



Universiteit Utrecht



# Jij of ik? Uitbesteding in het sociaal domein

Mixed-methods onderzoek naar de overwegingen bij de uitbesteding van taken in het sociaal domein door gemeenten



---

*Iris de Vries  
26 juni 2015*

# Jij of ik? Uitbesteding in het sociaal domein

Mixed-methods onderzoek naar de overwegingen bij de uitbesteding van taken in het sociaal domein door gemeenten

## **Student**

Iris Bianca de Vries

studentn° 5490782

[iris.devries93@hotmail.com](mailto:iris.devries93@hotmail.com)

## **Masterthesis**

Vraagstukken van beleid en organisatie

Universiteit Utrecht - Faculteit Sociale

Wetenschappen

*Policy Analyses and Organisations*

## **Begeleiding Universiteit Utrecht**

Rob Gallenkamp

## **In opdracht van:**

Marion Mulder

Afdelingshoofd samenleving

Gemeente Heerenveen



# Voorwoord

---

Voor u ligt mijn scriptie ter afsluiting van mijn studenten-carrière. Met veel plezier heb ik de afgelopen maanden hard gewerkt aan het resultaat. Om dit te bereiken ben ik een aantal mensen een bedankje verschuldigd. Allereerst uiteraard de gemeente Heerenveen en voornamelijk Marion Mulder voor de kans om in deze gemeente de stage te lopen en het onderzoek te verrichten. Ook de overige ‘collega’s’ bij de gemeente hebben mij vriendelijk ontvangen en altijd veel interesse getoond in het onderzoek. Ten tweede wil ik graag mijn begeleider vanuit de Universiteit Utrecht, Rob Gallenkamp, bedanken. Hij heeft mij hartelijk en snel opgenomen, nadat mijn aanvankelijke begeleidster niet meer in staat bleek om dit zelf te doen. Ik heb de bijeenkomsten als erg prettig en positief ervaren: Rob heeft actief meegedacht en uitgebreid feedback gegeven over de te volgen weg, maar mij altijd zelf de keuze laten maken.

Ook wil ik alle gemeenten bedanken die mee hebben gewerkt aan het onderzoek. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar de personen die mij hebben ontvangen hebben om aanvullende interviews af te nemen. Dit was een zeer leerzaam en interessant ‘kijkje in de keuken’ bij heel verschillende gemeenten, die ik erg op prijs stel. Mijn laatste woord van dank gaat uit naar mijn vriend Mike, voor het geduld en de steun tijdens stressvolle tijden, zeker tijdens het ‘begeleiderloze-tijdperk’.

Iris de Vries

# Samenvatting

---

Per 1 januari 2015 zijn door een aantal decentralisaties en wetswijzigingen veel veranderingen doorgevoerd voor gemeenten in het sociaal domein, waardoor zij verantwoordelijk zijn geworden voor de vrijwel gehele niet-medische ondersteuning van burgers. De decentralisaties hebben tot doel om de ondersteuning in het sociaal domein te veranderen, waar begrippen als maatwerk, vraag- en gebiedsgericht werken en zelfredzaamheid centraal staan. De taken zijn overwegend nieuw voor gemeenten, die deze ondersteuning niet alleen op een nieuwe manier moeten inrichten maar ook minder budget hiervoor krijgen. Veel gemeenten zijn nog zoekende naar de wijze waarop zij het sociaal domein moeten vormgeven, zo ook de opdrachtgevende gemeente Heerenveen. In dit onderzoek is gefocused op de uitbestedingsbeslissing van gemeenten omtrent de toegang, het vangnet en de back office van het sociaal domein. De centrale onderzoeksvraag is: *“Welke factoren spelen een rol bij de overwegingen van gemeenten om taken in het sociaal domein uit te besteden? Welke lessen kunnen hieruit afgeleid worden voor de gemeente Heerenveen?”*.

Om deze vraag te beantwoorden is gekeken naar de context waarin gemeenten de uitbestedingsbeslissing maken en naar de specifieke context van de gemeente Heerenveen. Vervolgens is een uitgebreide literatuurstudie gedaan naar mogelijk relevante invloed factoren op de uitbestedingsbeslissing. Dit heeft de basis gevormd voor de dataverzameling. Het onderzoek maakt gebruik van mixed-methods, een combinatie van zowel kwantitatieve enquêtes als aanvullende interviews. Dit maakt de resultaten betrouwbaarder, generaliseerbaar en geeft mogelijkheden om naast op grotere schaal een aantal hypotheses te toetsen, ook nieuwe en onverwachte informatie te verzamelen. In totaal zijn 80 van de 391 Nederlandse gemeenten opgenomen in het onderzoek.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat voornamelijk de interne expertise van gemeenten, maar ook de expertise van externe aanbieders bepalend zijn in de uitbestedingsbeslissing. De kans op uitbesteding van alle uitvoeringsonderdelen neemt toe naarmate de expertise van externe aanbieders hoger wordt gewaardeerd, en neemt af naarmate gemeenten hun eigen expertise hoger waarderen. Ook blijken gemeenten het

belangrijk te vinden om kosten te kunnen besparen, al benadrukken zij dat het belangrijk is om op de lange termijn te besparen door kwalitatief goede ondersteuning aan te bieden. Het besparen van kosten is in zekere zin niet het doel, maar eerder een wenselijk gevolg van het streven naar kwaliteit in de uitvoering.

Het onderzoek besluit met aanbevelingen voor gemeenten omtrent de inrichting van het sociaal domein, die gebaseerd zijn op de onderzoeksresultaten en aanvullende kennis verkregen door de interviews. Kort samengevat wordt aanbevolen om te investeren in kwaliteit, een praktische en volledige voorbereiding met aandacht voor het ontwikkelen van expertise en het opbouwen en onderhouden van goede connecties met de doelgroep.

# Inhoudsopgave

---

<b>Inleiding</b> .....	<b>1</b>
1.1 Probleemstelling .....	1
1.2 Doel- en vraagstelling .....	3
1.3 Relevantie .....	4
1.4 Leeswijzer.....	5
<b>Context: Beleidsituatie</b> .....	<b>6</b>
2.1 De drie decentralisaties .....	6
2.1.1 Participatiewet .....	7
2.1.2 Uitbreiding Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 .....	8
2.1.3 Jeugdwet .....	8
2.2 Sociale teams .....	9
2.3 Situatie gemeente Heerenveen .....	10
2.3.1 Huidige situatie .....	10
2.3.2 Toekomstvisie .....	11
2.4 Onderscheid uitvoeringsonderdelen .....	13
2.5 Samenvattend .....	14
<b>Theoretisch kader</b> .....	<b>15</b>
3.1 Definitie uitbesteding.....	15
3.2 Transactiekosten economie .....	16
3.2.1 Kritiek op Williamson.....	18
3.3 Economische benaderingen in de publieke sector .....	19
3.3.1 Toepasselijkheid van de transactiekosten theorie .....	19
3.3.2 Voordelen van uitbesteding.....	20
3.3.3 Risico's bij uitbesteding .....	23
3.4 Overige overwegingen bij uitbesteding in de publieke sector.....	26
3.4.1 Uitbesteding van complexe taken.....	26
3.4.2 Politieke belangen/ideologie.....	28
3.4.3 Invloed externe actoren .....	28
3.5 Samenvattend .....	29
<b>Methodologie</b> .....	<b>32</b>
4.1 Onderzoeksopzet .....	32
4.1.1 Verantwoording methode.....	32
4.1.2 Selectie participanten.....	33
4.2 Kwalitatieve methode: interviews .....	34
4.2.1 Dataverzameling.....	34
4.2.2 Analysemethode.....	35
4.3 Kwantitatieve methode: enquête.....	36
4.3.1 Dataverzameling en respons .....	36
4.3.2 Operationalisatie.....	38
4.3.2.1 Afhankelijke variabelen.....	38
4.3.2.2 Onafhankelijke variabelen .....	38
4.3.3 Missende waarden .....	40
4.3.4 Analyse methode.....	41
4.4 Onderzoekskwaliteit.....	41
4.4.1 Betrouwbaarheid .....	42

4.4.2 Validiteit .....	42
4.5 Samenvattend .....	43
<b>Onderzoeksresultaten .....</b>	<b>44</b>
5.1 Univariate analyse .....	44
5.2 Logistische regressie .....	46
5.2.1 Toegang tot het sociaal domein.....	46
5.2.2 Vangnet van het sociaal domein .....	49
5.2.3 De administratieve back office .....	52
5.3 Kwalitatieve resultaten: interviews .....	54
5.4 Samenvattend .....	60
<b>Conclusie.....</b>	<b>63</b>
6.1 Beantwoording onderzoeksvraag.....	63
6.2 Discussie.....	66
6.3 Aanbevelingen vervolgonderzoek.....	67
<b>Beleidsaanbevelingen .....</b>	<b>69</b>
7.1 Opbouw beleidsadvies .....	69
7.2 Voorbereiding, vertrouwen en expertise .....	70
7.3 Integraliteit .....	72
7.4 Pas beleid en uitvoering aan op de doelgroep .....	73
7.5 Samenvattend .....	75
<b>Literatuur .....</b>	<b>76</b>
<b>Bijlagen</b>	
1: Vragenlijst .....	81
2: Bivariate analyses.....	84
3: Codeboek.....	87
4: Uitgebreide contextbeschrijving gemeente Heerenveen.....	90



# Inleiding

---

De recente veranderingen in het sociaal domein<sup>1</sup> hebben veel stof doen opwaaien. Per 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor vrijwel de gehele niet-medische ondersteuning van inwoners, als gevolg van de zogenoemde decentralisaties: de uitbreiding van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, de decentralisatie van de Jeugdwet en de invoering van de participatiewet, voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Er is veel ophef geweest of gemeenten deze taken wel kunnen uitvoeren, aangezien de taken voor hen niet alleen nieuw zijn maar ook gepaard gaan met aanzienlijke kortingen op de budgetten. Ook gemeenten zelf maken zich zorgen in hoeverre zij in staat zijn de nieuwe taken binnen het budget te kunnen uitvoeren. Een aantal krantenkoppen uit het jaar voorafgaand aan de decentralisaties geven een impressie van de vrees die heerst in de samenleving: “Gemeenten maken zich zorgen over overheveling jeugdzorg (Nu.nl, 26-12-’14)”; “Gemeente is er niet klaar voor ([WMO] Kieskamp, 26-02-’14)”; “Participatiewet wordt een financieel drama (König, 14-01-’14)”; “Gemeenten niet klaar voor overgang jeugdzorg in 2015 (Huisman & Stoffelen, 05-03-’14)”.

Er zijn echter ook positieve geluiden te horen. Zo bieden de veranderingen in het sociaal domein ook mogelijkheden om te innoveren. Er zijn veel nieuwe initiatieven ontstaan die de kwaliteit van zorgverlening kunnen verbeteren, terwijl tegelijkertijd ook kostenbesparend wordt gewerkt (“Gemeenten vernieuwen hun zorg”, Kooistra & Vos, 21-11-’14). Veel gemeenten zetten ‘geïntegreerde wijkteams’ in die gericht zijn op vroeg signalering en laagdrempeligheid, waardoor problemen snel worden opgepakt en escalatie kan worden voorkomen.

## 1.1 PROBLEEMSTELLING

Het staat vast dat gemeenten de taken zullen moeten uitvoeren met de aangereikte budgetten, zo ook de gemeente Heerenveen. Voor de wijze waarop zij hier invulling aan geven, krijgen zij echter veel beleidsvrijheid van de wetgever. Gemeenten kunnen zelf bepalen of zij taken zelfstandig willen uitvoeren, in samenwerking met private aanbieders of andere gemeenten of het zelfs geheel willen uitbesteden. De wetgever heeft slechts het

---

<sup>1</sup> Het sociaal domein betreft de sociale taken van gemeenten, gericht op alle niet-fysieke leefdoelgebieden van de inwoners van die gemeente (o.a. zorg en ondersteuning, werk, onderwijs en cultuur) (KING, 2012)

kader geschetst, waarin gemeenten wel verplicht worden gesteld om een plan van aanpak op te stellen (Wet Maatschappelijke Ondersteuning [WMO], 2014, §1, artikel 2.1.2). De uitbesteding van gemeentelijke taken kan voordelen opleveren, bijvoorbeeld doordat externe organisaties op grotere schaal werken (CPB, 2013). Er kunnen mogelijk ook risico's ontstaan bij het uit handen geven van zeer persoonlijke dienstverlening. Voorbeelden hiervan zijn het verlies van controle om bij te sturen, vermindering van kwaliteit of uiteindelijk hogere kosten door misbruik van externe partijen (Jensen & Stonecash, 2005; Harland et al., 2005; Gilley & Rasheed, 2000; McIvor, 2000; Nelson, 1997).

De gemeenteraad van Heerenveen heeft er voor gekozen om naar één integrale toegang tot het sociaal domein toe te werken (Gemeente Heerenveen, 2012<sup>B</sup>). Hiermee wordt bedoeld dat er één (aanspreek)punt is waar inwoners met vragen en hulpbehoeftes die zij hebben met betrekking tot het sociaal domein naar toe kunnen, van de aanvraag voor huishoudelijke hulp tot ondersteuning bij de opvoeding. Momenteel wordt er nog een complex model gehanteerd met twee toegangen, die deels worden ingevuld door gemeentelijke medewerkers en deels door (allianties van) externe aanbieders. Dit is echter een tijdelijke oplossing en vanaf 2017 moet er een nieuw organisatiemodel komen voor het sociaal domein. Er is een omvangrijke visie ontwikkeld op het sociaal beleid, waar wordt ingegaan op de nieuwe invulling van de taken en werkwijze (Gemeente Heerenveen, 2012<sup>B</sup>; 2013<sup>A</sup>). Voornamelijk met betrekking tot de uitvoering van de toegang, het vangnet (aanbod sociale voorzieningen) en de administratieve back office<sup>2</sup> ontbreken echter nog een visie op de rol die de gemeente voor zichzelf ziet weggelegd. De mogelijke opties voor de positionering van de verschillende onderdelen zijn binnen de gemeente; buiten de gemeente; of een combinatie van de voorgaande twee opties.

Gezien de grote impact van het sociaal domein op zowel het dagelijks leven van burgers, de samenleving en de gemeente - onderzoeksbureau Berenschot schat dat 45 procent van de gemeentelijke uitgaven gericht zijn op het sociaal domein (daarvoor 30 procent) – is het erg belangrijk om hier een goede invulling aan te geven (Berenschot, n.d.). De gemeente Heerenveen is van mening dat de huidige werkwijze daar niet geschikt voor is. Deze is namelijk verkokerd, waardoor het moeilijk is om één integrale benadering van eventuele hulpbehoeftes te kunnen bieden aan inwoners. Doordat veel verschillende organisaties een deel van de uitvoering en indicatiestelling op zich nemen is er nu geen

---

<sup>2</sup> Deze begrippen worden nader uitgelegd in paragraaf 2.4 in het volgende hoofdstuk

compleet overzicht van de situatie, wat de meest optimale maatwerkoplossing van problemen belemmert. In dit onderzoek zal daarom worden ingegaan op de overwegingen van gemeenten bij besluit over de positionering. Op verzoek van de gemeente Heerenveen zal onderscheid worden gemaakt tussen de toegang, het vangnet en de administratieve back office. De focus zal voornamelijk uitgaan naar de toegangstaken, maar ook naar het vangnet.

## 1.2 DOEL- EN VRAAGSTELLING

Uit de probleemstelling is de volgende doelstelling ontstaan voor dit onderzoek:

*“Inzicht geven en beleidsaanbevelingen doen met betrekking tot het positioneren en al dan niet uitbesteden van taken in het sociaal domein door onderzoek te doen naar overwegingen van gemeenten bij de positionering van deze taken”*

Door de recente invoering van de decentralisaties in het sociaal domein is het nog niet mogelijk om een evaluatie te doen van verschillende inrichtingsmodellen. Om de gemeente Heerenveen toch te ondersteunen bij de ontwikkeling van een visie op de positionering van de uitvoering in het sociaal domein, zal worden gekeken naar overwegingen die andere gemeenten maken bij de uitbesteding van dergelijke taken. Als duidelijk is welke aspecten een rol spelen bij de uitbestedingsbeslissing, ontstaat ook meer inzicht in de wijze waarop deze factoren invloed kunnen hebben in specifieke situaties. Op basis van dit inzicht kan een afgewogen en onderbouwd besluit worden gemaakt. De keuze is afhankelijk van de specifieke context en in het geval van overheidsorganisaties spelen ook politieke belangen een rol. Daarbij is het de vraag of er slechts één goede invulling mogelijk is, of dat er meerdere opties mogelijk zijn die allen tot een goede afloop leiden. In dit onderzoek wordt getracht een inventarisatie te geven van de verschillende afwegingen die een rol kunnen spelen bij deze uitbestedingsbeslissing en het relatieve belang daarvan. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

*“Welke factoren spelen een rol bij de overwegingen van gemeenten om taken in het sociaal domein uit te besteden? Welke lessen kunnen hieruit afgeleid worden voor de gemeente Heerenveen?”*

Daarnaast zijn een aantal deelvragen opgesteld, die ook in het onderzoek zullen worden beantwoord. Gezamenlijk beantwoorden deze deelvragen de centrale onderzoeksvraag.

1. Wat is de context waarin de gemeente Heerenveen deze beslissing zal maken? Deze vraag zal in hoofdstuk 2 worden beantwoord.
2. Wat zijn volgens de wetenschappelijke literatuur factoren waar rekening mee zou moeten worden gehouden betreffende de uitbesteding van taken? Hoofdstuk drie biedt een uitgebreid antwoord op deze vraag.
3. Welke overwegingen maken gemeenten in de praktijk bij de uitbesteding van taken in het sociaal domein?
4. Op welke manier beïnvloeden deze overwegingen de uitbestedingsbeslissing?

Belangrijk om te onthouden is dat er geen antwoord zal worden gegeven op de vraag welke invulling de beste is: dit is namelijk (nog) niet mogelijk. Er is nog onvoldoende kennis over de wijze waarop over de positionering wordt beslist en welke factoren daarbij belangrijk zijn. Daarnaast zijn er ook subjectieve invloed factoren die erg bepalend kunnen zijn of een bepaalde keuze goed is te noemen, zoals de publieke opinie. Deze factoren kunnen zeer verschillend zijn per gemeente, maar kunnen ook in de tijd veranderen. Door inzicht te geven in factoren die een rol kunnen spelen, ontstaat wel meer begrip over de besluitvorming. Hier kunnen belangrijke lessen uit worden getrokken op basis waarvan gemeenten zelf kunnen bepalen welke factoren ook voor hen belangrijk zijn.

