van kwalitatieve analyse. Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen [Methods and techniques of qualitative analysis: qualitative research analysis: concepts and application]*. Amsterdam: Boom Onderwijs, 84-120.
- Boogers, M., Reussing, R. (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*. Geraadpleegd op 22 juni, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2018/11/rapportage-Universiteit-Twente.pdf>
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford university press.
- Bunker, J. P. (1970). *Surgical manpower: a comparison of operations and surgeons in the United States and in England and Wales*. *New England Journal of Medicine*, 282(3), 135-144.
- Centraal Planbureau. (2014). *Vervolgrapportage decentralisaties in het social domein*, CPB Notitie, geraadpleegd op 12 maart 2019, van <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-26juni2014-vervolgrapportage-decentralisaties-het-sociaal-domein.pdf>
- Christensen, C. M., Grossman, J. H., Hwang, J. (2009). *The innovator's prescription*. Soundview Executive Book Summaries.
- DiMaggio, P. J., Powell, W. W. (1983). *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. *American sociological review*, 147-160.
- Engels, H. (2016). *Wat betekenen de drie decentralisaties in het sociale domein voor de lokale democratie in het algemeen en de verhouding tussen burger en gemeentebestuur in het bijzonder?* Symposium Transitie Commissie Sociaal Domein (TSD)
- Friele, R. D., Bruning, M. R., Bastiaanssen, I. L. W., Boer, R. D., Bucx, A. J. E. H., De Groot, J. F., ... Hageraats, R. (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet: Na de transitie nu de transformatie*. Reeks evaluatie regelgeving.
- Frumkin, P., Galaskiewicz, J. (2004). *Institutional isomorphism and public sector organizations*. *Journal of public administration research and theory*, 14(3), 283-307.
- Grandia, J., Meehan, J. (2017). *Public procurement as a policy tool: using procurement to reach desired outcomes in society*. *International Journal of Public Sector Management*, 30(4), 302-309.

- Hillman, B. J., Joseph, C. A., Mabry, M. R., Sunshine, J. H., Kennedy, S. D., Noether, M. (1990). *Frequency and costs of diagnostic imaging in office practice—a comparison of self-referring and radiologist-referring physicians*. *New England Journal of Medicine*, 323(23), 1604-1608.
- Hood, C. (1991). *A public management for all seasons?* *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hughes, J., Averill, R., Eisenhandler, J., Norbert I. Goldfield, Muldoon, J., Neff J.M., Gay, J.C. ... (2004). *Clinical Risk Groups (CRGs): A Classification System for Risk-Adjusted Capitation-Based Payment and Health Care Management*. *Medical Care*, 42(1), 81-90.
- Langenbrunner, J. C., Liu, X. (2005). *How to pay? Understanding and using payment incentives*. *Spending Wisely*, 89.
- Lodge, M., Wegrich, K. (2005). *Control over government: Institutional isomorphism and governance dynamics in German public administration*. *Policy Studies Journal*, 33(2), 213-233.
- McPherson, K., Strong, P. M., Epstein, A., Jones, L. (1981). *Regional variations in the use of common surgical procedures: within and between England and Wales, Canada and the United States of America*. *Social Science & Medicine. Part A: Medical Psychology & Medical Sociology*, 15(3), 273-288.
- Meyer, J. W., Rowan, B. (1977). *Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony*. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- Mizruchi, M. S., Fein, L. C. (1999). *The social construction of organizational knowledge: A study of the uses of coercive, mimetic, and normative isomorphism*. *Administrative science quarterly*, 44(4), 653-683.
- Moore, M. H. (2000). *Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations*. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 29(1_suppl), 183-204.
- Musgrove, P. (2011). *Financial and other rewards for good performance or results: a guided tour of concepts and terms and a short glossary*. Washington, DC: World Bank, 12.
- Nijendaal van, G. A. (2014). *Drie decentralisaties in het sociale domein*. *Jaarboek Overheidsfinanciën*, 85-100.
- Noordegraaf, M. (2015). *Public Management. Performance, Professionalism, Politics*. London: Palgrave McMillan.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Plume, New York.
- Pilcher, R. (2011). *Implementing IFRS in local government: institutional isomorphism as NPM goes mad?* *Local Government Studies*, 37(4), 367-389.
- Porter, M. E., Kaplan, R. S. (2016). *How to pay for health care*. *Harvard Business Review*, 94(7-8), 88-98.
- Reay, T., Hinings, C. R. (2009). *Managing the rivalry of competing institutional logics*. *Organization studies*, 30(6), 629-652.
- Ridderbos, M. (2011). *Financieel management*. In: Noordegraaf, M., Geuijen, K., Meijer, A. (2011). *Handboek Publiek Management*. Boom|Lemma uitgevers.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations. Foundations for organizational science*. London: A Sage Publication Series.
- Soucat, A., Dale, E., Mathauer, I., Kutzin, J. (2017). *Pay-for-performance debate: not seeing the forest for the trees*. *Health Systems & Reform*, 3(2), 74-79.