### 1.3 RELEVANTIE

In principe wordt het onderzoek verricht voor de gemeente Heerenveen, maar de resultaten zijn zeker relevant voor andere gemeenten. Er wordt onderzocht welke factoren relevant zijn bij de uitbesteding van taken door gemeenten. Er is al relatief veel onderzoek gedaan naar uitbestedingsbeslissingen, zowel in het economische veld waar voornamelijk wordt ingegaan op de situatie tussen private marktpartijen als ook naar de uitbesteding door overheden. Deze onderzoeken zijn echter vaak gericht op het behalen van slechts bepaalde aspecten van de uitbestedingsbeslissing, zoals een kostenbesparing.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek betreft voornamelijk de specifieke context en het type taak dat mogelijk uitbesteed kan worden. Door de vele veranderingen en decentralisaties in het sociaal domein zijn de taken voor gemeenten

relatief nieuw, waardoor er nog geen historische taakverdeling bestaat. Verder zijn de taken die mogelijk uitbesteed worden complex te noemen. Zowel de wetgever als de gemeente Heerenveen wensen een integrale aanpak te realiseren, waar maatwerk, creatieve oplossingen en informele hulp centraal staan. Dit maakt dat de uitbesteding van bijvoorbeeld de uitvoering van de toegang niet gelijk gesteld kan worden aan de uitbesteding van eenduidigere taken zoals de afvalinzameling. Dit onderzoek kan meer inzicht geven in de specifieke overwegingen die gemaakt worden bij dit type complexe overheidstaken als men uitbesteding als een optie overweegt. Zo kan de wetenschappelijke kennis op dit deelterrein van uitbestedingsbeslissingen verrijkt worden.

In de uitbreiding van deze kennis ligt ook de maatschappelijke relevantie besloten. Het sociaal domein is een grote uitgavepost voor gemeenten, maar heeft ook veel invloed op de inwoners. Het is daardoor belangrijk dat er zorgvuldig wordt gekozen over de inrichting van het sociaal domein. Dit onderzoek geeft meer inzicht in de overwegingen die hierbij een rol spelen, op basis waarvan gemeenten (en mogelijk overige organisaties bij het uitbesteden van complexe taken) een weloverwogen en wetenschappelijk onderbouwd besluit kunnen nemen. Zeker aangezien gemeenten recentelijk een aanzienlijke groei hebben gezien in het aantal taken dat zij in het sociaal domein dienen te verzorgen en er een vrij nieuwe situatie is ontstaan, is de verwachting dat hier belangstelling voor bestaat.

#### 1.4 LEESWIJZER

In deze inleiding is de aanleiding en de relevantie van het onderzoek uiteengezet. Daarbij is een onderzoeksvraag en een aantal deelvragen opgesteld. In het volgende hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op de context waarin het onderzoek speelt, met aandacht voor zowel de landelijke veranderingen in de wetgeving als voor de specifieke situatie van de gemeente Heerenveen, wat centraal staat in dit onderzoek. Daarmee wordt de eerste deelvraag beantwoord. In het derde hoofdstuk staat de wetenschappelijke literatuur centraal, met als doel het beantwoorden van de tweede deelvraag. Daar wordt gekeken wat bekende factoren zijn die een rol spelen bij de uitbestedingsbeslissing en waarom. Vervolgens wordt de methodologie besproken, waar de opzet en rechtvaardiging van de aanpak van het onderzoek. De resultaten van het onderzoek zullen worden besproken in het vijfde hoofdstuk. Op basis daarvan zullen de laatste twee onderzoeksvragen worden beantwoord in de conclusie. Ten slotte worden de beleidsaanbevelingen gedaan.

# Context: beleidssituatie

---

Dit hoofdstuk schetst een beeld van de context waarin gemeenten de uitbestedingsbeslissing met betrekking tot het sociaal domein dienen te maken. Daarvoor wordt eerst ingegaan op de drie belangrijke wetswijzigingen die sinds 1 januari 2015 van kracht zijn. Zo ontstaat een beter begrip van de verschillende taken die gemeenten moeten uitvoeren. Vervolgens komt de huidige situatie van de gemeente Heerenveen aan bod. Na een korte uitleg hoe het sociaal domein momenteel is vormgegeven, volgt de nieuwe visie van de gemeente. Ten slotte wordt onderscheid gemaakt tussen drie verschillende taken in het sociaal domein: de toegang, het vangnet en de administratieve back office.

## 2.1 DE DRIE DECENTRALISATIES

Vanaf 1 januari 2015 is het takenpakket van gemeenten in het sociaal domein aanzienlijk uitgebreid door taken met betrekking tot de jeugdzorg, werk en inkomen en zorg voor langdurig zieken en ouderen te decentraliseren (Rijksoverheid, n.d.). De rijksoverheid geeft aan de zelfredzaamheid van burgers te willen zien als kern van de samenleving, maar hulp van de overheid is altijd aanwezig voor degenen die dat nodig hebben (Plasterk<sup>A</sup>, 2013). Dit zou maatwerk vereisen waarbij de behoefte van de burger centraal staat, in plaats van het aanbod van de zorg- en hulpverlening. De manier om dit te bereiken zou zijn om budgetten en hulpverlening te ontschotten en slechts één (centrale) hulpverlener die mensen ondersteunt en een integraal plan opstelt. De overheid dringt aan op een vraag gestuurde benadering van problemen die burgers ervaren, waarbij naar de verschillende leefdomeneinen dient te worden gekeken in een uitgebreid 'gesprek rond de keukentafel'.

Gemeenten krijgen door de drie decentralisaties aanzienlijk meer taken, die niet alleen deels nieuw zijn voor hen, maar die zij ook op een nieuwe manier moeten zien vorm te geven met minder budget (Plasterk<sup>A</sup>, 2013). De Rijksoverheid heeft voor verdere decentralisering van het sociaal domein naar gemeenten gekozen, omdat zij van mening is dat gemeenten dichterbij burgers staan en zo beter in staat zijn om vroeg in te grijpen en maatwerk te leveren op basis van specifieke behoeften (Van Rijn, 2014). Ook wordt gekozen voor decentralisatie omdat men zo sterkere economische prikkels kan geven om preventie

en integrale dienstverlening te bevorderen, in tegenstelling tot het huidige systeem waarbij veel verschillende systemen werkzaam zijn (Van Rijn & Teeven, 2013). Door vrijwel de gehele (niet-medische) ondersteuning van burgers bij de gemeenten te beleggen, kunnen ook beter verbanden worden gelegd tussen diverse leefdomeinen.

Hieronder zal een korte omschrijving van de drie afzonderlijke decentralisaties worden gegeven. Deze omschrijvingen zijn slechts indicatief en geven globaal de strekking aan, maar er is geen intentie om een compleet overzicht te geven van de inhoud en implicaties. Daarvoor zijn alle drie wetten te uitgebreid en is de relevantie voor dit onderzoek te beperkt.

### 2.1.1 PARTICIPATIEWET

De participatiewet vervangt de Wet Werk en Bijstand (WWB), Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Door de invoering van de wet hebben alle bijstandsgerechtigden te maken met dezelfde regelingen (Klijnsma, 2013). Ook van deze wetswijziging en decentralisatie is het doel dat iedere burger zoveel mogelijk participeert in de samenleving en dus dat iedereen die kan werken, in principe ook moet werken (Plasterk<sup>B</sup>, 2013). Gemeenten dienen vanaf 2015 ook zorg te dragen voor het vinden van werk voor mensen met een arbeidsbeperking. De sociale werkvoorziening vervalt, waardoor mensen die niet een 'gewone' baan aankunnen, een speciale gereserveerde baan voor mensen met een beperking of beschermt werk kunnen krijgen. Daarnaast kunnen gemeenten een verplichte tegenprestatie vragen van inwoners die een uitkering ontvangen.

Het doel van de invoering van één regeling is om burgers beter te helpen om werk te vinden, of in andere gevallen om burgers op andere wijzen te laten participeren (Klijnsma, 2013). Het idee dat een bijstandsuitkering slechts als vangnet dient, wordt versterkt door inkomensvoordelen voor uitkeringsgerechtigden sterk te beperken. De uitkeringen worden verlaagd om kosten te besparen, maar ook om een prikkel te geven aan burgers om meer moeite te doen om door betaalde arbeid te participeren in de samenleving. Met uitzondering van duurzaam arbeidsongeschikte jongeren met een Wajong-uitkering, zijn gemeenten verantwoordelijk voor alle inwoners die zich in de zogenoemde onderkant van de arbeidsmarkt begeven.

### 2.1.2 UITBREIDING WET MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING 2015

De tweede belangrijke decentralisatie is de uitbreiding van de oorspronkelijke Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) uit 2007 met diverse taken uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Gemeenten worden hierdoor verder verantwoordelijk voor de ondersteuning van haar inwoners (Van Rijn, 2014). Uitgangspunt van de wetswijziging is dat iedereen wordt opgenomen en participeert in de samenleving. De gemeente heeft hiertoe de wettelijke verplichting om de zelfredzaamheid en participatie van burgers te verbeteren en ondersteunen. Burgers hebben geen recht meer op bepaalde voorzieningen, maar wel is de overheid verplicht om hen te compenseren indien mensen zelf niet zonder hulp kunnen participeren aan de samenleving. Om de kwaliteit van de ondersteuning te garanderen is de gemeente verplicht plannen op te stellen om over de concrete uitvoering. Doelen die moeten worden nagestreefd door de gemeente zijn om mensen zo lang mogelijk thuis te laten wonen, en om mensen zo veel mogelijk op eigen kracht in de samenleving te handhaven. De wetgever geeft hierbij ook aan dat zij het als wenselijk ziet dat gemeenten een 'zo integraal mogelijke dienstverlening' op een ruim aantal terreinen in het sociaal domein aanbieden (Van Rijn, 2014). In hetzelfde plan dient te worden ingegaan op de te behalen resultaten en criteria daarvoor, alsmede wat de prestatie-indicatoren zijn voor aanbieders van de zorg. Om mensen zo lang mogelijk thuis te kunnen laten wonen, zelfs bij een beperking, is maatwerk nodig: de ondersteuning en zorgverlening vanuit de gemeente dient afhankelijk te zijn van de individuele behoefte van een inwoner en moet aansluiten bij het persoonlijke sociale netwerk.

Gemeenten hebben een relatief ruime beleidsvrijheid voor de inrichting van de ondersteuning om de dienstverlening aan te passen aan specifieke behoeften die bestaan in die gemeente. Gemeenten mogen de maatschappelijke ondersteuning uitbesteden aan externe aanbieders. Hiertoe is geen verplichting tot openbare aanbesteding, maar wel dient de nieuwe aanbieder te onderhandelen met de voorgaande aanbieder over de overname van personeel (Wet Maatschappelijke Ondersteuning, 2014).

### 2.1.3 JEUGDWET

De laatste wetswijziging en decentralisatie is de Jeugdwet, waardoor gemeenten verantwoordelijk worden voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jongeren en hun



ouders op het gebied van opvoeding en psychische problemen (Van Rijn & Teeven, 2013). Uitgangspunt is dat ouders de eerste verantwoordelijkheid hebben voor de zorg voor hun kinderen. Wanneer zij hier ondersteuning bij nodig hebben, is de overheid verplicht die te geven, maar zodra er hulp wordt ingezet buiten het eigen sociale netwerk moeten ouders een eigen bijdrage leveren.

Met de wijziging van de Jeugdwet per 1 januari 2015 wordt getracht de jeugdzorg makkelijker, efficiënter en effectiever te maken door de zelfredzaamheid van jongeren en hun sociale omgeving te versterken (Van Rijn & Teeven, 2013). De Jeugdwet legt de gehele verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp en -ondersteuning bij gemeenten. Uitgangspunten van de wetswijziging zijn: preventie en zelfredzaamheid van gezinnen en hun netwerk; demedicalisering van de opvoeding door meer inmenging vanuit de omgeving; meer maatwerk om specialistische zorg te voorkomen; integrale dienstverlening; minder regulering waardoor professionals meer ruimte krijgen om ook het sociale netwerk in te zetten.

## 2.2 SOCIALE TEAMS

Alle Nederlandse gemeenten hebben te maken met de hiervoor besproken drie decentralisaties en zullen dus nieuwe taken krijgen die zij ook op een meer kosteneffectieve wijze moeten uitvoeren dan voorheen. Uit onderzoek van Movisie voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) blijkt dat het overgrote deel van de gemeenten een vorm van sociale (wijk)teams wil inzetten om hier invulling aan te geven (Limburg, 2015; Van Arum & Schoorl, 2015). Slechts 14 procent van de Nederlandse gemeenten geeft aan geen enkel plan te hebben om met wijkteams te werken, terwijl de rest van de gemeenten dit al doet of plannen in ontwikkeling heeft. Met een sociaal team wordt bedoeld dat een integraal team alle algemene hulp- en ondersteuningsbehoeften van inwoners kan aanpakken, vaak in een bepaalde wijk of gebied (KPMG Plexus, 2013). De teams zijn op veel aspecten verschillend, zoals de manier waarop toegang tot het team is vormgegeven, welke ondersteuning zij precies verlenen en welk type leden deelnemen. Voor dit onderzoek zijn de meest interessante verschillen echter de organisatiemodellen.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen vier organisatiemodellen (Van Arum & Schoorl, 2015). De eerste vorm is waar de gemeenten zelf de regievoering doen, waarbij werknemers ook in gemeentelijke dienst komen of zijn gedetacheerd vanuit andere organisaties. De

overige drie vormen zijn variaties op uitbesteding. Bij de eerste variatie worden taken uitbesteed aan meerdere aanbieders, die samen een team moeten vormen. Ten tweede kan één hoofdaanbieder worden gekozen, die binnen een bepaald budget ook andere aanbieders inhuurt om het team mee samen te stellen. Het laatste organisatiemodel lijkt op de vorige, maar taken worden nu uitbesteed aan een nieuw op te richten stichting. De laatste twee organisatiemodellen lijken niet vaak voor te komen in de praktijk. De meeste gemeenten maken gebruik van het eerste type model (47%), maar ook uitbesteding aan meerdere aanbieders komt relatief vaak voor (variatie twee, 24%).

## 2.3 SITUATIE GEMEENTE HEERENVEEN

In deze paragraaf wordt ingegaan op de specifieke situatie van de gemeente Heerenveen en hoe hier invulling wordt gegeven aan de nieuwe taken in het sociaal domein. Eerst wordt kort ingegaan op de wijze waarop het sociaal domein momenteel nog is vormgegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de visie die de gemeente Heerenveen heeft over de toekomstige inrichting van het sociaal domein. De beschrijvingen in dit hoofdstuk zijn kort en samenvattend: voor uitgebreidere uiteenzettingen en een beschrijving van de diverse stakeholders die een rol spelen bij de veranderingen binnen het sociaal domein wordt u verwezen naar bijlage 4 van dit onderzoeksrapport.

### 2.3.1 HUIDIGE SITUATIE

De gemeente Heerenveen hanteert momenteel een drie algemene leefdomeinen in het sociaal domein, te weten: Leefbaarheid & Meedoen; Werk & Inkomen; en Opvoeden & Opgroeien (Gemeente Heerenveen, 2012<sup>A</sup>). De eerste twee leefdomeinen zijn ondergebracht bij de Toegang Volwassenen, het leefdomein 'Opvoeden & Opgroeien' is ondergebracht bij de Toegang Jeugd, die de ondersteuningstaken rond nul tot 23-jarigen en hun ouders uitvoert. Deze twee toegangen zijn op een historisch gegroeide manier ingericht, die enigszins ingewikkeld is te noemen. Zo is de Toegang Jeugd voornamelijk uitbesteed aan een samenwerkingsverband van diverse organisaties in een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). De Toegang Volwassenen bestaat daarentegen grotendeels uit gemeentelijke medewerkers, maar kent ook medewerkers van externe partners. De back office van deze toegang is geheel in gemeentelijk beheer, maar doet ook de ondersteuning van de Toegang Jeugd.

### 2.3.2 TOEKOMST VISIE

De gemeente Heerenveen staat sinds enige tijd onder toezicht van de provincie Fryslân, door aanzienlijke financiële problemen (NOS, 2013). Zij zijn zich bewust van de noodzaak om te bezuinigen, zo ook op het sociaal domein (Gemeente Heerenveen, 2012<sup>B</sup>; 2013<sup>B</sup>; 2013<sup>C</sup>). Gezien de grote veranderingen in het gemeentelijk takenpakket die met de decentralisaties gepaard gaan, is de gemeente van mening dat het natuurlijke moment is ontstaan voor veranderingen. De slagzin die zij daarbij centraal hebben gesteld is: *“Meer met minder = anders”*. Het college van burgemeester en wethouders heeft hiertoe in 2012 de bestuursopdracht gegeven om een nieuwe overkoepelende visie op het sociaal beleid te ontwikkelen (Gemeente Heerenveen, 2012<sup>B</sup>). De nieuwe landelijke wetgeving geeft de mogelijkheid om vorm te geven een breed, integraal ondersteuningsstelsel. Daarnaast heeft de gemeente ook een nieuwe visie ontwikkeld op haar eigen rol die zijn doorwerking heeft op de uitvoering van taken in het sociaal domein (Gemeente Heerenveen, 2013<sup>C</sup>). Zo wordt in het hoofdlijnenakkoord van de coalitie aangegeven dat de gemeente zich minder zal opstellen als expert met het alleenrecht op de besluitvorming, maar juist meer een rol aanneemt als regievoeder en begeleider van andere partners. Samenwerking is altijd een reële optie, mits dit duidelijke kwaliteitsvoordelen of kostenbesparingen oplevert. In gevallen waar gekozen wordt voor samenwerking, worden aanbieders verantwoordelijk gesteld om de beleidsdoelstellingen van de gemeente te vervullen. Centraal is dat de functie altijd boven het belang van de instelling staat.

Uitgangspunten van de nieuwe visie op het sociaal beleid zijn zelfredzaamheid, rekening houden met elkaar (‘samenredzaamheid’) en actief participeren in de samenleving (Gemeente Heerenveen, 2012<sup>B</sup>; 2013<sup>A</sup>). Dit betekent dat burgers zelf verantwoordelijk zijn, waarbij het sociale netwerk eerst moet worden ingeschakeld als er hulp of ondersteuning nodig is. De gemeente biedt een vangnet als inwoners zelf niet in staat zijn een oplossing te vinden. Kern hierbij is dat maatwerkoplossingen worden gevonden, waarbij niet het aanbod maar de behoefte van inwoners centraal staat. Heerenveen ziet daarbij een minder aanwezige rol voor zichzelf weggelegd en wil meer dienstverlenend en faciliterend inspelen op behoeften vanuit de samenleving (Gemeente Heerenveen, 2013<sup>B</sup>). Ten eerste wil de gemeente initiatieven vanuit de bevolking ondersteunen en faciliteren. De beleidstheorie die hieraan ten grondslag ligt is dat burgers door activiteiten te ondernemen met buurtgenoten

elkaar sneller ontmoeten en een sociaal netwerk opbouwen, wat de eigen kracht versterkt en meer mogelijkheden geeft om eventuele problemen binnen het eigen netwerk op te lossen (Gemeente Heerenveen, 2013<sup>A</sup>). Daarnaast zet de gemeente in op preventie en vroeg signalering van problemen. De achterliggende beleidstheorie hiervan is dat door problemen zo snel mogelijk te herkennen en aan te pakken zij niet zullen uitgroeien tot grotere problemen. Problemen kunnen zo sneller en goedkoper worden opgelost, aangezien een doorverwijzing of langdurige behandeling van duurdere tweedelijnszorg door professionals kan worden voorkomen.