Steen van der, M., Twist van, M. (2014). *Weerbaar of wendbaar zijn? Strategische opties in de voorbereiding op de drie decentralisaties*. Beleid en Maatschappij, 41(1).

Suddaby, R. (2010). *Challenges for institutional theory*. Journal of management inquiry, 19(1), 14-20.

Telgen, J., Knight, L., Harland, C. (2012). *Public procurement in perspective*. In Public procurement (pp. 44-52). Routledge.

Trappenburg, M. (2011). *Professionals en managers*. In: Noordegraaf, M., Geuijen, K., Meijer, A. (2011). *Handboek Publiek Management*. Boom | Lemma uitgevers.

Uenk, N. (2016). *De gemeente als opdrachtgever in het sociaal domein*. Sociaal Bestek, 78(1), 14-17.

Uenk, N. (2016). *Gemeentelijke inkoop WMO in beeld*. Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control (TPC), Jaargang 15 Nr. 2.

Uenk, N., van Eijkel, R., van Ommen, W. (2015). *Taken uitbesteed, maar dan? De gemeente als inkoper binnen het sociaal domein*.

Vries de, M., Wolters-Ravoo, J. (2016). *Resultaatfinanciering in de jeugdhulp: van praktische uitdagingen naar concrete uitgangspunten*. Jeugdbeleid, 10(4), 213-220.

Weber, M. (1968). *Economy and society* (g. roth & c. wittich, eds.). New York: Bedminster.

Weibel, A., Rost, K., Osterloh, M. (2009). *Pay for performance in the public sector—Benefits and (hidden) costs*. Journal of public administration research and theory, 20(2), 387-412.

Wilensky, H. L. (1964). *The professionalization of everyone?* American journal of sociology, 70(2), 137-158.

Wit de, B., Vermeulen, M. (2011). *Publieke managers—ficties en feiten* In: Noordegraaf, M., Geuijen, K., Meijer, A. (2011). *Handboek Publiek Management*. Boom | Lemma uitgevers.

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications*. Design and methods.

Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods (4th Ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Yperen van, T. (2003). *Resultaten in de jeugdzorg: begrippen, maatstaven en methoden*. Utrecht: NIZW Jeugd.

Geraadpleegde niet-wetenschappelijke bronnen

Ahli, S. (2018). *Decentralisatie jeugdhulp werkt averechts*. In: Skipr. Geraadpleegd op 22 juni 2019, van <https://www.skipr.nl/actueel/id38250-decentralisatie-jeugdhulp-werkt-averechts.html>

APE. (n.d.). *Bijstand top 10 2017 tabel*. Geraadpleegd op 18 juni 2019 van https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=13&ved=2ahUKewiw3-qXg8jiAhUlaAKHVT3DlkQFjAMegQIBBAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ape.nl%2Finclude%2FdownloadFile.asp%3Fid%3D1403&usg=AOvVaw0fo96jX6n1e97xF_Ekl0g-

Bezemer, M. (2018). *Gemeenten willen jeugdzorg onder de kostprijs*. In: Trouw. Geraadpleegd op 19 februari 2019, van <https://www.trouw.nl/samenleving/gemeenten-willen-jeugdzorg-onder-de-kostprijs%7Ea04c7694/>

Bhugwandass, J. (2019). *Sluit depressieve kinderen niet op, maar geef ze liefde*. In: Volkskrant. Geraadpleegd op 19 februari 2019, van <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/sluit-depressieve-kinderen-niet-op-maar-geef-ze-liefde~b5425542/>

Dahl, I. (2018). *Door bezuinigingen op de jeugdzorg kwam de angstige Roelof steeds weer in de*

isoleercel. In: De Correspondent. Geraadpleegd op 27 maart 2019, van <https://decorrespondent.nl/7781/door-bezuinigingen-op-de-jeugdzorg-kwam-de-angstige-roelof-steeds-weer-in-de-isoleercel/1508605653841-2ed104a4>