Om te kunnen voldoen aan de eisen van zelfredzaamheid en samenredzaamheid, maatwerk en vroeg signalering, kiest de gemeente Heerenveen voor een gebiedsgerichte aanpak. De gemeente is onderverdeeld in woonservicezones, die elk een paar wijken of dorpen beslaan met ongeveer 8.000 inwoners.

Belangrijk is dat de algemene hulpverleners die de toegang in zo'n zone verzorgen laagdrempelig bereikbaar zijn en een centrale plaats innemen in het sociaal netwerk van deze omgeving. Zo zijn maatwerkoplossingen beter bereikbaar, omdat de hulpverlener bekend is met de situatie in het dorp en bijvoorbeeld de mogelijkheden voor vrijwilligers kent. Ook is het idee dat hulpverleners snel op de hoogte zijn van mogelijke problemen, omdat inwoners haar op de hoogte houden en zij zelf ook inwoners aanspreekt als er vermoedens zijn dat iets niet goed loopt.

De gemeente Heerenveen is van mening dat de beste manier om aan deze visie te voldoen is om één integrale toegang te ontwikkelen voor het gehele sociaal domein (Gemeente Heerenveen, 2012<sup>A</sup>; 2013<sup>A</sup>). De uitgangspunten van de verschillende leefdomeinen zijn grotendeels overlappend, al zijn de taken ook zeer verschillend. Door één centrale toegang kunnen de budgetten worden ontschot en is het nog beter mogelijk om maatwerk te leveren en problemen zo goedkoop mogelijk op te lossen, aangezien alle problematiek in één gecombineerd en overzichtelijk plan kan worden aangepakt.



*Figuur 2.1 Bewegingen in de nieuwe visie sociaal beleid: van ... naar ...*

## 2.4 ONDERSCHIED UITVOERINGSONDERDELEN

Op verzoek van de gemeente Heerenveen wordt onderscheid gemaakt tussen de toegang, het vangnet en de administratieve back office. Zoals uit de contextbeschrijving van de gemeente Heerenveen duidelijk is geworden, vervullen deze drie onderdelen van het sociaal domein verschillende taken. In deze paragraaf zal het onderscheid verhelderd worden en wordt aangegeven wat de globale taken van elk onderdeel zijn. Momenteel is het onderscheid tussen de verschillende onderdelen in het sociaal domein niet heel strikt. Zo voert de administratieve back office bij langdurige hulpbehoeften ook ondersteunende taken en een regierol uit zoals de toegang dat doet. Het hier gestelde onderscheid en de bijbehorende kenmerken is dus globaal te noemen.

De toegang betreft het eerste contact dat inwoners hebben wanneer zij een vraag of ondersteuningsbehoefte hebben. De toegang zal worden ingevuld door breed inzetbare medewerkers, op vergelijkbare wijze als de 'meitinkers' dat nu doen op het gebied van de leefdomeinen 'Leefbaarheid & Meedoen' en 'Werk & Inkomen'. Zij zijn het eerste aanspreekpunt en kunnen eerst proberen zelf zo veel mogelijk van de dienstverlening te voldoen. Als er echter meer specialistische hulp nodig is kunnen zij een professional vragen aan te schuiven, maar ook hebben zij de bevoegdheid om andere ondersteuning in te zetten. Denk hierbij aan de bevoegdheid om een taxi-pas uit te geven, of een traplift te financieren. De medewerkers van de toegang vervullen hiermee een zeer centraal en belangrijk takenpakket binnen het sociaal domein, met veel diverse taken. Zij zijn de medewerkers die het verdere verloop van de dienstverlening bepalen moeten, wat vraagt om een aanpak die creatief is en maatwerk levert.

Het vangnet betreft het aanbod van sociale voorzieningen. Hoewel de gemeente zich voornamelijk richt op preventie en eventuele hulpbehoeften zo veel mogelijk wil ondervangen door de inzet van het sociaal netwerk van inwoners en vrijwilligers, hebben sommige inwoners alsnog professionele ondersteuning nodig. Dit kan bijvoorbeeld thuiszorg zijn, maar ook hulp van de financiering van een traplift, of een verwijzing naar psychologische hulp bij de GGD. Het vangnet voert hierdoor taken uit die eenvoudiger dan in de toegang vooraf kunnen worden vastgesteld, al is er nog steeds maatwerk nodig. Daarnaast is er meer vraag naar specialisten, in tegenstelling tot de generalistische medewerkers bij de toegang.

Ten slotte wordt ingegaan op de administratieve back office. Zoals de naam doet vermoeden regelt de back office de administratieve afhandeling van de toegang. Daarnaast verleent zij zelf ook enige ondersteunende taken bij langdurige hulpbehoeften, zodat toegangsmedewerkers niet overbelast worden en inwoners alsnog een vast contactpersoon kunnen behouden. De back office voert ondersteunende taken uit en verzorgt de informatievoorziening voor de brede hulpverleners. Over het algemeen zijn de taken van de back office meer administratief te noemen, waarmee bedoeld wordt dat er minder sprake is van maatwerk en creatieve oplossingen dan de overige twee onderdelen van het sociaal domein.

## 2.5 SAMENVATTEND

In dit hoofdstuk is de context weergegeven waarin gemeenten, en in het specifiek de gemeente Heerenveen, het sociaal domein moeten vormgeven. Gebleken is dat de participatiewet, de wijziging van de WMO en de jeugdwet met de daarbij horende budgetkorting, ook wel de drie decentralisaties genoemd, voor veel veranderingen zorgen. De manier waarop veel gemeenten invulling geven aan deze verandering is om sociale gebiedsgerichte teams in te voeren. Ook de gemeente Heerenveen zal een nieuwe aanpak hanteren in het sociaal domein, waarbij zij zich richten op een integrale en gebiedsgerichte aanpak met nog maar één toegang voor alle vormen van ondersteuning. Ten slotte is onderscheid gemaakt tussen de uitvoeringsonderdelen toegang, vangnet en administratieve back office. Dit onderscheid zal gedurende het onderzoek worden aangehouden.

# Theoretisch kader

---

In het vorige hoofdstuk is een beeld geschetst van de context en de wensen van de nieuwe situatie die men wil bereiken bij het maken van de uitbestedingsbeslissing. Dit hoofdstuk behandelt de wetenschappelijke literatuur met betrekking tot de factoren die invloed hebben op de uitbestedingsbeslissing. De theorie die hier besproken wordt vormt de basis voor het vervolg onderzoek. Ook worden er hypothesen opgesteld, die later in het onderzoek worden getoetst. De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Allereerst wordt uiteengezet wat wordt bedoeld met uitbesteding. Vervolgens wordt uitgebreid ingegaan op de transactiekosten theorie van Williamson. Deze theorie vormt namelijk de economische basis van de 'make-or-buy' beslissing en vereist enige aandacht om uitgelegd te worden. Deze theorie zal ook bij de beschouwing van andere invloed factoren regelmatig terugkomen. De derde paragraaf zal de (economische) voor- en nadelen van uitbesteding in de publieke sector behandelen. Afsluitend worden nog enkele andere overwegingen bij uitbesteding aangekaart. Ter afsluiting zijn alle bekende factoren op basis van de wetenschappelijke kennis die een rol spelen bij de uitbestedingsbeslissing grafisch weergegeven in figuur 3.2. Dit figuur kan gebruikt worden om de samenhang tussen de verschillende factoren te verhelderen tijdens het lezen van dit hoofdstuk.

## 3.1 DEFINITIE UITBESTEDING

In de wetenschappelijke literatuur worden veel verschillende definities van uitbesteding gehanteerd (Loh & Venkatrama, 1992; Lei & Hitt, 1995; Harland et al., 2005; Gilley & Rasheed, 2000). Mol (2007) geeft aan dat de verschillende definities uiteindelijk kunnen worden ondergebracht in drie globale benaderingen van uitbesteding, die hij allemaal op zichzelf niet toereikend vindt, te weten: activiteiten die worden uitgevoerd door externe aanbieders; de overdracht van taken naar een externe aanbieder; of activiteiten die worden uitgevoerd door externe aanbieders maar die het bedrijf zelf ook zou kunnen uitvoeren. Door de verschillende benaderingen samen te voegen, kan een onderscheid gemaakt worden tussen uitbesteding als toestand en als proces. Uitbesteding als toestand is de inkoop van goederen of diensten van externe partijen, terwijl het proces betrekking heeft op verschillende acties in een bepaalde periode die er toe leiden dat externe aanbieders

activiteiten overnemen die voorheen door de organisatie zelf werden uitgevoerd. Dit kan er ook toe leiden dat fysieke goederen of zelfs werknemers over gaan naar de externe partij. Gezamenlijk vormen uitbesteding als toestand en uitbesteding als proces een omvattende definitie van uitbesteding.

Aangezien de definitie die Mol (2007) hanteert een ruime opvatting biedt van het begrip uitbesteding, zal deze ook in de rest van dit onderzoek worden aangehouden. Onder de combinatie van uitbesteding als zowel een toestand als een proces, vallen alle vormen van uitbesteding, zoals inkoop, onderaannemerschap (tijdelijke projecten) en strategische uitbesteding. Bij strategische uitbesteding is er een intensieve samenwerking tussen de uitbestedende en de uitvoerende partij, waardoor men een voordeel kan behalen door gezamenlijke doelen na te streven en informatie uit te wisselen. Voornamelijk strategische uitbesteding vereist veel wederkerigheid en samenwerking tussen beide partijen, die ook afhankelijk van elkaar zijn om goede prestaties te leveren (Mol, 2007).

Bij uitbesteding door gemeenten worden private bedrijven en middelen ingezet om publieke doelen te realiseren (Shapiro, 2003). Er zijn diverse manieren waarop overheidstaken kunnen worden uitbesteed, waarbij variaties mogelijk zijn in welke partijen de regelgeving en standaarden bepalen en tot welke partij de uitvoering op zich neemt (Shapiro, 2003). Indien de overheidsactor zowel de regelgeving bepaalt als de uitvoering op zich neemt, is er uiteraard geen sprake van uitbesteding. Daarnaast zal de overheid niet snel het maken van regels en prestatieafspraken uitbesteden. Ten eerste is de overheid wettelijk verplicht om in een plan de concrete prestatieafspraken en criteria daarvoor op te stellen. Daarnaast is het echter ook moeilijk (politiek) te rechtvaardigen, aangezien de gemeente eindverantwoordelijk blijft en omdat het beleid vatbaar moet zijn voor politieke invloeden (Nelson, 1997; Bertacchini & Nogare, 2014). Ten slotte neemt het risico op opportunisme sterk toe, zeker indien de externe aanbieder ook de uitvoering doet (Shapiro, 2003; Singer, 2005). Het is daarmee aannemelijk dat overheden in het geval van uitbesteding van taken, zeker in het geval van het sociaal domein, zelf de criteria stelt met betrekking tot de taken die een externe (private) partij ten uitvoering zou moeten brengen.

### 3.2 TRANSACTIEKOSTEN ECONOMIE

Transactiekosten economie wordt vaak gebruikt als kader op basis waarvan organisaties de beslissing maken om een goed of dienst zelf te produceren of om deze uit te besteden aan



een externe aanbieder (Williamson, 1985; Klein, 2008; Walker & Weber, 1984; Harland et al., 2005; McIvor, 2000). Deze keuze wordt gebaseerd op een vergelijking van de eigen productiekosten en de kosten om het goed door een ander te laten maken. In de transactiekostentheorie is dit verder uitgewerkt.

De transactiekostentheorie is ontwikkeld door Williamson en zou volgens hem in staat zijn om alle economische aspecten die iets te maken hebben met contractering te kunnen verklaren (Williamson, 1985). In een kapitalistische economie streven organisaties er naar om te besparen op de transactiekosten. Transactiekosten zijn de kosten die gepaard gaan met de uitwisseling van economische goederen of diensten en bepalen samen met de productiekosten de totale kosten van een goed. Voor twee organisaties tot een transactie overgaan, zullen zij (contractuele) afspraken met elkaar maken, wat leidt tot ex-ante transactiekosten. Dit zijn bijvoorbeeld kosten die gepaard gaan met het opstellen, onderhandelen en bekrachtigen van een contract. Daarnaast volgen ook ex-post transactiekosten, zoals de kosten die gepaard gaan met het maken van aanpassingen, de kosten van het opzetten en onderhouden van bestuursstructuren, monitoring en overige kosten van de uitvoering. Op basis van de totale productie- en transactiekosten, maken organisaties de zogenoemde *'make-or-buy'* beslissing (Williamson, 1985).

De kosten van een transactie worden in de eerste plaats door drie kenmerken bepaald, te weten: de mate waarin investeringen specifiek zijn voor die transactie; de mate van onzekerheid en de frequentie van de transactie. Een transactie die veel specifieke investeringen vereist, kan niet eenvoudig worden ingezet in andere handelsrelaties. Vaak vereist dit hoge investeringskosten, bijvoorbeeld de aanschaf van nieuwe kapitaalgoederen als machines. Met betrekking tot de onzekerheid van transacties kan gezegd worden dat over het algemeen geldt: hoe complexer de transactie, des te hoger de kosten om ongewenste gevolgen te voorkomen door de complexiteit van het controleren van de uitvoering. Ten slotte speelt de frequentie van een transactie een belangrijke rol, aangezien dit invloed heeft op de verdeling van specifieke kosten die gemaakt worden.

Naast deze kenmerken van de transactie zelf, hebben twee menselijke eigenschappen een nog grotere invloed op de transactiekosten (Williamson, 1985). Ten eerste neemt Williamson (1985) aan dat mensen slechts beperkt rationeel zijn, wat betekent dat zij proberen zo rationeel mogelijk te handelen, maar slechts ten dele hiertoe in staat zijn. De implicatie hiervan is dat mensen niet alles weten en niet alle informatie die er

beschikbaar is kunnen verwerken. Zeker in het geval van een hoge mate van onzekerheid en complexiteit bij een transactie, levert dit moeilijkheden voor het opstellen van duidelijke contracten. Men is namelijk niet bewust van alle mogelijke situaties, maar ook zouden de kosten voor het opstellen van een contract met alle denkbare mogelijke situaties hoog oplopen. Dit maakt dat contracten altijd onvolledig zijn.

Ten tweede hebben mensen de eigenschap om hun eigen belangen voorop te zetten en zijn bereid om daarvoor list en bedrog te gebruiken, opportunisme. De potentie voor opportunistisch gedrag neemt toe naarmate de transactie groter is en wanneer het moeilijker is om de kwaliteit te controleren (Batenburg, Raub & Snijders, 2003). Contracten dienen er toe het risico op opportunisme zo veel mogelijk te verkleinen. Zowel beperkte rationaliteit als opportunistisch gedrag kunnen tot aanzienlijk hoge transactiekosten leiden als zij niet voldoende ondervangen kunnen worden in contractuele afspraken. Samen leiden zij mogelijk tot 'hold-up' problemen, waarbij aanbieders van goederen of diensten bij veranderende omstandigheden proberen opportunistisch te handelen door bijvoorbeeld de winstmarges te verhogen (Williamson, 1985; Klein, 2008).

### 3.2.1 KRITIEK OP WILLIAMSON

Hoewel de transactiekosten theorie veel gebruikt wordt om uitbestedingsbeslissingen en ander economisch gedrag van organisaties te verklaren, is er ook kritiek op. De meest gehoorde kritiek is dat Williamson onvoldoende aandacht heeft voor de sociale omgeving en de onderlinge verbondenheid van transacties (Granovetter, 1992; Batenburg et al., 2003; McIvor, 2000). De sociale omgeving heeft via de cultuur die in de specifieke context heerst, aanzienlijke invloed op de normen en waarden die in een organisatie worden aangehangen (Hendry, 1995; Wittek, 2007). Dit heeft vervolgens invloed op hoe een bedrijf kiest te opereren in het economisch veld. Er zou dan ook niet alleen naar het geaggregeerde niveau van organisaties moeten worden gekeken, maar er moet ook aandacht zijn voor het feit dat het individuen zijn die beslissingen maken. Deze individuen streven niet alleen economische doelen na, maar hebben ook andere doelen als status, goedkeuring of macht (zie Wittek (2007) voor een overzicht).

De kern van de kritiek op de transactiekosten economie is dat economische transacties niet los kunnen worden gezien van andere sociale acties, omdat het zelf een specifieke vorm daarvan is (Granovetter, 1992). Economische transacties zijn dus gesitueerd

in een sociale context, waardoor niet alleen naar de context van een individuele transactie moet worden gekeken maar juist naar het netwerk van de verschillende actoren die er een rol in spelen. Dit betekent echter niet dat het rationele en puur economische aspect niet van belang is bij transacties en uitbestedingsbeslissingen, slechts dat het gecombineerd moet worden met sociale netwerk overwegingen.

In de transactiekosten theorie van Williamson wordt geen aandacht besteed aan het feit dat transacties niet worden uitgevoerd door geïsoleerde individuen, maar juist door mensen die zijn ingebed in grotere groepen (Granovetter, 1992). Vertrouwen in persoonlijke relaties spelen hierbij een belangrijke rol. Vaak zijn er meerdere uitkomsten mogelijk van economische acties, maar welke uitkomst zich uiteindelijk zal voordoen wordt bepaald door keuzes in persoonlijke netwerken. Er zijn aanwijzingen vanuit empirisch onderzoek dat zowel transactiekosten als sociale relaties invloed hebben op transacties (Batenburg et al., 2003). Zo investeren bedrijven meer in contractuele afspraken wanneer de transactie groter is of als er een groter risico op schade en opportunistisch gedrag bestaat. Daarnaast blijkt echter ook dat de sociale inbedding van bedrijven er toe doet, aangezien bedrijven minder aandacht besteden aan contractuele afspraken als men eerdere positieve ervaringen heeft gehad met dezelfde aanbieder, en zeker wanneer men ook zicht heeft op meerdere transacties in de toekomst.

### 3.3 ECONOMISCHE OVERWEGINGEN BIJ UITBESTEDING IN DE PUBLIEKE SECTOR

#### 3.3.1 TOEPASSELIJKHEID VAN DE TRANSACTIEKOSTEN THEORIE

Oorspronkelijk is de economische theorie met betrekking tot de transactiekosten voornamelijk gericht op de private markt (Williamson, 1985). Overheidsinstanties in de publieke sector hebben een andere wijze van functioneren dan private bedrijven, wiens bestaansrecht wordt ontleend aan het behalen van winst. In de publieke sector worden taken veelal uitgevoerd doordat men hiertoe een wettelijke verplichting heeft, terwijl private actoren vrij zijn om te bepalen of en welke taken zij willen uitvoeren (Heineken, 2013; Singer, 2005). Daar komt bij dat overheden altijd vatbaar zijn voor invloeden vanuit de politiek (Nelson, 1997; Bertacchini & Nogare, 2014). Zelfs als de overheid er toe beslist taken uit te besteden aan een externe partij, blijft zij bij de aanwezigheid van wettelijke verplichtingen tot bepaalde taken alsnog eindverantwoordelijk. Daarnaast heeft de overheid in principe geen winstoogmerk, maar streeft zij doelen na als de verbetering van het

algemeen welzijn van haar inwoners (Harland et al., 2005). Gemeenten dienen hierbij als de overheidsorganisatie die het meest dicht bij de burgers zou staan, die zorg dragen voor het welzijn maar ook voor een goede leefomgeving. Dit maakt actoren in de publieke sector anders dan private marktpartijen, waarbij kwaliteit en behoefte aan diensten belangrijker is dan winst maken.