Huisman, C. (2018). *Steeds meer gemeenten kopen jeugdzorg in op basis van de te behalen resultaten*. In: *Volkscrant*. Geraadpleegd op 27 maart 2019, van <https://www.volkscrant.nl/nieuws-achtergrond/steeds-meer-gemeenten-kopen-jeugdzorg-in-op-basis-van-de-te-behalen-resultaten~b4b3c3d2/>

Jansen, Y. (2018, 26 oktober). *Uitspraak doodsteek resultaatgericht indiceren*. In: Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op 27 maart 2019, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/uitspraak-crvb-doodsteek-resultaatgericht.9600048.lynkx>

Kluis, de E. (2017). *Vijf gemeenten onder preventief toezicht*. In: Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op 20 juni 2019, van: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/vijf-gemeenten-onder-preventief-toezicht.9577780.lynkx>

Koster, Y. (2018). *Tekorten jeugdhulp worden onderzocht*. In: Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op 19 februari 2019, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/onderzoek-naar-oorzaken-tekorten-jeugdhulp.9598569.lynkx>

Koster, Y. (2018). *Lichte groei in werkgelegenheid jeugdzorg*. In: Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op 19 februari 2019, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/overal-flinke-groei-behalve-in-jeugdzorg.9595318.lynkx>

Koster, Y. (2018). *Jeugdzorgregio's splitsen zich op*. In: Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op 19 februari 2019, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/jeugdzorgregio-s-vallen-uiteen.9596881.lynkx>

Lammers, J. (2018). *Jeugdbeschermers weigeren nieuwe contracten met 25 gemeenten in Noord-Holland*. In: NHNieuws. Geraadpleegd op 19 februari 2019, van <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/230827/jeugdbeschermers-weigeren-nieuwe-contract-met-25-gemeenten-in-noord-holland>

Nederlands Jeugd Instituut. (n.d.). *Transformatie jeugdhulp; definitie*. Geraadpleegd op 18 juni 2019, van <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Transformatie-jeugdhulp/Definitie>

Pianoo. (n.d.). *Gewijzigde Aanbestedingswet 2012*. Geraadpleegd op 19 februari 2019, van <https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/gewijzigde-aanbestedingswet-2012>

Robbe, T. (2019). *Gemeenten moeten aan de bak na Wmo-uitspraak*. In: Gemeente.nu. Geraadpleegd op 27 maart 2019, van <https://www.gemeente.nu/blog/gemeenten-moeten-aan-de-bak-na-wmo-uitspraak/>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (n.d.). *Drie decentralisaties*. Geraadpleegd op 19 februari 2019, van https://vng.nl/files/vng/brieven/2013/attachments/drie-decentralisaties_20130923.pdf

Vriesema, I. (2018). *De slag om de moeilijke jongere*. In: NRC. Geraadpleegd op 27 maart 2019, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/11/21/de-slag-om-de-moeilijke-jongere-a2755944>

Vriesema, I. (2018). *Tekorten jeugdzorg: het nieuwe normaal*. In: NRC Handelsblad. Geraadpleegd op 19 februari 2019, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/10/18/tekorten-jeugdzorg-het-nieuwe-normaal-a2642224>