Desalniettemin is het aannemelijk dat ook overheden volgens economische principes handelen (Shapiro, 2003; Nelson, 1997). Overheden hebben er namelijk ook baat bij diensten tegen een zo laag mogelijke prijs te kunnen produceren. Zeker in de huidige context van bezuinigingen en meer marktwerking in de publieke sector moeten overheden efficiënt en kostenbewust te werk gaan. Uitbesteding van taken wordt daarbij in veel gevallen gezien als een legitieme en effectieve beleidsmaatregel om kosten te besparen.

### 3.3.2 VOORDELEN VAN UITBESTEDING

Kostenbesparingen worden gezien als één van de hoofdredenen van de uitbesteding van taken (Williamson, 1985; Kakabadse & Kakabadse, 2001; Bertacchini & Nogare, 2014; Nelson, 1997; Bel & Fageda, 2007; Dijkgraaf et al., 2003; Jensen & Stonecash, 2005). Economen gaan er vaak vanuit dat private actoren efficiënter en goedkoper kunnen produceren dan publieke overheidsactoren (Bel & Fageda, 2007; Hart et al., 1997; Boyne, 1998). Een veel genoemde reden hiervoor is dat in gevallen waar overheden de dienstverlening zelf verzorgen er een zeker monopolie is, waar weinig prikkels zijn om efficiënt en kostenbewust een goede kwaliteit van dienstverlening te verzorgen (Boyne, 1998). Door taken uit te besteden naar de private markt, wordt competitie geïntroduceerd waarbij de concurrerende partijen economische belangen hebben om hoge kwaliteit te leveren (Boyne, 1998; Caves & Christensen, 1980). Diverse marktpartijen zullen proberen dezelfde of een hogere kwaliteit van dienstverlening te bieden tegen zo laag mogelijke kosten, wat bij een competitieve marktomgeving noodzakelijk is voor het voortbestaan van het bedrijf (Caves & Christensen, 1980). Deze prikkels ontbreken bij publieke actoren als gemeenten, waardoor zij minder efficiënt zouden kunnen produceren.

Een tweede reden waarom uitbesteding zou kunnen leiden tot kostenbesparingen is door het bereiken van schaalvoordelen (Harland et al., 2005; Gilley & Rasheed, 2000; Hendry, 1995). Taken kunnen uitbesteed worden aan bedrijven met een groter marktaandeel op een bepaald gebied. Door op grotere schaal te produceren kan efficiënter

worden gewerkt, maar ook kunnen overhead kosten over meer diensten worden uitgesmeerd. In het geval van taken in het sociaal domein, kunnen hulp- en zorgverleningsorganisaties ook over gemeentelijke grenzen heen werken. Daardoor kunnen zij een groter gebied met meer inwoners voorzien van ondersteuning.

Ten slotte kunnen kostenvoordelen worden behaald door uitbesteding omdat op korte termijn minder uitgaven nodig zijn (Gilley & Rasheed, 2000). Als een bedrijf niet meer zelf hoeft te produceren, heeft zij ook niet meer kosten aan het onderhoud en vervangen van kapitaalgoederen. Ook voor uitbesteding in het sociaal domein kan op deze manier kostenbesparing plaatsvinden. Zo hoeft bij uitbesteding van administratieve taken geen kantoorgebouw, met onder andere up-to-date ICT voorzieningen gehuurd of onderhouden te worden. Voor alle taken geldt dat kosten voor de training en bijspijker cursussen van personeel komen te vervallen. Er wordt echter verwacht dat dit type korte termijnbesparingen slechts een beperkte rol zullen spelen in de uitbestedingsbeslissing omtrent het sociaal domein. Er zijn namelijk relatief weinig kapitaalgoederen betrokken bij de taken in het sociaal domein, en opleidingskosten zullen waarschijnlijk door externe aanbieders worden doorberekend aan gemeenten. Daarnaast ligt het in de aard van gemeenten als publieke organisatie om niet slechts naar korte termijn besparingen te kijken, maar gericht te zijn op de langere termijn.

Gelet op de kortingen op de budgetten voor taken in het sociaal domein (zie hoofdstuk 2), zullen gemeenten zeker aandacht hebben voor de kosten en proberen deze zo laag mogelijk te houden. In het specifieke geval van de gemeente Heerenveen zal dit wellicht een nog belangrijker aspect zijn, gezien de slechte financiële positie. De overige twee overwegingen zullen naar verwachting meer invloed hebben op de uitbestedingsbeslissing van gemeenten. Het is aannemelijk dat bij een groter aantal aanbieders er ook sterker zal worden geconcurrereerd om de opdracht te krijgen, wat tot een lagere prijs zal leiden. Hieruit wordt de eerste hypothese afgeleid, namelijk: ***Naarmate de kans op kostenbesparingen hoger is als taken door private aanbieders worden aangeboden, neemt ook de kans op uitbesteding van die taken toe.***

Tevens wordt verwacht dat de potentiële kostenbesparingen toenemen naarmate meer schaalvoordelen kunnen worden behaald. Er wordt verwacht dat voornamelijk kleine gemeenten door uitbesteding meer schaalvoordelen kunnen behalen. Indien er immers minder inwoners en dus minder vraag is naar bepaalde ondersteuning, zijn er minder

mogelijkheden voor efficiënte productiemethoden. Dit zal naar verwachting voornamelijk gelden voor het vangnet, dat meer specialistische taken bevat, maar in mindere mate is ook de toegang gebaat bij schaalvoordelen. De hypothese die hieruit afgeleid kan worden is:

***Naarmate een gemeente minder inwoners heeft, is de kans op de uitbesteding van taken groter.***

De toegenomen flexibiliteit kan ook gezien worden als een voordeel van uitbesteding (Hendry, 1995; Minow, 2005). Ten eerste hoeft personeel niet vast in dienst te worden genomen, waardoor de inzet kan wisselen in piek- en dalperioden. Afhankelijk van de vraag op een bepaald moment, zijn private aanbieders beter in staat om teams waarmee zij werken aan te passen aan de behoeftes die bestaan op dat moment (Minow, 2005). Als de behoeften later veranderen, kunnen zij de samenstelling van teams weer veranderen. Ten tweede neemt ook de omvang van de gemeentelijke organisatie zelf af waardoor deze in het algemeen flexibeler en minder log wordt (Hardy, 1995). Er wordt verwacht dat ook in het sociaal domein door gemeenten belang wordt gehecht aan een zekere mate van flexibiliteit, al is er anderzijds ook behoefte aan consistentie in personeel. Centraal in het beleid staat namelijk het belang van persoonlijke binding en praktijkervaring om goed in te kunnen spelen op de behoefte aan maatwerk en inzet van het eigen netwerk.

Door taken uit te besteden kunnen gemeenten altijd kiezen voor de aanbieder met de beste kwaliteit, de goedkoopste prijs of de meest innovatieve en moderne dienstverlening. Bevalt de huidige aanbieder niet goed meer of is er een betere aanbieder opgestaan, dan hebben de gemeenten de flexibiliteit om (na afloop van het contract) met een andere partij verder te gaan. Als taken niet worden uitbesteed, zullen gemeenten zelf veranderingen moeten doorvoeren en innovatief zijn. ***Naar verwachting zullen gemeenten die flexibiliteit belangrijk vinden, dan ook meer waarschijnlijk zijn om taken uit te besteden.***

Ten slotte zijn er twee voordelen te noemen die sterk met elkaar samenhangen en betrekking hebben op het belang van specialisten en expertise. Ten eerste is een voordeel van uitbesteding dat organisaties zich meer kunnen concentreren op hun eigen kernactiviteiten (Harland et al., 2005; Gilley & Rasheed, 2000). Hierdoor kan een organisatie zich specialiseren in bepaalde activiteiten, waardoor zij in die specifieke markt een voordeel ontwikkelen ten opzichte van concurrenten. Gemeenten hebben welliswaar geen nood voor een betere concurrentiepositie, maar het kan wel wenselijk zijn om bepaalde

kernactiviteiten zo excellent mogelijk uit te voeren. Ten tweede kan een voordeel behaald worden doordat externe aanbieders meer expertise hebben voor bepaalde taken (Belcourt, 2006; Harland et al., 2005). Externe aanbieders hebben wellicht meer ervaring, maar ook kunnen zij actiever hebben geïnvesteerd en geïnnoveerd door zich te specialiseren. Door taken uit te besteden aan dergelijke organisaties, kan zelf ook geprofiteerd worden van deze expertise. Gemeenten zijn pas recentelijk verantwoordelijk geworden voor veel van de taken in het sociaal domein, waardoor zijn mogelijk bepaalde expertise nog missen. Het kan daarom interessant zijn om te kijken naar partijen die meer ervaring hebben met deze taken. ***Naar verwachting zullen taken sneller worden uitbesteed wanneer wordt verwacht dat externe aanbieders meer expertise hebben, terwijl gemeenten juist sneller zelf de dienstverlening zullen verzorgen als zij hun eigen expertise hoog inschatten.*** Dit zijn de vierde en vijfde hypothese die getoetst zullen worden.

### 3.3.3 RISICO'S BIJ UITBESTEDING

Naast de mogelijke voordelen van uitbesteding, is er economisch gezien ook een aantal risico's die hiermee gepaard gaan. Het eerste risico betreft opportunistisch gedrag van de externe aanbieder. Eerder in dit hoofdstuk is ingegaan op de transactiekostentheorie en de onvermijdelijkheid van incomplete contracten bij transacties (Williamson, 1985). Incomplete contracten hebben altijd het risico dat er een mogelijkheid is voor opportunistisch gedrag van de externe partij, bijvoorbeeld dat zij de kwaliteit zullen verminderen en zo hun winsten willen verhogen (Shapiro, 2003; Jensen & Stonecash, 2005; Hart et al., 1997).

*Hold-up* problemen zijn een mogelijk gevolg van opportunistisch gedrag. Bij uitbesteding van taken in het sociaal domein is de concurrentie tussen private partijen enigszins afwijkend. Alleen in een periode van aanbesteding moeten de verschillende aanbieders met elkaar (ex-ante) concurreren, waarna de 'beste' aanbieder tijdelijk een soort monopolie positie krijgt toegewezen (Dombergen & Jensen, 1997). Deze vorm van ex ante concurrentie kan tot een hoger risico op *hold-up* problemen leiden bij gevallen waar de dienstverlening veel relatie specifieke middelen vereist, als kwaliteitskenmerken moeilijk contractueel vast te leggen zijn en/of waarbij de markt weinig alternatief concurrerend aanbod kent (Dombergen & Jensen, 1997). Een '*hold-up*' ontstaat wanneer bij heronderhandelingen de uitvoerende partij probeert meer winstmarge te behalen dan in de aanvankelijke overeenkomst is afgesproken, bijvoorbeeld door hogere prijzen te berekenen

(Dombergen & Jensen, 1997; Jensen & Stonecash, 2005). Onder de drie zojuist genoemde voorwaarden heeft de externe aanbieder een relatief sterke positie in het onderhandelingsproces, met ruimte voor opportunisme. Ook in het geval van uitbesteding in het sociaal domein door gemeenten kan hier sprake van zijn. Gemeenten hebben behoefte aan enige stabiliteit, aangezien de taken maatwerk en creativiteit vereisen die naar verwachting beter ontwikkeld worden naarmate medewerkers meer ervaring hebben met de uitvoering en ingebed zijn in een gemeenschap. De gemeente is in principe wel vrij om de samenwerking te beëindigen als de heronderhandelingen ongunstig uitvallen, maar dit gaat ook nog gepaard met hoge kosten om (op korte termijn) een nieuwe aanbieder te vinden. Daarnaast heeft de gemeente door de aanvankelijke keuze om de taak uit te besteden zelf niet meer de capaciteiten en expertise om deze naar behoren uit te voeren (Cardinali, 2001). Omdat binnen het sociaal domein de eerste vormen van hulpverlening aan burgers vallen, kan opportunisme zeer schadelijk zijn. In de publieke sector is het aldus belangrijk om heldere afspraken te maken en te controleren (Singer, 2005). Het is aannemelijk dat er daardoor vaker wordt gekozen om toe te geven aan de hogere kosten die worden geëist.

Het risico op opportunisme kan verkleind worden door in contracten duidelijke prestatieafspraken vast te leggen, en de prestaties van de externe partij ook goed te monitoren en controleren (Singer, 2005; Chamacho, 2014; Williamson, 1985; Shapiro, 2003). Door het mechanisme van marktwerking kunnen perverse prikkels ontstaan bij private partijen als zij uitbestede overheidstaken uitvoeren. Economen nemen aan dat private bedrijven voornamelijk gemotiveerd worden door economische prikkels (Hart et al., 1997). Bij concurrentie zullen zij gemotiveerd worden om zowel de kwaliteit te verbeteren als de kosten zo laag mogelijk te houden. Bij onvolledige contracten en informatie asymmetrie zullen de prikkels om kosten te besparen echter sterker zijn dan de prikkels om de kwaliteit te verbeteren (Hart et al., 1997; Cardinali, 2001; Jensen & Stonecash, 2005; Dombergen & Jensen, 1997). Een bedrijf heeft er namelijk pas baat bij om de kwaliteit van haar diensten te verbeteren als hier ook een hogere vergoeding tegenover staat. Zonder nieuwe onderhandelingen zijn er geen prikkels om de kwaliteit te verbeteren, maar wel om meer winst te behalen. Dit kan door de kwaliteit te verlagen, mits men niet slechter presteert dan een vastgestelde minimumgrens en dus aan de contractuele verplichtingen blijft voldoen.

Een andere manier waarop perverse marktprikkels tot negatieve uitkomsten kunnen leiden, is door de focus op korte termijn winsten. Zo kan het risico ontstaan dat aanbieders



tegen een lage prijs een opdracht hebben aangenomen om op korte termijn winst te maken, maar onvoldoende investeren (Harland et al., 2005; Nelson, 1997; Gilley & Rasheed, 2000; McIvor, 2000). In het geval van het sociaal domein kan bijvoorbeeld gedacht worden aan onvoldoende investeringen in de training van personeel. Hierdoor is de zorgverlening niet optimaal, waardoor de aanvankelijk verwachte kostenbesparing later tegen kan vallen doordat kleine problemen onverwacht toch uitgroeien tot problemen die meer professionele ondersteuning vereisen. Zeker in het geval waar de kwaliteit van diensten moeilijk is te herkennen voor burgers, kunnen private organisaties geprikkeld worden om mensen op korte termijn tevreden te stellen en zo een goede naam op te bouwen, terwijl dit op lange termijn niet het gewenste resultaat levert (Acemoglu et al., 2008). Overheden zijn wellicht beter in staat de kwaliteit van de dienstverlening te kennen en meer op de lange termijn te richten, waardoor in dergelijke gevallen het wenselijk kan zijn dat overheden deze diensten verlenen (Acemoglu et al., 2008). Daarentegen is de kans op deze negatieve uitkomsten door een korte termijn focus erg afhankelijk van de situatie. Zo zal het vooruitzicht van een terugkerende opdracht, zoals vaak het geval zal zijn in het specifieke geval van uitbesteding in dit onderzoek, deze prikkels sterk beperken (Batenburg et al., 2003). In deze gevallen zal een privaat bedrijf er namelijk belang bij hebben om ook op de lange termijn een goede reputatie te behouden en zo de opdracht na iedere termijn weer 'binnen te slepen. Dit kan alleen door de kwaliteit hoog te houden en geen opportunistisch gedrag te vertonen.

Al deze risico's zijn volgens de transactiekosten theorie te herleiden tot incomplete contracten. Door duidelijke afspraken te maken en dit ook te goed te monitoren, zouden veel van de risico's ingeperkt kunnen worden. Wel zullen nooit alle risico's kunnen worden afgedekt door contractering, gelet op de beperkte rationaliteit van mensen. Naast goede contractering, zou volgens de critici van de transactiekosten theorie zoals Granovetter, echter ook vertrouwen een belangrijke rol kunnen spelen bij de inperking van de risico's die hier genoemd zijn. Dit is reeds eerder in dit hoofdstuk besproken. De verwachtingen die hieruit afgeleid kunnen worden zijn dat ***de kans op uitbesteding van taken toe neemt naarmate er duidelijkere (prestatie)afspraken zijn gemaakt en er meer sprake is van monitoring op deze afspraken.*** Ook wordt verwacht dat ***vertrouwen een positieve invloed heeft op de kans om taken uit te besteden, waarbij vertrouwen wordt opgebouwd door positieve eerdere ervaringen*** (Batenburg et al., 2003). Ook hier zal waarschijnlijk verschil zijn

tussen de drie uitvoeringsonderdelen. Het zal naar verwachting namelijk problematischer zijn om heldere afspraken te maken en te monitoren wanneer het gaat over het leveren van maatwerk ondersteuning dan in het geval van administratieve afhandeling van facturen door de back office.

Het risico op uitholling van de (overheids)organisatie is het laatste risico dat hier besproken zal worden. Bij de mogelijk voordelen van uitbesteding is al ingegaan op het belang van specialisme, waarbij ook de keuze om te focussen op de eigen kernactiviteiten een overweging kan zijn om andere taken uit te besteden. Uitbesteding kan echter ook tot een verlies van specialisme binnen de eigen organisatie leiden, waardoor deze als het ware wordt uitgehold (Harland et al., 2005). Onderzoek wijst er op dat uitbesteding het vermogen tot innovatie kan aantasten en zo de marktpositie van het bedrijf kan verzwakken (Lei & Hitt, 1995; Gilley & Rasheed, 2000; McIvor, 2000). Indien belangrijke activiteiten worden uitbesteed en de interne expertise verloren gaat, wordt moeilijk om toezicht te houden en te sturen op de gewenste resultaten en innovaties (Harland et al., 2005; Gilley & Rasheed, 2000). In het sociaal domein zou het voor gemeenten kunnen betekenen dat zij geen zicht meer hebben op de beste methode om haar inwoners te ondersteunen, met het risico dat kwalitatief betere en/of goedkopere oplossingen onbenut blijven.

### 3.4 OVERIGE OVERWEGINGEN BIJ UITBESTEDING IN DE PUBLIEKE SECTOR

#### 3.4.1 UITBESTEDING VAN COMPLEXE TAKEN

Veel onderzoek dat is gedaan naar de uitbesteding van publieke taken heeft betrekking op relatief eenvoudige taken, zoals afvalinzameling (Dijkgraaf et al., 2003; Bertacchini & Nogare, 2014). De uitbesteding van zeer uiteenlopende taken in het sociaal domein is echter niet altijd zo eenduidig te analyseren, mede doordat er niet altijd een eenvoudig meetbare prestatie maat van de kwaliteit is. Daarom wordt hier ingegaan op enkele overwegingen die bij de uitbesteding van meer complexe en moeilijk te controleren taken een rol spelen. Hoewel er nog weinig onderzoek bekend is over de uitbesteding van taken in het sociaal domein van gemeenten, is er wel aanzienlijke aandacht uitgegaan naar de uitbesteding van een andere complexe overheidstaak waar lessen uit getrokken kunnen worden, te weten de uitbesteding van militaire taken. Dit zijn namelijk net als in het sociaal domein taken waarvoor de overheid wettelijke verantwoordelijkheid heeft en die veel impact hebben op het welzijn van alle burgers, hetzij op een verschillende schaal. Daarnaast is de complexiteit

en diversiteit van de uit te voeren taken erg hoog, zowel zorgtaken als militaire taken vereisen maatwerk en een zekere autonomie voor de uitvoerders.