Bijlage 1: Topiclijsten

Topiclijst interviews Gemeenten

Topic	Voorbeeldvragen
Introductie	
Voorstellen	<ul style="list-style-type: none">- Wie ben ik, wat onderzoek ik?- Is het opnemen van het gesprek toegestaan?- Kunt u kort iets over uzelf vertellen?
Algemeen	
Decentralisatie Jeugdzorg	<ul style="list-style-type: none">- Kunt u vertellen hoe de gemeente x de decentralisatie van het sociaal domein (Jeugdzorg) heeft ervaren?
Laatste aanbesteding Jeugdzorg	<ul style="list-style-type: none">- Kunt u vertellen hoe de afgelopen aanbesteding van jeugdzorg is verlopen?
Kern: "Waarom verschillen gemeenten in de bekostiging van jeugdzorg?"	
Gekozen bekostigingsvariant	<ul style="list-style-type: none">- Bent u bekend met de drie bekostigingsvarianten op basis van inspanning, resultaat of populatie?- Waarom heeft de gemeente x voor deze bekostigingsvariant gekozen?- Kunt u vertellen hoe dit keuzeproces eruit heeft gezien?- Zijn er bepaalde factoren of actoren die een belangrijke rol hierin hebben gespeeld? Zo ja, welke?
Mogelijke invloedrijke actoren/factoren op het proces	<ul style="list-style-type: none">- Hebben andere gemeenten (bijvoorbeeld binnen de jeugdzorgregio) een rol gehad in het keuzeproces?- Kunt u vertellen of bepaalde wetten en regels een rol hebben gespeeld?- Kunt u vertellen of het ontvangen budget vanuit de Rijksoverheid een rol heeft gespeeld in de keuze voor een bekostigingsvariant?
Een keuze het best in de gegeven situatie	<ul style="list-style-type: none">- Kunt u vertellen of de gekozen bekostigingsstrategie, omgeven door de complexiteit van de decentralisatie, het meest geschikt was?- Heeft de gemeente x gekeken naar andere gemeenten voor het bepalen van de bekostigingsstrategie?- Zijn er bepaalde voorbeeldgemeenten op het gebied van bekostigingsstrategie?
Een keuze inhoudelijk het best	<ul style="list-style-type: none">- Kunt u vertellen of er raadsvergaderingen zijn geweest over de bekostiging van jeugdzorg? Waar gingen deze vooral over?- (Waarom heeft het college inhoudelijk voor deze bekostigingsvariant gekozen?)
Afrondend	
Andere factoren?	<ul style="list-style-type: none">- Zijn er nog invloedrijke actoren/factoren die nog niet genoemd zijn?
Afsluiting	<ul style="list-style-type: none">- Uitleg verdere verloop proces.

Topiclijst interviews Experts

Topic	Voorbeeldvragen
Introductie	
Voorstellen	<ul style="list-style-type: none"> - Wie ben ik, wat doe ik? - Is het opnemen van het gesprek toegestaan? - Kunt u (kort) wat vertellen over uw onderzoek/expertise op het gebied van Jeugdzorg?
Algemeen	
Decentralisatie Jeugdzorg	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe zou u het effect dat de decentralisatie van jeugdhulp op gemeenten heeft gehad, omschrijven.
Jeugdzorgregio's	<ul style="list-style-type: none"> - Kunt u misschien uitleggen waarom de jeugdzorgregio's gevormd zijn? - Kunt u misschien uitleggen waarom sommige jeugdzorgregio's uit elkaar vallen?
Aanbesteding/inkoop	<ul style="list-style-type: none"> - Zitten er grote verschillen in de aanbesteding-/inkooptrajecten van gemeenten? - In hoeverre wordt dit mede ingegeven door de bekostigingsvariant?
Kern: "Waarom verschillen gemeenten in de bekostiging van jeugdzorg?"	
Bekostiging	<ul style="list-style-type: none"> - Denkt u dat er specifieke actoren of factoren zijn die invloed hebben op de keuze voor een bekostigingsvariant? Kunt u hier een voorbeeld van geven?
Macht (Regulatief)	<ul style="list-style-type: none"> - Is er soms sprake van dat een gemeente niet anders kan, dan een specifieke bekostigingsvariant hanteren? Zo ja waarom? - Wat zijn voorbeelden van dwingende factoren die u bent tegengekomen?
Onzekerheid (Cognitief)	<ul style="list-style-type: none"> - Speelt onzekerheid een rol in de keuze voor bepaalde "gewenste" bekostigingsvarianten? - Gaan gemeenten mee met de flow? - Zijn er bepaalde voorbeeldgemeenten, die worden gevolgd?
Normatief	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre speelt overtuiging, bijvoorbeeld over efficiëntie of maatwerk, een rol in de keuze voor een bekostigingsvariant? - Zijn er bepaalde perspectieven die bepaalde bekostigingsvarianten prefereren? (Manager vs. professional)
Afrondend	
Andere factoren?	<ul style="list-style-type: none"> - Zijn er nog dingen genoemd die invloed hebben op de keuze voor een bekostigingsvariant, die nog niet genoemd zijn?
Afsluiting	<ul style="list-style-type: none"> - Uitleg verdere verloop proces.

Bijlage 2: Vooronderzoek caseselectie op bekostigingsvariant

In beleidsdocumenten kunnen gemeenten overwegingen voor een bekostigingsvariant noemen. Deze worden vergeleken met de eigenschappen die in het theoretisch kader zijn genoemd. Daarnaast blijkt de keuze voor een bekostigingsvariant ook uit tarievenlijsten. Bij resultaatbekostiging en inspanningsbekostiging wordt op individueel niveau verantwoord. De bekostiging vindt respectievelijk plaats op basis van een behaald resultaat of een vastgesteld tarief per tijdsperiode. In het geval van populatiebekostiging ontbreken tarievenlijsten omdat niet op individueel niveau wordt verantwoord.