In principe gelden de hiervoor besproken voordelen en risico's ook zeker voor de uitbesteding van complexe taken, maar daarnaast zijn er nog enkele specifieke aspecten (Minow, 2005). Bijvoorbeeld het risico op het verlies van autonomie bij uitbesteding in het sociaal domein (Heinecken, 2013; Camacho, 2014). Het hebben van autonomie betreft ook dat men kan beslissen welke eisen worden gesteld aan personeel en de voorwaarden waaronder zij bepaalde handelingen mogen verrichten (Heinecken, 2013). Als een overheidsinstantie eenmaal een contract heeft afgesloten met een private partij, hebben zij slechts beperkte zeggenschap over de uitvoering en de werkwijze van die partij. Ook de controlemogelijkheden nemen af. Het contract dat is afgesloten is erg bepalend, waardoor er in principe alleen de taken worden uitgevoerd die hierin zijn vastgelegd. In het geval van de uitbesteding van zorg- en ondersteuningstaken wordt veel flexibiliteit en maatwerk gevraagd, wat contractering moeilijk kan maken.

Een angst bij uitbesteding van complexe overheidstaken is het verlies van professionaliteit, zichtbaar in de normen en werkwijzen die als een integraal aspect van de taak worden gezien (Harland et al., 2005; Heinecken, 2013; Camacho, 2014; Singer, 2005; Minow, 2005). Economen gaan er vaak vanuit dat werknemers in de private sector voornamelijk worden gemotiveerd door monetaire middelen (Francois, 2000; Hart et al., 1997). Hier komt een belangrijk kernverschil tussen publieke en private actoren aan het licht. Op de private markt zijn werknemers altijd afhankelijk van het maken van winst, omdat zij betaald worden vanuit de winstmarge die het bedrijf maakt (Francois, 2000). In de publieke sector wordt echter geen winst gemaakt waaruit de lonen worden betaald. Werknemers in de publieke sector moeten dus op andere wijze worden gemotiveerd, bijvoorbeeld door altruïsme en een sterke intrinsieke ethiek om de gemeenschap te dienen (Francois, 2000; Minow, 2005). Daarentegen kan echter ook aangevoerd worden dat deze sterkere economische prikkel bij private bedrijven er toe leidt dat werknemers meer belang hebben bij goede prestaties, terwijl ambtenaren voor hun loon in veel mindere mate afhankelijk zijn van de prestaties. Deze tegenstelling maakt het moeilijk om een eenduidige verwachting op te stellen over de invloed van private dan wel publieke uitvoering op de kwaliteit en daarmee de uitbestedingsbeslissing van taken in het sociaal domein.

### 3.4.2 POLITIEKE BELANGEN

Ondanks het grote belang van economische overwegingen blijft de uitbestedingsbeslissing van gemeenten een politiek besluit, gemaakt door politieke actoren met verschillende standpunten en ideeën over de samenleving (Hendry, 1995; Bel & Fageda, 2007; Nelson, 1997; Dombergen & Jensen, 1997; Garrone & Marzano, 2014). In principe hebben politici twee belangen, namelijk het winnen van verkiezingen (om invloed te krijgen) en het realiseren van beleid dat aansluit bij hun ideologische houdingen (Bel & Fageda, 2007). Bij de uitbestedingsbeslissing gaat aandacht naar de ideologische invulling van de rol van de staat, vraagstukken met betrekking tot de aansprakelijkheid als private partijen publieke diensten verzorgen en de voorkeuren en belangen van kiezers (Dombergen & Jensen, 1997).

Er wordt vaak vanuit gegaan dat een politiek linksgeoriënteerde overheid en kiezerspopulatie er toe leidt dat er meer afkeurend wordt gedacht over private uitbesteding van overheidstaken dan in meer politiek rechts-georiënteerde gemeenten. Empirisch is hier echter geen bewijs voor, en lijkt het dat lokale overheden voornamelijk pragmatisch handelen en minder ideologische (Bel & Fageda, 2007; Dijkgraaf et al., 2003). Onderzoek in Nederland heeft aangetoond dat nagenoeg alle politieke partijen in gemeenten een voorkeur hebben voor publieke dienstverlening ten opzichte van uitbesteding (Dijkgraaf et al., 2003). Redenen hiervoor kunnen erg uiteenlopend zijn, maar een mogelijke verklaring is dat men vreest onvoldoende politieke invloed te kunnen uitoefenen op de dienstverlening als er eenmaal een contract is vastgesteld (Nelson, 1997; Dijkgraaf et al., 2003; Shapiro, 2003; Harland et al., 2005). Dit is zelfs een oorzaak voor het niet uitbesteden van relatief simpele taken als afvalinzameling, waar met zeer grote waarschijnlijkheid kostenbesparingen zijn te behalen voor gemeenten (Dijkgraaf et al., 2003; Garrone & Marzano, 2014).

### 3.4.3 INVLOED EXTERNE ACTOREN

Ten slotte blijkt dat lokale overheden relatief vatbaar zijn voor de druk vanuit belangengroepen (Bel & Fageda, 2007; Garrone & Marzano, 2014). In regio's waar sterke belangengroepen aanwezig zijn (zoals vakbonden), zullen minder overheidstaken aan private aanbieders worden uitbesteed (Bel & Fageda, 2007). Als er daarentegen een sterke druk wordt uitgeoefend vanuit het bedrijfsleven door grote werkgevers, neemt de kans op uitbesteding juist toe. Zeker kleine gemeenten en lokale politieke actoren hechten veel

belang aan steun van bepaalde actoren en groepen, waardoor zij gevoelig zijn voor invloeden vanuit de bevolking (Nelson, 1997; Bel & Fegada, 2007).

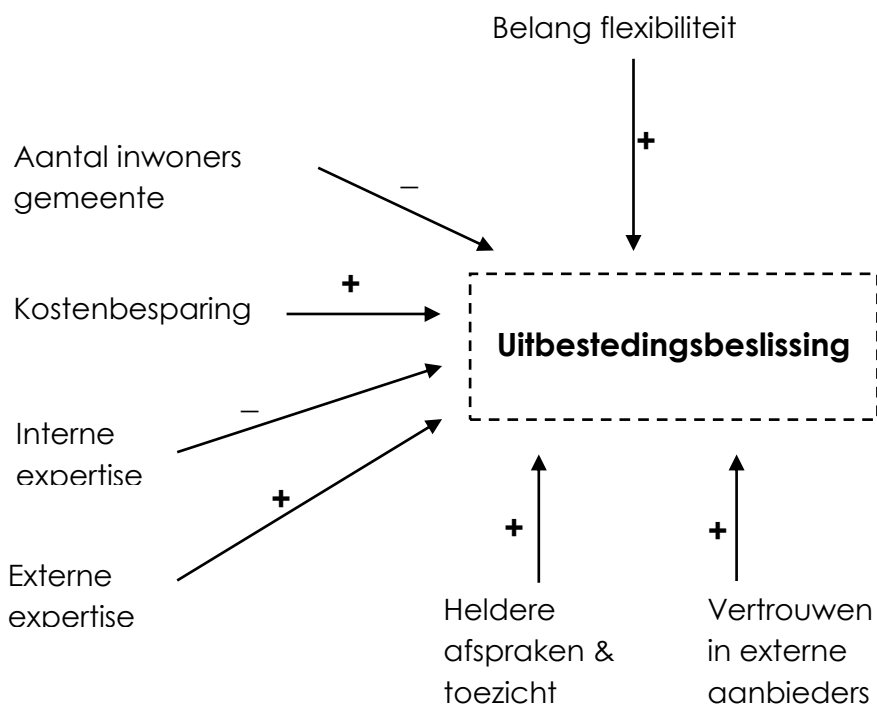
Ook blijkt de samenstelling van de bevolking invloed te hebben op de keuze tot al dan niet uitbesteden van overheidstaken (Nelson, 1997). Dit slaat voornamelijk terug op de omvang van de transactiekosten en de complexiteit van contractering (Williamson, 1985). In een gemeente waar veel diversiteit is in de bevolkingsopbouw, met betrekking tot onder andere leeftijd en opleidingsniveau, zal de vraag naar publieke diensten ook meer heterogeen zijn (Nelson, 1997). Dit maakt het moeilijk om kwaliteits- en prestatieafspraken vast te stellen, waardoor de transactiekosten oplopen door complexiteit van de contracten het toezicht. Als er wel een eenduidige uitkomstmaat kan worden vastgesteld is het echter minder problematisch om de overheidstaak uit te besteden. In het geval van uitbesteding van taken in het sociaal domein zullen externe actoren ook proberen invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Het is aannemelijk dat private aanbieders van de diensten die eventueel uitbesteed worden, hier ook uitgesproken voorstanders van zijn. In overige gevallen kan geen eenduidige hypothese worden opgesteld of actoren als bedrijven, politieke partijen en belangenverenigingen een voorkeur hebben voor uitbesteding of eigen productie door gemeenten. Dit zou ook per gemeente verschillend kunnen zijn, variërend per context, inwonerssamenstelling en historische invulling in die gemeenten.

### 3.5 SAMENVATTEND

In dit hoofdstuk is de wetenschappelijke literatuur omtrent uitbesteding in de publieke sector besproken. Hierbij zijn verschillende voordelen, risico's en andere overwegingen aan bod gekomen. Deze verschillende invloed factoren en hun onderlinge verbanden zijn grafisch weergegeven in figuur 3.1 en 3.2. In figuur 3.1 is het conceptueel model te zien, waarin de hypothesen die in dit hoofdstuk zijn opgesteld grafisch worden weergegeven. Deze verwachtingen zullen getoetst worden door gebruik te maken van schriftelijke enquêtes. Voor het overzicht zullen hier nog de hypothesen worden opgesomd.

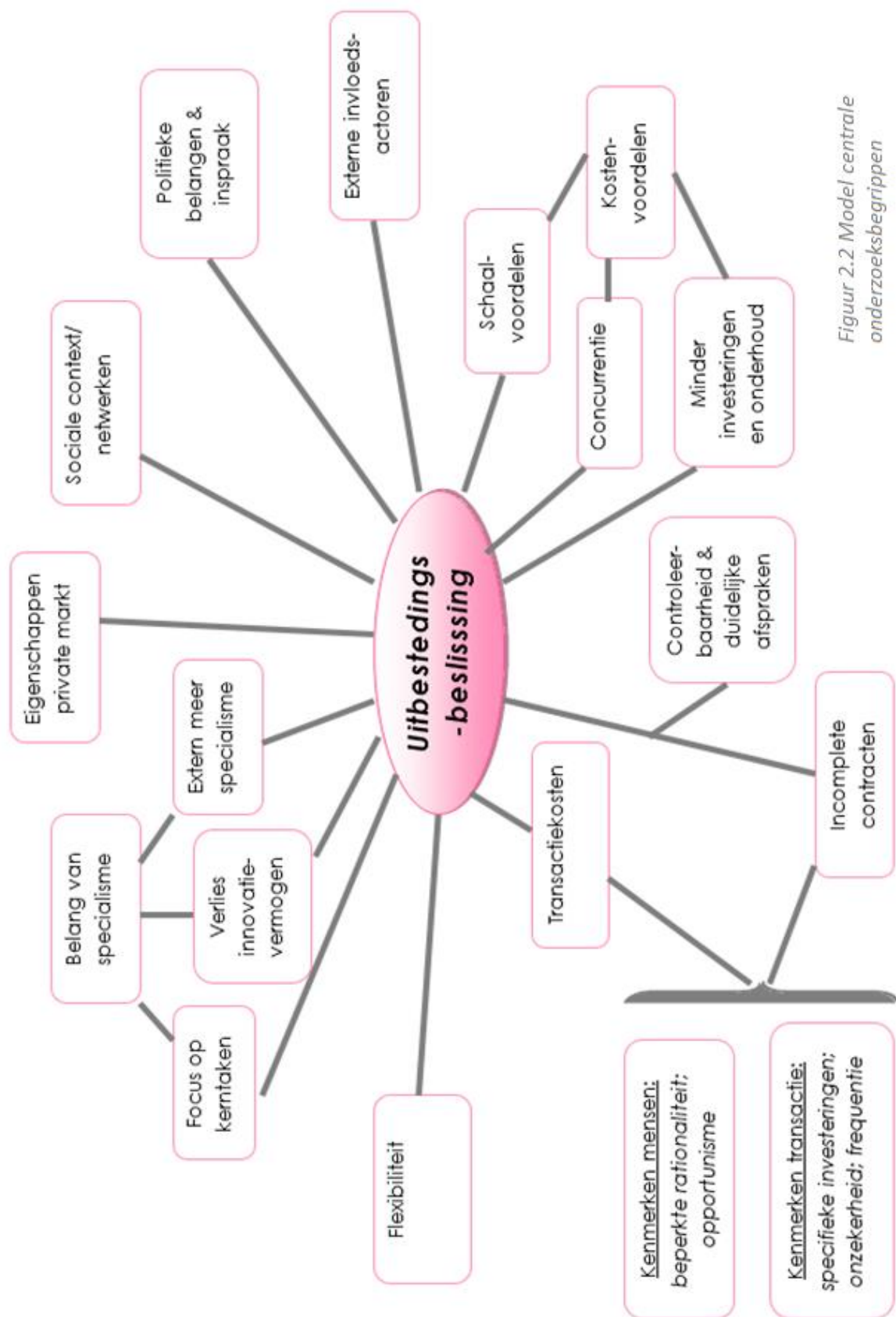
1. Naarmate de kans op kostenbesparingen hoger is als taken door private aanbieders worden aangeboden, neemt ook de kans op uitbesteding van die taken toe;
2. Naarmate een gemeente minder inwoners heeft, is de kans op uitbesteding groter;

3. Hoe meer flexibiliteit wordt gezien als een belangrijke invloed factor, des te meer waarschijnlijk dat deze taken worden uitbesteed;
4. Hoe hoger gemeenten hun eigen expertise waarderen, des te minder waarschijnlijk dat zij deze taken uitbesteden;
5. Hoe hoger gemeenten de expertise van externe aanbieders waarderen, des te hoger de kans dat zij deze taken uitbesteden;
6. Des te meer gemeenten de mogelijkheid zien om aanbieders te controleren op de uitvoering, des te groter de kans op uitbesteding;
7. Hoe positiever eerdere ervaringen met externe aanbieders zijn, des te groter de kans op uitbesteding.



*Figuur 3.1 Conceptueel model*

Er zijn ook factoren besproken waarvoor geen hypothese is opgesteld, omdat de richting van het verband onbekend is. Omdat deze factoren vermoedelijk wel invloed kunnen uitoefenen op de uitbestedingsbeslissing, zijn ze wel meegenomen in het onderzoek, voornamelijk in de interviews. De factoren die in dit hoofdstuk zijn besproken zijn globaal weergegeven in figuur 3.2. Het figuur kan het beste gelezen worden als een *mindmap* met een overzicht van de verschillende factoren en de onderlinge samenhang.



Figuur 2.2 Model centrale onderzoeksbegrippen

# Methodologie

---

In dit hoofdstuk wordt de gebruikte methodologie nader uitgewerkt. In hett onderzoek is gebruik gemaakt van mixed-methods, oftewel een combinatie van zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden. Deze combinatie verhoogt de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten en er ontstaat de mogelijkheid om meer informatie te verzamelen en combineren. De eerste paragraaf behandelt de verantwoording voor deze keuze, alsmede de opzet voor de rest van het onderzoek. Vervolgens komen de dataverzameling- en analysemethode voor beide typen onderzoek afzonderlijk aan bod. Dit heeft tot doel om de controleerbaarheid van het onderzoek te versterken. Het hoofdstuk zal besluiten met een bespreking van de onderzoekskwaliteit.

## 4.1 ONDERZOEKSOPZET

### 4.1.1 VERANTWOORDING METHODE

Dit onderzoek zal gebruik gemaakt worden van diverse methoden om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Zo zijn alle Nederlandse gemeenten benaderd om een elektronische enquête in te vullen, met het verzoek ook mee te doen aan diepte-interviews. Dit gebruik van meerdere onderzoeksmethoden wordt ook wel triangulatie genoemd (Shenton, 2004; Hennink, Hutter & Bailey, 2011). Triangulatie kan de kwaliteit van het onderzoek aanzienlijk verhogen, omdat de verschillende methoden elkaar kunnen aanvullen. Zo wordt gebruik gemaakt van de sterke punten van zowel interviews als kwantitatieve data-analyses op basis van enquêtes. Eventuele zwakheden van één van de methodes kunnen nu worden aangevuld door een andere methode, zoals de beperkte generaliseerbaarheid van kwalitatieve interviews wordt versterkt door de toevoeging van een groter aantal kwantitatieve enquêtes.

Het zwaartepunt van het onderzoek ligt bij de enquêtes. Door middel van enquêtes kan eenvoudig een relatief groot aantal respondenten worden benaderd, op basis waarvan vervolgens representatieve en generaliseerbare data kunnen worden verzameld. Daarnaast is het mogelijk om statistische verbanden te herkennen en kunnen hypothesen ook daadwerkelijk getoetst worden.

Een nadeel is echter dat er weinig ruimte is voor verdieping en nuancering. Daarom is



de keuze gemaakt om aanvullende interviews te houden in een aantal gemeenten. Hiertoe is een aantal semigestructureerde interviews afgenomen. Niet alleen kunnen de resultaten van de enquêtes zo in een context worden geplaatst, ook worden achterliggende of overige overwegingen die mogelijk ontbreken in de enquête alsnog opgenomen. Daarnaast bestaat in interviews meer ruimte om uit te wijden over de wijze waarop een bepaalde overweging invloed heeft, waardoor het onderzoek meer diepgang krijgt (Hennink et al., 2011; Baarda, De Goede & Teunissen, 2009). Door het gebrek aan wetenschappelijk onderzoek naar dit nieuwe onderwerp, is dit wenselijk.

#### 4.1.2 SELECTIE PARTICIPANTEN

Het onderzoek kijkt naar de achterliggende overwegingen bij besluitvorming binnen gemeenten. Dit leidt tot enige complexiteit omtrent het bepalen van de exacte onderzoekspopulatie. Binnen gemeenten spelen veel verschillende actoren en rol bij de besluitvorming, waardoor besluiten in overleg en onderlinge afstemming zullen worden genomen. De respondenten zijn daarom nadrukkelijk verzocht te spreken namens de gemeente en niet alleen hun persoonlijke mening te verkondigen, maar om juist ook aandacht te besteden aan de wijze waarop de besluitvorming als gezamenlijk geheel tot stand is gekomen.

Aanvankelijk zijn alle Nederlandse gemeenten (exclusief in het Caribisch gedeelte) aangeschreven om mee te doen aan het onderzoek. Gezien de relatief kleine populatie van Nederlandse gemeenten, namelijk slechts 391 in totaal, is er voor gekozen alle gemeenten op te nemen in het onderzoek. Een verzoek om mee te doen aan het onderzoek is verzonden naar het algemene mailadres van de desbetreffende gemeente. In het verzoek is de nadruk gelegd op het verzoek om de schriftelijke enquête in te vullen, maar ook is de opzet voor de interviews toegelicht. Voor de enquêtes is verzocht deze door te sturen naar en in te laten vullen door een ambtenaar die betrokken is geweest bij en kennis heeft van het besluitvormingsproces omtrent de positionering van taken in het sociaal domein.

Voor de interviews is wel een bewuste selectie gemaakt van de deelnemende gemeenten. Mede op basis van informatie uit de enquêtes over de positionering zijn gemeenten geselecteerd die (vrijwel) alle taken in het sociaal domein hebben uitbesteed aan externe partijen en naar gemeenten die juist nagenoeg alles in eigen beheer hebben. Daarnaast zijn nog een aantal andere gemeenten geselecteerd die meer een middenpositie

innemen. De gemeenten zijn telefonisch benaderd met het verzoek om een geschikte respondent te spreken. De selectie heeft voornamelijk plaatsgevonden op grond van de gekozen positionering, maar ook is rekening gehouden met inwoneraantallen. Verder is op te merken dat er voornamelijk gemeente uit de provincie Fryslân meedoen aan het onderzoek. Dit valt te verklaren door het feit dat dit onderzoek is uitgevoerd namens de gemeente Heerenveen. Voor deze gemeente zijn de overwegingen van Friese gemeenten extra interessant. Uiteindelijk hebben de gemeenten Smallingerland, Landgraaf, Opsterland, De Fryske Marren en Haarlem deelgenomen aan de interviews.

Ten slotte nog enige uitleg over de selectie van de personen die zijn geïnterviewd. Zoals gezegd is het zeer aannemelijk dat de besluitvorming over de positionering in het sociaal domein door verschillende actoren wordt uitgevoerd. In iedere gemeente zullen in ieder geval één of meerdere beleidsambtenaren belast zijn met de praktische uitwerking van de positionering. Zij zullen naar verwachting ook in contact zijn geweest met meerdere partijen en zo een overzicht hebben van de verschillende overwegingen. Om deze reden zijn de interviews afgenomen met beleidsambtenaren die nauw betrokken zijn (geweest) bij de besluitvorming en een overzicht van het gehele proces hebben. Aangezien niet alle gemeenten dezelfde functiebeschrijvingen hanteren, is het niet mogelijk geweest één geschikte functie vast te stellen. Interviews zijn afgenomen met personen in functies als beleidsadviseur WMO, teamleider sociale zaken en programma-manager sociaal domein.

## 4.2 KWALITATIEVE METHODE: INTERVIEWS

### 4.2.1 DATAVERZAMELING

Voor het kwalitatieve aspect van dit onderzoek zijn semigestructureerde interviews gehouden. Dit betekent dat er voorafgaand aan de interviews een globaal te volgen vragenlijst is opgesteld, gebaseerd op kennis die verkregen is door een verkenning van wetenschappelijke literatuur dat een raakvlak heeft met dit onderzoek. Door de bestaande kennis als uitgangspunt te nemen kunnen de onderzoeksvragen gericht worden gesteld, wat ten goede komt van zowel het informatiegehalte en de volledigheid als de legitimiteit van het onderzoek (Hennink et al., 2011; Baarda et al., 2009).

Er is voor een vaste structuur gekozen om de interviews op te bouwen. Er wordt begonnen met een introductie, waar de onderzoeker, het onderzoek zelf en enkele ethische

kwesties worden geïntroduceerd. Vervolgens worden een aantal openende vragen gesteld. Deze vragen zijn een introductie op het thema van het interview en hebben in ruime zin wel verband met het onderwerp, maar gaan niet in op de kern. De introductie en openende vragen hebben twee functies. Ten eerste kan de participant langzaam wennen aan het idee om geïnterviewd te worden. Daarnaast is het voornamelijk de bedoeling om rapport<sup>3</sup> op te bouwen met de participant, zodat deze het gevoel heeft eerlijk en open te kunnen zijn zodra de kernvragen van het interview aan bod komen (Hennink et al., 2011; Emans, 2002). In deze kernvragen van het interview wordt ook meer doorgevraagd. Ten slotte worden nog enkele afsluitende vragen gesteld, met het voornaamste doel om het rapport af te bouwen en een prettige afsluiting van het interview te bieden. De verkregen informatie is vaak minder belangrijk voor het onderzoek. De volgorde van de vragen staat echter niet vast en kan aangepast worden indien dit beter bij het natuurlijke verloop van het interview past (Hennink et al., 2011; Baarda et al., 2009). De vragenlijst dient voornamelijk als geheugensteun voor de interviewer, zodat alle belangrijke punten ook besproken worden. In de bijlage is de vragenlijst met bijbehorende steekwoorden (*probes*) opgenomen.

De interviews hebben allen plaatsgevonden op de werklocatie van de participanten, met uitzondering van één ambtenaar uit een buurgemeente die bij de gemeente Heerenveen is gekomen. Er is gekozen om de interviews in rustige, bij voorkeur afgesloten ruimtes af te nemen zodat er geen afleidingen aanwezig zijn. De sfeer was bij alle interviews goed en de afname is dan ook naar tevredenheid verlopen. De meeste interviews hebben ruim driekwartier geduurd, met een uitschieters van 35 minuten tot bijna anderhalf uur.

#### 4.2.2 ANALYSEMETHODE

Van alle interviews is een geluidsopname gemaakt, die vervolgens letterlijk is uitgewerkt tot een schriftelijk verslag. Dit wordt ook wel transcriberen genoemd, op basis waarvan systematische data-analyse mogelijk is. Na het transcriberen van de interviews, worden deze gecodeerd. Codes worden gebruikt om een rangschikking te maken van verschillende punten die langskomen in het interview en bieden zo structuur aan in de verzamelde gegevens.

Er zijn twee typen coderingen, deductief en inductief, die beide zijn opgenomen in het codeboek (zie ook bijlage 3). Aanvankelijk zijn voorafgaand aan de dataverzameling

---

<sup>3</sup> Rapport betekent het opbouwen van een goede verstandshouding en vertrouwensband zodat de participant een prettige, open sfeer ervaart waarin alles gezegd kan worden; het gevoel dat er een 'click' is tussen beide personen.

deductieve codes ontwikkeld op basis van de theorie (Hennink et al., 2011). Door het wetenschappelijke vooronderzoek en de contextbeschrijving van de gemeente Heerenveen is al een aantal factoren naar voren gekomen die naar verwachting een rol zouden kunnen spelen bij de besluitvorming. Inductieve codes worden daarentegen ontwikkeld door informatie die is verkregen aan de hand van de afgenomen interviews. In dit onderzoek is veelvuldig gebruik gemaakt van memo's. Indien een verklaring of overweging niet kan worden ondergebracht bij een deductieve code, is eerst een memo aangemaakt. Indien dit achteraf ook daadwerkelijk een factor is die belangrijk is bevonden, wordt de memo omgezet in een inductieve code die ook voor de overige interviews toegepast kan worden. Zo wordt het codeboek ook gedurende de dataverzameling steeds verder uitgebreid. De tekstverwerking en codering van de interviews is uitgevoerd met behulp van het programma *Atlas.ti*. Het gebruik van een professioneel tekstverwerkingsprogramma maakt vergelijkingen tussen de verschillende interviews eenvoudiger, waardoor er sneller verbanden kunnen worden gelegd en vaste patronen kunnen worden herkend.

### 4.3 KWANTITATIEVE METHODE: ENQUÊTE

#### 4.3.1 DATAVERZAMELING EN RESPONS

Alle Nederlandse gemeenten is verzocht om een enquête in te vullen. Deze enquête is elektronisch in te vullen via de website van ThesisTools Online Enquêtes. De gemeenten zijn via een e-mail gevraagd om de enquête in te laten vullen door een betrokken en goed geïnformeerde ambtenaar. In totaal zijn er 393 Nederlandse gemeenten, die met uitzondering van de gemeenten in het Caribisch deel van het Koninkrijk allemaal zijn aangeschreven. Indien na het eerste verzoek om de enquête in te vullen geen respons is ontvangen, is na twee weken een herinnering gestuurd.

In totaal is de vragenlijst 119 keer ingevuld, waaronder echter ook 39 dermate onvolledig ingevulde lijsten dat deze niet zijn meegenomen in de analyses. In tabel 4.1 staan de redenen voor non-respons en de totale respons op de enquête weergegeven. Getracht is zo veel mogelijk informatie verkregen door de enquêtes te benutten voor het onderzoek. Gelet op de betrouwbaarheid is het echter wel noodzakelijk dat respondenten geprobeerd hebben zo veel mogelijk vragen te beantwoorden. Van de 39 onvoldoende ingevulde enquêtes had een groot deel slechts de vragen omtrent de afhankelijke variabelen ingevuld. Dit is als onvoldoende gezien. Het criteria om de enquête op te nemen in de analyses is

vastgesteld op het beantwoorden van minstens de helft van de variabelen. Hoe met de missende waarden op variabelen is omgegaan, wordt omschreven in paragraaf 4.3.3.

In totaal heeft 20,46 procent van alle aangeschreven gemeenten de enquête ingevuld. Daarnaast zijn relatief veel afmeldingen ontvangen van gemeenten die geen mogelijkheid zagen mee te werken. Hierdoor kan gezegd worden dat 31,2 procent gereageerd heeft. Hoewel bij voorkeur altijd meer gemeenten zouden worden opgenomen in het onderzoek, is dit percentage voldoende representatief om legitieme uitspraken over te kunnen doen. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de vergelijkbaarheid van het gemiddelde inwoneraantal van gemeenten in de steekproef (44.833) en in de populatie (43.024).

*Tabel 4.1 Opgaaf redenen non-respons en totale respons*

Te hoge werkdruk	12
Tijdgebrek	10
Onvoldoende capaciteit	8
Te veel onderzoek verzoeken	3
Overig	2
Niet opgegeven	7
Geen reactie	269
<i>Totaal non-respons</i>	<i>311</i>
<i>Totaal respons</i>	<i>80</i>

In de enquête is ook gevraagd naar de functie van de persoon die deze heeft ingevuld namens de desbetreffende gemeente. Een overzicht is te zien in tabel 4.2. Er is gebleken dat hier veel overlap bestaat tussen de verschillende gemeenten. Dit komt ook overeen met de verwachting dat bepaalde ambtenaren binnen een gemeente het overzicht hebben en nauw betrokken zijn geweest bij het hele proces. Er kan enige variatie bestaan in één categorie naar de exacte benaming, aangezien benamingen van functies die overduidelijk dezelfde betekenis hebben zijn samengenomen. Zo wordt een projectleider ook wel eens programmaleider genoemd, soms met de toevoeging van een specifieke programmaam als 'de drie decentralisaties' of 'sociaal domein'.

Tabel 4.2: Frequentie functies van respondenten

Projectleider	13
(Programma)manager	11
Coördinator	8
Beleidsmedewerker/ -adviseur	30
Afdelingshoofd	7
Overig	2

## 4.3.2 OPERATIONALISATIE

### 4.3.2.1 AFHANKELIJKE VARIABELEN

In dit onderzoek zijn verschillende afhankelijke variabelen opgenomen, aangezien een onderscheid wordt gemaakt tussen drie verschillende uitvoeringsonderdelen. Naast de afzonderlijke uitkomstvariabelen is ook een gecombineerde variabele geconstrueerd, om uitspraken te kunnen doen over de mate van uitbesteding door een gemeente.

*Uitbesteding – per uitvoeringsonderdeel (Toegang/vangnet/backoffice)* Per uitvoeringsonderdeel is gevraagd: “Op welke wijze heeft uw gemeente de *toegang tot/vangnet in/de administratieve backoffice* voor het sociaal domein gepositioneerd?”. Antwoordmogelijkheden waren “1 - één externe (hoofd)aanbieder is verantwoordelijk”; “2 - de taak is uitbesteed aan diverse aanbieders, elk met hun eigen taken”; “3 - de gemeente voert deze taak zelf uit: medewerkers zijn in gemeentelijke dienst of worden gedetacheerd vanuit een andere organisatie”; “4 - Anders, namelijk...”. De variabelen zijn gedumificeerd, waarbij de score 3 is gehercodeerd naar 0. De overige scores zijn samengevoegd in de waarde 1 en staat voor uitbesteding van die taak.

### 4.3.2.2 ONAFHANKELIJKE VARIABELEN

*Inwoneraantal* Hoeveel inwoners een gemeente heeft is vastgesteld aan de hand van de meest recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2014), wat op het moment van onderzoek de cijfers van 1 januari 2014 waren.

*Kostenbesparing* Deze variabele is gemeten aan de hand van de vraag: “Kunt u per uitvoeringsonderdeel aangeven in hoeverre u verwacht dat kostenbesparingen mogelijk zijn door die taak uit te besteden aan private marktpartijen?”. Per uitvoeringsonderdeel kan

op een zevenpuntsschaal worden geantwoord, met antwoordmogelijkheden uiteenlopend van “Kosten zullen juist sterk stijgen” naar “Sterke kostenbesparingen zijn mogelijk”.

*Belang flexibiliteit* Het belang dat gemeenten hechten aan flexibiliteit wordt gemeten door de vraag “In welke mate wordt er binnen uw gemeente belang gehecht aan flexibiliteit bij de verschillende uitvoeringsonderdelen?”. Wederom kunnen respondenten per uitvoeringsonderdeel op een tienpuntsschaal antwoorden, variërend van “geheel niet” tot “zeer belangrijk”.

*Interne expertise* De interne expertise is gemeten aan de hand van de vraag: “Op een schaal van 1 tot 10, hoe goed denkt u dat de gemeente in staat zou zijn om de verschillende uitvoeringsonderdelen te verrichten?”. Respondenten kunnen antwoorden met een ‘rapportcijfer’ op een schaal van 1 tot 10. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende uitvoeringsonderdelen.

*Externe expertise* De variabele externe expertise is gemeten met de vraag: “Op een schaal van 1 tot 10, hoe goed denkt u dat private aanbieders in staat zouden zijn om de verschillende taken uit te voeren?”. De antwoordmogelijkheden zijn gelijk aan de variabele interne expertise.

*Eerdere ervaringen* Eerdere ervaringen zijn gemeten door de vraag: “Hoe zou u eerdere ervaringen met private bedrijven die ook de uitvoering van de verschillende taken in het sociaal domein zouden kunnen doen of momenteel ook doen waarderen? Maak onderscheid naar de drie uitvoeringsonderdelen. Met eerdere ervaringen worden ervaringen van voor 1 januari 2015 bedoeld”. Er kan geantwoord worden op een zevenpuntsschaal met scores van “zeer negatief” tot “zeer positief”.

*Controle* De variabele controle is gemeten aan de hand van twee vragen, namelijk: “In hoeverre zijn er duidelijke afspraken gemaakt met de externe aanbieders over de uitvoering of is dit mogelijk?” waarop op een tienpuntsschaal geantwoord kan worden met uiterste waarden van “geen afspraken” tot “over alle aspecten zijn afspraken gemaakt”. De tweede vraag betreft: “In hoeverre wordt er actief en nauwlettend toezicht gehouden op de externe aanbieders over de uitvoering of is dit mogelijk?”. Ook hier kan op een tienpuntsschaal worden geantwoord per uitvoeringsonderdeel, variërend van “niet

mogelijk” tot “volledig toezicht is mogelijk”. Beide variabelen zijn samengenomen en gedeeld door twee, om een interpreteerbare schaal te behouden. Indien respondenten slechts één van de items hebben beantwoord, bepaalt dat item zelfstandig de waarde voor ‘controle’. De Cronbach’s alpha van de twee items is respectievelijk 0.75, 0.62 en 0.80.

### 4.3.3 MISSENDE WAARDEN

Een aantal respondenten heeft niet alle vragen van de enquête beantwoord. Om toch zo veel mogelijk van de gegeven informatie te behouden, is er zorgvuldig met de data omgegaan en zijn onvolledige enquêtes niet zomaar afgewezen. Uiteraard is het noodzakelijk dat respondenten de vragen over de positionering van de uitvoeringsonderdelen, ofwel de afhankelijke variabelen, hebben beantwoord. Verder is het criterium gehanteerd dat in ieder geval de helft van de vragen voor de variabelen moet zijn ingevuld. Daarbij kan het wel mogelijk zijn dat er is aangegeven dat men het antwoord op een vraag niet weet.

Voornamelijk de variabele ‘eerdere ervaring’ kent veel missende waarden. De reden hiervoor is vermoedelijk dat een aantal gemeenten geen eerdere ervaringen heeft met externe aanbieders, waardoor zij de vraag niet kunnen beantwoorden. Met uitzondering van het vangnet, heeft zelfs het merendeel van de gemeenten geen eerdere ervaringen met uitbesteding. Om deze respondenten niet uit te sluiten van de verdere analyses is de gemiddelde score voor de ervaringen van dat uitvoeringsonderdeel ingevuld. Gelet op het hoge aantal missende waarden is een extra dummy-variabele aangemaakt om te controleren dat het schatten van waarden geen invloed heeft. Bij de analyses zal deze dummy-variabele aanvankelijk in alle modellen gezamenlijk met ‘eerdere ervaring’ worden opgenomen. In principe zou de invloed niet significant mogen zijn. Zodra dit is geconcludeerd, zal de dummy-variabele niet worden meegenomen in het onderzoeksmodel.

In het onderzoek is één schaalvariabele opgenomen, namelijk ‘controle’. Indien één van de items is beantwoord, geldt deze als de eindscore. In gevallen waar geen van de twee items zijn ingevuld, is het gemiddelde ingevuld. De variabelen ‘kostenbesparingen’, ‘belang flexibiliteit’, ‘interne expertise’ en ‘externe expertise’ zijn op eenzelfde wijze aangevuld. Er is onderscheid gemaakt tussen respondenten die het betreffende uitvoeringsonderdeel wel en niet uitbesteden. Op basis hiervan zijn de twee gemiddelden per variabele berekend en ingevuld. Bij een onbekend inwoneraantal, is het landelijk gemiddelde (43.024) ingevuld.



#### 4.3.4 ANALYSEMETHODE

De resultaten van de enquête zijn geanalyseerd aan de hand van een logistische regressieanalyse met het programma SPSS Statistics. Er is gekozen voor deze methode omdat de afhankelijke variabelen dichotoom zijn, taken zijn immers wel uitbesteed of niet. Logistische regressie maakt het mogelijk om uitspraken te doen over de invloed die de onafhankelijke variabelen hebben op de kans dat een situatie zich voordoet (Peng, Lee & Ingersoll, 2002). In dit onderzoek is dat de kans dat een gemeente een taak uitbesteedt. In het volgende hoofdstuk zijn de resultaten per uitvoeringsonderdeel uiteengezet en worden de hypothesen getoetst. Daarvoor zullen eerst enkele beschrijvende statistieken worden besproken.

Om uitspraken te kunnen doen over de individuele invloed van onafhankelijke variabelen, kijkt men naar de  $Exp(B)$ . Dit staat voor de kansverhouding en laat zien of de kans dat een taak wordt uitbesteed toeneemt of afneemt (Moore, McCabe & Craig, 2011). Waarden hoger dan één wijzen op een toename van de kans op uitbesteding. Lagere waarden laten zien dat deze kans juist afneemt en dus de waarschijnlijkheid dat gemeenten de taak zelf uitvoeren toeneemt.