Definitie in onderzoek	Waaruit blijkt dit in de praktijk?
<i>Inspanningsbekostiging is bekostiging tijdens of achteraf aan de periode van zorg door gemeenten aan jeugdzorgaanbieders op basis van throughput waarvan het aannemelijk is dat deze bijdraagt aan een gewenste outcome bij een individuele cliënt.</i>	<ul style="list-style-type: none">- <i>Beleidsdocumenten</i>- <i>Tarievenlijst</i> <i>Voor diensten geldt een tarief per vaste tijdsperiode.</i>
<i>Resultaatbekostiging is bekostiging achteraf aan de periode van zorg door gemeenten aan jeugdzorgaanbieders op basis van een resultaat (output) dat behaald is bij een individuele cliënt.</i>	<ul style="list-style-type: none">- <i>Beleidsdocumenten</i>- <i>Tarievenlijst</i> <i>Voor geboekte resultaten geldt een tarief</i>
<i>Populatiebekostiging is bekostiging voor een vaste tijdsperiode door gemeenten aan jeugdzorgaanbieders op basis van de populatie die gedekt wordt (input) waarbij aannemelijk wordt geacht dat het budget voldoende is om gewenste outcomes op populatieniveau te bereiken.</i>	<ul style="list-style-type: none">- <i>Beleidsdocumenten</i>- <i>Tarievenlijsten ontbreken</i>

Bijlage 3: Respondenten

Respondent nr.	Gemeente	Bekostigingsvariant	Functie
1	A	Inspanning	Beleidsmedewerker
2	A	Inspanning	Wethouder
3	B	Inspanning	Beleidsmedewerker
4	B	Inspanning	Wethouder
5	C	Inspanning	Beleidsmedewerker
6	D	Resultaat	Beleidsmedewerker
7	E	Resultaat	Beleidsmedewerker
8	F	Resultaat	Beleidsmedewerker
9	G	Resultaat	Beleidsmedewerker
10	G	Resultaat	Wethouder
11	H	Resultaat	Beleidsmedewerker
12	I	Resultaat	Beleidsmedewerker
13	J	Populatie	Beleidsmedewerker
14	J	Populatie	Wethouder
15	K	Populatie	Beleidsmedewerker
16	K	Populatie	Wethouder
17	K	Populatie	Manager
18	K	Populatie	Adviseur
19	-	-	Expert
20	-	-	Expert
21	-	-	Expert

Bijlage 4: Codeboom

Bij het opstellen van deze codeboom is een selectie gemaakt van de belangrijkste codes die een rol spelen in het onderzoek

- **Inspanningsbekostiging**
 - Cognitief (Onzekerheid)
 - Durven
 - Volgen
 - Normatief (Willen transformeren)
 - Tekorten
 - Tekorten mede aanleiding om te transformeren
 - Tekorten geen aanleiding om te transformeren
 - Ontevredenheid over oude model
 - Voorkeur voor populatiebekostiging
 - Het gaat om monitoring en het gesprek
 - Regulatief (Kunnen/moeten transformeren)
 - Samenwerken in regio moet
 - Tekorten
 - Transformeren en bezuinigen lastig
 - Overgang van jeugdzorgregio
- **Populatiebekostiging**
 - Cognitief (Onzekerheid)
 - Durven
 - Durven uit regio te stappen
 - Durven bestaande systemen los te laten
 - Politieke lef
 - Voorbeeldfunctie
 - Zelf het voorbeeld willen zijn
 - Voorbeelden volgen
 - Normatief (Willen transformeren)
 - Ontevreden over oude model
 - Resultaatbekostiging te complex
 - Vrijheid zorgaanbieder
 - Regulatief (Kunnen/moeten transformeren)
 - Tekorten
- **Resultaatbekostiging**
 - Cognitief (Onzekerheid)
 - Spannend om iets nieuws te implementeren
 - Nieuwe model leveren niet verwachte kosten op
 - Voorbeeldfunctie
 - Gevolgde voorbeelden
 - Normatief (Willen transformeren)
 - Model sluit het beste aan bij transformatie
 - Geen populatiebekostiging
 - Het gaat om monitoring en het gesprek
 - Regulatief (Kunnen/moeten transformeren)
 - Samenwerken moet
 - Tekorten
 - Complexiteit resultaatbekostiging