De kwaliteit van het geschatte model kan worden beoordeeld door de Hosmer-Lemeshow test en de Nagelkerke pseudo  $R^2$ . De Hosmer-Lemeshow test maakt groepsgewijze vergelijking mogelijk tussen de geschatte waarden volgens het model en de waarden zoals deze ook in de steekproef voorkomen. Als dit verschil niet significant is, dan kan geconcludeerd worden dat het model goed bij de data past. Bij logistische regressie is het helaas niet mogelijk om een percentage verklaarde variantie te berekenen, zoals dit wel mogelijk is voor lineaire regressieanalyses. Wel zijn er een aantal statistische maten ontwikkeld die proberen een schatting te geven van de verklaarde variantie, zoals de in dit onderzoek gebruikte Nagelkerke pseudo  $R^2$ . Deze pseudo  $R^2$  benadert de verklaarde variantie van een model, maar is vaak een onderschatting van de daadwerkelijke waarde.

#### 4.4 ONDERZOEKSKWALITEIT

Een belangrijke eis voor kwantitatief onderzoek is repliceerbaarheid: door volledige informatie te geven over de gestelde vragen, de verder methode van dataverzameling en analyseren zou iedere andere onderzoeker in staat moeten zijn dezelfde resultaten te

vinden. De onderzoekskwaliteit van kwalitatief onderzoek is minder eenvoudig na te gaan. Kwalitatieve methoden zijn namelijk altijd tot op zekere mate afhankelijk van de specifieke context en toeval. Een interview zal nooit op exact dezelfde wijze verlopen en is afhankelijk van de omgeving, de geïnterviewde, de interviewer en van toevalligheden, zoals het humeur van participanten. De onderzoekskwaliteit bestaat globaal uit de betrouwbaarheid en de validiteit, in kwalitatief onderzoek ook vaak geldigheid genoemd.

#### 4.4.1 BETROUWBAARHEID

In kwantitatief onderzoek wordt de betrouwbaarheid van een onderzoek bepaald aan de hand van de eis van repliceerbaarheid (Shenton, 2004; Baarda et al., 2009). In dit onderzoek is hieraan voldaan door een volledige rapportage van de onderzoeksmethode. Repliceerbaarheid is echter niet een realistische eis om aan kwalitatief onderzoek te stellen. Kwalitatief onderzoek is betrouwbaar als het onafhankelijk is van toeval. Dit kan worden vastgesteld door een goede documentatie van de onderzoeksmethodiek (Baarda et al., 2009). Deze documentatie is terug te vinden in dit hoofdstuk. Daarnaast wordt de betrouwbaarheid verbeterd door de combinatie met kwantitatieve enquêtes (Shenton, 2004; Hennink et al., 2011).

#### 4.4.2 VALIDITEIT

De validiteit van een onderzoek bestaat uit de interne en externe validiteit. Interne validiteit heeft betrekking op de vraag of het onderzoek ook daadwerkelijk overeenkomt met wat zich in de realiteit voordoet (Shenton, 2004). De interne validiteit van het onderzoek is afhankelijk van de mate waarin de gestelde vragen en de gegeven antwoorden de onderzoeksvraag kunnen beantwoorden. Door bewuste en doelgerichte ontwikkeling van de vragenlijst en enquête is hieraan voldaan. Daarnaast betreft het onderzoeksonderwerp geen persoonlijke of zeer gevoelige informatie, waardoor het aannemelijk is dat participanten naar waarheid zullen antwoorden.

De externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Shenton, 2004; Baarda et al., 2009; Hennink et al., 2011). De resultaten van kwalitatief onderzoek zullen nooit op eenzelfde wijze als kwantitatief onderzoek generaliseerbaar zijn, gezien het beperkte aantal participanten en de niet-aselecte selectie van participanten bij kwalitatief onderzoek. Door echter een uitgebreide beschrijving te bieden van de onderzoeksmethode

en context waarin het onderzoek is uitgevoerd, kan per situatie een vergelijking worden gemaakt in hoeverre die overeen komt met het onderzoek (Shenton, 2004). Zo kan per situatie beoordeeld worden of de resultaten relevant en overdraagbaar zijn. Doordat de onderzoeksresultaten echter voornamelijk zijn gebaseerd op een representatieve steekproef van gemeenten, kan geconcludeerd worden dat de externe validiteit voldoen is.

#### 4.5 SAMENVATTEND

In dit hoofdstuk is de methodologische benadering van het onderzoek besproken. Er is beschreven waarom en hoe het onderzoek is uitgevoerd, waarbij gemaakte keuzes zijn gerechtvaardigd. Daarnaast is een kritische blik geworpen op de kwaliteit van het onderzoek en welke factoren daarbij een belangrijke rol spelen. Het doel van dit hoofdstuk was daarmee om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te verbeteren. De uitgebreide beschrijving geeft inzicht in het gevolgde proces, op basis waarvan lezers ook hun eigen oordeel kunnen vellen over de kwaliteit en de mate waarin het wellicht op een eigen situatie toepasbaar is.

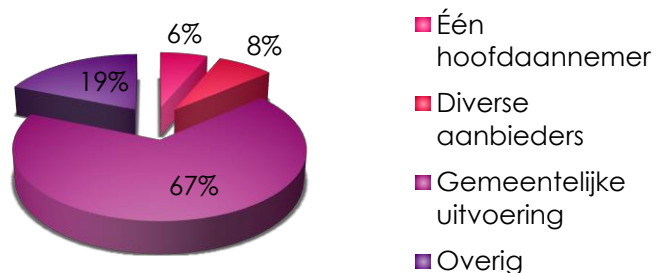
# Resultaten

Nadat uit het vorige hoofdstuk duidelijk is geworden op welke wijze de data zijn verzameld en geanalyseerd, kunnen in dit hoofdstuk de resultaten worden gepresenteerd. Om te beginnen zijn een aantal beschrijvende statistieken opgenomen, op basis waarvan een eerste indruk ontstaat. Hier zijn de univariate statistieken van alle drie uitvoeringsonderdelen naast elkaar gezet, zodat eventuele verschillen duidelijk herkenbaar zijn. Vervolgens zijn de regressieanalyses voor de verschillende uitvoeringsonderdelen in aparte modellen uitgevoerd, op basis waarvan de hypothesen zijn getoetst. De resultaten van de interviews zijn in de daar op volgende paragraaf uiteengezet.

## 5.1 UNIVARIATE ANALYSES

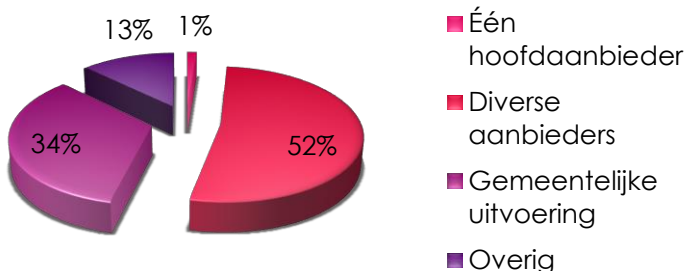
In deze eerste paragraaf zijn de beschrijvende statistieken van alle drie uitvoeringsonderdelen naast elkaar gezet. Om te beginnen zijn de frequentieverdelingen weergegeven van de wijze waarop gemeenten de diverse onderdelen hebben

### Positionering - Toegang



Figuur 5.1 Frequentieverdeling positionering toegang (N=80)

### Positionering - Vangnet



Figuur 5.2 Frequentieverdeling positionering vangnet (N=80)

de gemeenten de back office zelf verzorgt (79 procent). Het vangnet daarentegen wordt aanzienlijk vaker uitbesteed aan externe aanbieders, waarbij in meer dan de helft van de gemeenten is gekozen voor uitbesteding bij diverse aanbieders.

Verder valt nog te zien dat voor alle uitvoeringsonderdelen relatief vaak is gekozen voor de optie 'overig'. In de vragenlijst is gevraagd om een toelichting te geven met uitleg over de wijze waarop de positionering is vormgegeven. Hieruit blijkt voor alle onderdelen dat dit voornamelijk betrekking heeft op samenwerkingsverbanden. Samenwerkingsverbanden kunnen bestaan uit een

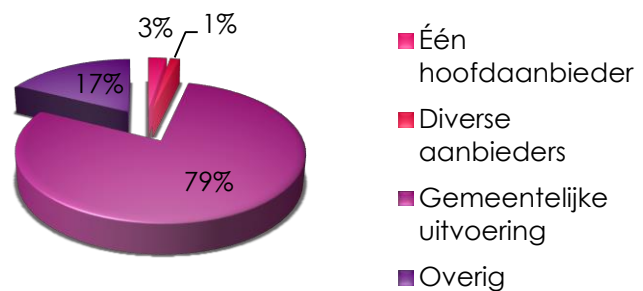
samenwerking of verdeling van taken, waarbij de gemeente zelf bepaalde aspecten of ondersteuning uitvoert en andere taken overlaat aan externe marktpartijen. Dit is een constructie die voornamelijk bij de toegang en het vangnet voorkomt.

Denk in het geval van het vangnet bijvoorbeeld aan gemeentelijke

ondersteuning bij schuldenproblematiek, maar ondersteuning door professionele thuiszorgorganisaties bij huishoudelijke hulp. In de categorie 'overig' is verder regelmatig aangegeven dat er een samenwerking plaats vindt met een andere gemeente, of dat taken geheel zijn uitbesteed aan een andere gemeente of intergemeentelijke organisatie. Dit antwoord is voornamelijk voor de back office vaak gegeven, al komt het ook herhaaldelijk bij de overige uitvoeringsonderdelen voor.

De overige beschrijvende statistieken zijn gezamenlijk weergegeven in tabel 5.1. Het inwoneraantal van een gemeente is uiteraard niet verschillend per uitvoeringsonderdeel en daarom ook niet herhaaldelijk ingevuld. Door de statistieken van de verschillende uitvoeringsonderdelen naast elkaar te rapporteren, zijn verschillen eenvoudig op te merken. De variabele 'kostenbesparing' biedt daarvoor gelijk een goed voorbeeld. Te zien is dat gemeenten gemiddeld denken dat uitbesteding van de toegang en de back office van het sociaal domein tot een kostenstijging zullen leiden, terwijl de score voor het vangnet hoger dan vier is en daarmee aangeeft dat een kostenbesparing wordt verwacht. Vervolgens is te zien dat gemeenten veel belang hechten aan flexibiliteit in de uitvoering van de toegang en het vangnet, maar dat zij dit gemiddeld aanzienlijk minder belangrijk vinden voor de back

## Positionering - Back office



Figuur 5.3 Frequentieverdeling positionering back office (N=80)

office. Opvallend is vervolgens het verschil tussen de gemiddelde interne en externe expertise. Gemeenten schatten hun eigen expertise relatief hoog in voor de toegang (7.91)

Tabel 5.1: Beschrijvende statistieken (n=80)

Variabele	Gemiddelde (standaarddeviatie)			Minimum	Maximum
	Toegang	Vangnet	Back office		
Inwoneraantal	44,833 (77,90)	–	–	1.110	618.357
Kostenbesparing	3,66 (1,67)	4,48 (1,51)	3,82 (1,33)	1	7
Belang flexibiliteit	8,31 (1,33)	8,28 (1,48)	6,74 (2,18)	1	10
Interne expertise	7,91 (1,77)	5,88 (2,29)	8,12 (1,52)	1	10
Externe expertise	6,56 (1,97)	7,72 (1,61)	6,69 (2,06)	1	10
Controle	6,74 (2,29)	7,03 (1,76)	6,82 (2,23)	1	10
Eerdere ervaringen	4,21 (,82)	4,88 (,71)	4,27 (,81)	1	7

en de back office (8.12), maar geven zichzelf net voldoende voor het vangnet (5.88). Het tegengestelde geldt voor de schatting van de expertise van externe aanbieders: de rapportcijfers voor de toegang en de back office zijn voldoende maar aanzienlijk lager dan de interne expertise. Voor het vangnet wordt juist een opvallend hoger cijfer gegeven aan de externe expertise. Ten slotte de variabelen ‘eerdere ervaringen’ en ‘controle’. Hier zijn geen opvallende verschillen tussen de drie uitvoeringsonderdelen te zien. Wel kan opgemerkt worden dat gemiddeld voor alle drie onderdelen de eerdere ervaringen (licht) positief worden beoordeeld.

## 5.2 LOGISTISCHE REGRESSIE

Deze paragraaf kent in tegenstelling tot de voorgaande een duidelijkere scheiding tussen de drie uitvoeringsonderdelen. Voor elk onderdeel is een logistische regressieanalyse uitgevoerd. Op basis hiervan zijn de hypothesen van het onderzoek getoetst. Een overzicht van deze hypothesen is te vinden op pagina 30 in paragraaf 3.5.

### 5.2.1 TOEGANG TOT HET SOCIAAL DOMEIN

In tabel 5.2 zijn de resultaten van de logistische regressieanalyse te zien. Met uitzondering van model II, zijn alle modellen niet significant volgens de Hosmer-Lemeshow test en passen dus goed bij de data (zie ook paragraaf 4.3.4). Er kunnen dus geen conclusies worden getrokken over het effect van de verwachte kostenbesparingen op de kans om de toegang uit te besteden op basis van model II. Het laatste model past echter wel goed bij de data, waardoor toch kan worden afgeleid dat er sterke aanwijzingen zijn voor de hypothese dat gemeenten taken eerder uitbesteden naarmate de verwachte kostenbesparingen door uitbesteding hoger zijn. Bij elke punt dat men de kans op kostenbesparingen hoger acht, neemt de kans op uitbesteding van de toegang met factor 1,679 toe.

Een opvallende bevinding is het positieve effect van het inwoneraantal op de kans op uitbesteding. In tegenstelling tot de hypothese is significant bevonden dat gemeenten met een hoger inwoneraantal juist een licht hogere kans hebben om de toegang uit te besteden ( $Exp(B)=1,025$ ;  $p<0,05$ ). Verdere tegenstrijdige, maar niet significant bevonden resultaten zijn er omtrent de variabelen 'externe expertise' en 'controle'. Voor beide variabelen is een hypothese opgesteld dat naarmate respectievelijk de externe expertise dan wel de mogelijkheden voor actieve controle hoger worden ingeschat, de kans op uitbesteding van die taak ook toeneemt. In het complete onderzoeksmodel VIII is te zien dat voor beide variabelen het omgekeerde effect is gevonden. Voor de variabele 'controle' is zelfs in het afzonderlijke model VI een omgekeerd effect aangetroffen. Deze effecten zijn echter in geen van de gevallen (voldoende) significant bevonden ( $p>0,05$ ). Op basis van deze resultaten kunnen de hypothesen niet worden bevestigd. Integendeel, het lijkt er eerder op dat de variabelen geen goede voorspellende factor zijn voor de uitbestedingsbeslissing in de toegang en dus dat de hypothesen verworpen moeten worden. Deze voorlopige conclusie wordt tevens ondersteund door de zeer lage geschatte verklaarde variantie van de afzonderlijke modellen V en VI en de lage, niet significante correlaties van de twee variabelen met de afhankelijke variabele (zie bijlage 2, tabel 1).

De variabelen 'belang flexibiliteit' en 'eerdere ervaringen' hebben ook geen significant effect op de kans om de toegang uit te besteden. Wel is voor deze variabelen een positieve richting van het effect gevonden, overeenkomstig de eerder opgestelde hypothesen. De bijbehorende hypothesen kunnen daardoor op dit moment noch bevestigd noch verworpen worden.

Tabel 5.2 Logistische regressieanalyse met afhankelijke variabele: Uitbesteding – Toegang (n=80)

Variabele	Model I		Model II <sub>A</sub>		Model III		Model IV		Model V		Model VI		Model VII		Model VIII	
	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.
Inwoneraantal	1,013	,007*													1,025	,011**
Kostenbesparingen			1,666	,169***											1,678	,199***
Belang flexibiliteit					1,044	,182									1,468	,295
Interne expertise							,591	,162***							,574	,219***
Externe expertise									1,007	,122					,863	,162
Controle											,951	,108			,882	,131
Eerdere ervaringen													1,818	,328*	1,460	,309
Nagelkerke	,107		,177		,001		,212		,000		,004		,064		,466	
pseudo R <sup>2</sup>																

\* significant bij  $p < 0,1$ ; \*\* significant bij  $p < 0,05$ ; \*\*\* significant bij  $p < 0,01$

<sub>A</sub> Model past niet goed bij de data op basis van de Hosmer-Lemeshow test



De laatste variabele die nog besproken dient te worden is 'interne expertise'. Er is significante ondersteuning gevonden voor de verwachting dat gemeenten die hun eigen expertise hoger waarderen, een minder grote kans hebben om de toegang uit te besteden. Dit effect is zowel in model IV als model VIII sterk significant bevonden (model VIII:  $Exp(B)=,574; p<,01$ ). Bij ieder 'rapportcijfer' dat een gemeente haar eigen expertise hoger waardeert, neemt de kans op uitbesteding met factor 0,574 af.

Ten slotte nog een opmerking over de modelkwaliteit. Model VIII, waarin alle verklarende variabelen zijn opgenomen kan naar schatting 46,6 procent van de variantie in de kans dat een gemeente de toegang uitbesteed verklaren. Alle opgenomen factoren kunnen daarmee gezamenlijk bijna de helft de variantie in de kans op uitbesteding verklaren, op basis waarvan geconcludeerd kan worden dat het gebruikte model relatief veel informatie verschaft over deze kans. Uiteraard blijft er ook nog een aanzienlijk deel onverklaard.

### 5.2.2 VANGNET VAN HET SOCIAAL DOMEIN

De resultaten van de analyses met betrekking tot het vangnet zijn te vinden in tabel 5.3 op de volgende pagina. Ook hier is eerst de zelfstandige invloed van alle onafhankelijke variabelen op de uitbestedingsbeslissing van het vangnet getoetst, waarna alle variabelen zijn opgenomen in het gezamenlijke model VIII. Om te beginnen is wederom te zien dat een hoger inwoneraantal van een gemeente in tegenstelling tot de verwachting er op lijkt te wijzen dat de kans op uitbesteding groter wordt. Dit effect is echter niet significant, al lijkt de hypothese dat de kans op uitbesteding van taken in het sociaal domein kleiner wordt naarmate een gemeente meer inwoners heeft, niet juist te zijn. Ook met betrekking tot de uitbestedingskans in de toegang is namelijk al een tegenovergesteld effect gevonden.

In het model waar alle variabelen gezamenlijk zijn opgenomen, zijn twee significante effecten bevonden. Het sterke effect betreft de invloed van de interne expertise van gemeenten op de kans op uitbesteding ( $Exp(B)=0,567; p<0,01$ ). Voor ieder extra 'rapportcijfer' dat gemeenten de eigen expertise over het vangnet waarderen, neemt de kans dat zij deze taak uitbesteden met factor 0,567 af. Ook in de voorgaande paragraaf over de kans op uitbesteding in de toegang is gevonden dat de interne expertise significante invloed heeft op de positioneringbeslissing. De hypothese dat hoe hoger gemeenten hun eigen expertise waarderen, des te kleiner de kans op uitbesteding van die taak is, kan

Tabel 5.3 Logistische regressieanalyse met afhankelijke variabele: Uitbesteding – Vangnet (n=80)

Variabele	Model I		Model II <sub>A</sub>		Model III		Model IV		Model V		Model VI		Model VII <sub>AB</sub>		Model VIII	
	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.
Inwoneraantal	1,045	,014*													1,021	,013
Kosten- besparingen			1,933	,198											1,347	,267
				***												
Belang flexibiliteit					1,281	,161									1,253	,249
Interne expertise							,496	,173***							,567	,203***
Externe expertise									1,592	,167***					,969	,258
Controle											1,664	,173***			1,587	,239**
Eerdere ervaringen													2,645	,383**	2,071	,594
Nagelkerke	,099		,224		,041		,385		,148		,177		,124		,570	
pseudo R <sup>2</sup>																

\* significant bij  $p < 0,1$ ; \*\* significant bij  $p < 0,05$ ; \*\*\* significant bij  $p < 0,01$

<sub>A</sub> Model past niet goed bij de data op basis van de Hosmer-Lemeshow test

<sub>B</sub> Significante invloed van geschatte/aangevulde waarden; resultaat niet betrouwbaar.

worden bevestigd. Tevens is ondersteuning gevonden voor hypothese zes: Naarmate gemeenten meer controle (kunnen) uitoefenen op de uitvoering, des te hoger de kans op uitbesteding. Voor ieder extra punt dat een gemeente scoort op de variabele 'controle' neemt de kans op uitbesteding in het vangnet toe met factor 1,587 ( $Exp(B)=1,587$ ;  $p<0,05$ ).

Wederom is de invloed van de variabele 'externe expertise' opvallend te noemen, aangezien er een significant positief effect is geschat in het afzonderlijke model V ( $Exp(B)=1,592$ ;  $p<0,01$ ) dat in het complete model omslaat in een niet-significant negatief effect ( $Exp(B)=.969$ ;  $p>,10$ ). Door de toevoeging van de overige variabelen valt het significant positieve effect van externe expertise op de kans dat het vangnet wordt uitbesteed weg, al is de oorzaak hiervoor onbekend.

Voor de overige drie hypothesen is zowel geen ontkrachting als bevestiging gevonden. De effecten van zowel 'kostenbesparingen', 'belang flexibiliteit' als 'eerdere ervaringen' zijn niet significant bevonden in model VIII. Het directe effect van 'belang flexibiliteit' in model III is tevens niet significant, terwijl de overige twee variabelen wel significant zijn in hun afzonderlijke modellen. Aangezien deze beide modellen echter niet goed bij de data passen op basis van de Hosmer-Lemeshow test, zijn de resultaten daarvan niet betrouwbaar en kunnen er geen conclusies worden getrokken. Op basis van model VIII kan echter geconcludeerd worden dat de hypothesen noch bevestigd, noch ontkracht zijn. Voor model VII geldt daarnaast ook nog dat er een significante invloed bestaat van de dummy-variabele die aangeeft of respondenten de vraag zelf hebben beantwoord of dat het antwoord is geschat. Dit betekent dat er een significant verschil is tussen gemeenten wiens antwoord is geschat en gemeenten die wel de vraag hebben beantwoord. Hoewel het model al niet bruikbaar was op basis van de Hosmer-Lemeshow test, wordt de bruikbaarheid nog sterker verminderd door de significante dummy-variabele. In model VIII is de invloed van deze dummy-variabele echter niet meer significant, waardoor er wel uitspraken kunnen worden gedaan over het effect van de variabele 'eerdere ervaringen' in dat model.

Ook deze paragraaf besluit met een enkele opmerking over de modelkwaliteit. Op basis van de geschatte verklaarde variantie van ieder van de afzonderlijke modellen kan al veel gezegd worden over de te verwachten invloed op de uitbestedingsbeslissing. Zo is te zien dat de modellen II, IV en VI zelfstandig naar schatting al relatief veel variantie kunnen verklaren. Aangezien model II echter niet voldoende bij de data past, kunnen hier geen conclusies van worden afgeleid. Model IV met alleen de variabele 'interne expertise' kan

naar verwachting zo'n 38,5 procent van de variantie in de kans op uitbesteding van het vangnet verklaren. Dit sterke effect is ook reeds gebleken uit de significante invloed van de interne expertise op de uitbestedingskans. Hetzelfde geldt voor de variabele 'controle'. De laatste opmerking betreft de geschatte verklaarde variantie van het gehele model VIII. Deze is met 57 procent hoog te noemen: bijna twee derde van alle variantie in de kans dat een gemeente het vangnet uitbesteed wordt verklaard door de zeven opgenomen variabelen. Hiermee is meer variantie verklaard ten opzichte van de toegang tot het sociaal domein.

### 5.2.3 DE ADMINISTRATIEVE BACK OFFICE

In deze laatste sub paragraaf zijn de resultaten van de logistische regressieanalyse voor de administratieve back office te zien. De statistieken zijn weergegeven in tabel 5.4 op de volgende pagina. Wat onmiddellijk opvalt, is de relatief lage geschatte verklaarde variantie en de weinig significante effecten ten opzichte van de twee voorgaande uitvoeringsonderdelen. Het complete model VIII kan naar verwachting slechts 28,2 procent van de variantie in de kans dat gemeenten de back office uitbesteden verklaren. Vergeleken met de verklaarde variantie voor het vangnet, is dat bijna de helft van het geschatte percentage verklaarde variantie. Blijkbaar zijn de gebruikte variabelen een minder goede voorspeller voor de administratieve back office van het sociaal domein.

In model VIII is slechts één significant effect gevonden, ter ondersteuning van de hypothese dat gemeenten die meer belang hechten aan flexibiliteit, meer geneigd zijn om taken uit te besteden. Aan de Nagelkerke pseudo  $R^2$  van model III ( $,099$ ) is ook te zien dat deze variabele zelfstandig de meeste variantie in de uitbestedingskans kan verklaren. Naast dat 'belang flexibiliteit' de enige variabele is met een significante invloed op de kans dat de back office wordt uitbesteed ( $Exp(B)=1,600$ ;  $p<0,05$ ), valt ook op dat deze variabele juist geen significante invloed lijkt te hebben op de kans dat de overige uitvoeringsonderdelen worden uitbesteed. In het geval van de back office wordt de kans dat deze wordt uitbesteed aan externe aanbieders met een factor van 1,6 verhoogd per hogere waarde die gemeenten toekennen aan flexibiliteit.

Ook met betrekking tot de uitbesteding van de back office zijn effecten gevonden die tegenstrijdig zijn met de hypothesen, hoewel niet significant. Wederom lijkt er een licht positieve invloed te zijn van het aantal inwoners in een gemeente en de kans op uitbesteding. Dit effect is echter zo klein en niet significant, dat een meer gerechtvaardigde

Tabel 5.4 Logistische regressieanalyse met afhankelijke variabele: Uitbesteding – Back office (n=80)

Variabele	Model I		Model II <sub>A</sub>		Model III		Model IV		Model V		Model VI		Model VII		Model VIII	
	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.
Inwoneraantal	1,001	,003													1,006	,004
Kosten- besparingen			1,380	,217											1,469	,283
Belang flexibiliteit					1,388	,155**									1,600	,202**
Interne expertise							,746	,173*							,815	,220
Externe expertise									1,024	,135					1,101	,179
Controle											,869	,121			,785	,148*
Eerdere ervaringen													1,959	,388*	1,600	,456
Nagelkerke	,004		,044		,099		,057		,001		,025		,063		,282	
pseudo R <sup>2</sup>																

\* significant bij  $p < 0,1$ ; \*\* significant bij  $p < 0,05$ ; \*\*\* significant bij  $p < 0,01$

<sub>A</sub> Model past niet goed bij de data op basis van de Hosmer-Lemeshow test

<sub>B</sub> Significante invloed van geschatte/aangevulde waarden; resultaat niet betrouwbaar.

conclusie is dat het inwoneraantal weinig tot geen invloed heeft op deze keuze. Hetzelfde geldt voor de invloed van de variabele 'controle'. Ook hier is een tegenovergesteld effect gevonden, die niet significant is bevonden maar dat wel benaderd ( $Exp(B)=,785; p<0,1$ ).

Het effect van de overige vier variabelen, 'kostenbesparingen', 'interne expertise', 'externe expertise' en 'eerdere ervaringen' lijkt de verwachte richting te hebben, maar geen van de resultaten zijn significant. Op basis hiervan kunnen dan ook geen conclusies worden getrokken.

### 5.3 KWALITATIEVE RESULTATEN: INTERVIEWS

Ter aanvulling van de hiervoor besproken kwantitatieve resultaten, zijn ook een aantal interviews gehouden. Deze paragraaf zal kort de resultaten hiervan bespreken. Er zijn gesprekken geweest met vertegenwoordigers van vijf verschillende gemeenten.

#### **Bijrol voor de bezuinigingen**

Een eerste opvallende bevinding heeft betrekking op de rol van kostenbesparingen bij de besluitvorming omtrent de positionering van taken in het sociaal domein. Voor alle gemeenten geldt dat zij voor de nieuwe taken per 1 januari 2015 minder geld te besteden krijgen. Omdat deze taken voor het overwegende deel nieuw zijn, zien gemeenten het budget echter meer als een gegeven en minder als een bezuiniging. In geen van de interviews is spontaan ingegaan op de invloed die de kosten hebben op de besluitvorming. Bij navraag geven echter alle geïnterviewden aan dat zij zeker bewust zijn van de benodigde bezuinigingen en er rekening mee houden, maar ook dat de nadruk niet ligt op korte termijn besparingen. Veel geïnterviewden wijzen er op dat gemeenten willen besparen in het sociaal domein door de ondersteuning aan burgers juist kwalitatief hoogstaand, bereikbaar en laag drempelig te maken. Door aanvankelijk te investeren in preventie en vroeg signalering, verwachten gemeenten dat de benodigde besparingen op de uitgaven wel volgen. Concluderend gezegd spelen de kosten dus zeker een belangrijke rol, maar ze zullen over het algemeen niet bepalend zijn voor de gemaakte keuzes. De aanname van gemeenten is namelijk dat de hoogste kwaliteit en beste keuzes op de langere termijn tot de meeste besparingen leiden. De tendens die bij alle geïnterviewden herkend is, wordt goed weergegeven door de volgende twee uitspraken van verschillende ambtenaren:

*“We weten natuurlijk dat we het met minder moeten doen. Dat moet elke gemeente. We weten ook dat je dat niet van vandaag op morgen kunt realiseren, want die echte transformatie is nodig om uiteindelijk ook dingen slimmer te kunnen doen. (...) Het moet ook wel echt kwalitatief goed zijn. Daarvoor moet je natuurlijk ook investeren, investeren in nieuwe manieren”*

*“De inhoud is natuurlijk het sterkste argument, maar er zit ook wel een financieel verhaal achter. Door schotten weg te halen, integraal de taken te voldoen in de brede toegang en heel veel functies te combineren, zou het ook tot een bezuiniging moeten leiden.”*

### **Gemeenten zijn nog zoekend**

Een andere belangrijke conclusie uit de interviews is dat gemeenten nog zoekend zijn naar de beste manier. De meeste geïnterviewden hebben aangegeven dat zij bij aanvang van de decentralisaties in 2015 over het algemeen nog geen volledig beeld hadden van de problematiek en de omvang, mede door het gebrek aan referentie aan voorgaande jaren. Daarom is in alle geïnterviewde gemeenten gekozen om te starten met een tijdelijk model, dat na één of meerdere jaren wordt geëvalueerd. Wel is het de bedoeling om door te gaan met de ingeslagen weg, waarbij een aantal keuzes aanvankelijk nog is uitgesteld. Denk bijvoorbeeld aan het uitstellen van het daadwerkelijk aannemen van personeel tot na de resultaten van de evaluatie.

### **Ambtenarij is leidend in de besluitvorming**

In de interviews is gevraagd naar welke actoren invloed hebben gehad op de besluitvorming omtrent de inrichting van het sociaal domein, met expliciete aandacht voor de rol van de politiek daar in. De algemene boodschap van de geïnterviewden is dat de invloed van de gemeenteraad en overige politieke actoren vrij beperkt is. Zij geven aan dat de politiek in brede zin het kader schetst en kan bijsturen, maar de meeste besluiten worden genomen door de betrokken ambtenaren. In overeenstemming met de literatuur hebben de participanten tevens de indruk dat de politieke verhoudingen in de gemeente weinig invloed hebben op het besluitvormingsproces, en dat besluiten meer pragmatisch worden genomen (Bel & Fageda, 2007; Dijkgraaf et al., 2003). Een aantal geïnterviewden meldt dat zij veel vertrouwen ervaren van de politieke actoren in hun gemeente en vinden dat zij de ruimte krijgen die gevraagd is om ambtelijk besluiten te kunnen nemen. Het kader wordt vaak in

overleg afgestemd, waarbij de ambtenaren ook hun eerdere ervaringen gebruiken. Daarna wordt voornamelijk nog over de grote punten gediscussieerd in de politiek en enigszins bijgestuurd, terwijl veel keuzes worden gemaakt door ambtenaren. In de volgende uitspraak wordt uitgelegd waarom dit in veel gemeenten de gebruikelijke gang van zaken is:

*“Als ambtenaren zijn wij er elke dag mee bezig, maar het college maar één keer in de acht weken als ze een vergadering hebben en weer een nieuw stuk krijgen. (...) Daarom hadden we ook niet heel veel ingewikkelde discussies, omdat ze al moeite hadden om het tempo bij te benen. De mate waarin de gemeenteraad in de afgelopen periode heeft meegestuurd is beperkt geweest. Maar dan waren ze ook weer vergeten dat ze wel al veel besluiten hadden genomen in de aanloop, in 2011 en 2012 al over het kader”.*

Op basis van de uitspraken van de geïnterviewden kan geconcludeerd worden dat ook overige actoren slechts een begeleidende rol spelen. Veel gemeenten hebben cliëntenraden van de zorgaanbieders en een participatieraad van burgers nauw betrokken bij de besluitvorming. Zij zijn gevraagd mee te denken en een terugkoppeling te geven op gemaakte beleidsplannen. Hoe invloedrijk deze actoren daadwerkelijk zijn, is erg verschillend tussen de diverse gemeenten. Dit is mede afhankelijk van hoe actief zij zich opstellen. In één van de geïnterviewde gemeenten is aangegeven dat onder andere de cliëntenraden zijn opgenomen in projectgroepen van de beleidsontwikkeling. Een participant namens een andere gemeente geeft juist aan dat de participatieraad wel wordt gehoord en betrokken wordt bij de besluitvorming, maar dat zij ook vaak hun voorstellen en opmerkingen gepasseerd zien worden.

### **Wisselende meningen of gemeenten zelf de expertise (kunnen) bezitten om taken uit te voeren**

Het in huis halen van deskundigheid is unaniem aangekaart door alle geïnterviewde participanten als de belangrijkste factor voor het succes van de uitvoering. Alle geïnterviewden herkennen dat de expertise van mensen die de uiteindelijke taak uitvoeren bepalend is om de verdere beleidsdoelen te kunnen verwezenlijken. Hoewel de taken van toegangsmedewerkers kunnen verschillen per gemeente, hebben zij sinds de decentralisaties veel vrijheid gekregen om te beslissen over de eventuele vervolgstappen in de ondersteuning of hulpverlening. Tot zover is er overeenstemming, maar de meningen



over welke partij het beste invulling kan geven aan deze centrale functie in de uitvoering zijn meer divers.

Een aantal geïnterviewde gemeenten die er voor kiezen om de toegangsfunctie uit te besteden, is van mening dat zij niet zelf in staat zijn om een deskundig oordeel te vellen en uit te voeren. Een veel gehoorde opmerking is dat de gemeente geen zorgprofessional is en geen verstand van zaken heeft, en zichzelf dus ook niet op die stoel zou moeten plaatsen. Een paar geïnterviewden geven aan dat het beter is om de toegang uit te besteden aan externe zorgorganisaties, waar professionals werken die deze kennis wel hebben en een betere afweging kunnen maken. Aangegeven wordt dat de toebedeling van taken aan externe partijen vooral gebaseerd is op vertrouwen. De uitbestedende gemeenten stellen allemaal dat er zekere controles zijn op de externe aanbieders, al is de mate waarin er toezicht wordt gehouden uiteenlopend. Om vertrouwen op te bouwen beginnen gemeenten al vroeg met het leren kennen van de zorgaanbieders. De aanpak kan verschillen. Sommige participanten geven aan dat zij kiezen om het beleid in intensieve samenwerking met de aanbieders te ontwikkelen, zodat er genoeg vertrouwen is dat iedereen op dezelfde lijn verder wil. Het kan dan voldoende zijn om slechts een convenant te ontwikkelen. Andere gemeenten zeggen te kiezen voor een formelere manier, waar meer controlemogelijkheden worden ingebouwd. Dit kan bijvoorbeeld door striktere contracten, door transformatieplannen te vragen of door monitoring van de werkwijze en resultaten. De onderstaande uitspraak is typerend voor een formele en actieve controle:

*“Wij controleren de zorgaanbieders op het gesprek dat zij voeren in de toegang: ze maken rapportages en wij kijken of alle uitgangspunten van het beleid erin voor komen, maar we geven geen inhoudelijk oordeel. Het is natuurlijk ook een moeilijke vraag: ze mogen wel het toegangsproces doen, maar eigenlijk vragen we ze ook om te voorkomen dat mensen gebruik gaan maken van hun diensten. (...) Daarnaast hebben we bij de inkoop alle aanbieders verplicht een transformatieplan op te nemen, (...) daar rapporteren ze elk kwartaal over aan ons en daar hebben we dan ook elke keer een gesprek over.”*

Diverse geïnterviewden vinden dat een belangrijk voordeel van het uitbesteden aan een organisatie is dat de moederorganisatie verantwoordelijk blijft voor het juiste kennis- en opleidingsniveau van personeel. Hiermee hoeft de gemeente niet zelfstandig trainingen en voorlichting te organiseren. Ook heeft het grootste deel van de geïnterviewden er een

voorkeur voor dat toegangsmedewerkers niet slechts voor de toegang werken, maar dat zij ook parttime andere taken voor de moederorganisatie blijven doen. Dit zou bevorderend werken om de deskundigheid en *'feeling'* met het werkveld en de doelgroep te behouden.

Gemeenten die er juist voor hebben gekozen om de toegang zelf te verzorgen, geven daarentegen allemaal aan dat deze taken zo bepalend zijn voor het succes van het beleid dat het niet goed is om het op afstand te zetten. Door de uitvoering dicht bij de gemeente te houden denken zij dat er meer sturing mogelijk is op de gehanteerde kwaliteit en werkwijze. Ook met betrekking tot de kosten zijn deze gemeenten van mening dat het onverstandig is om uit te besteden. Eén van de geïnterviewden meldt expliciet dat de transactiekosten, zoals besproken in het theoretisch kader, erg hoog worden door monitoring van de externe aanbieders. Dit blijkt uit de onderstaande uitspraak van de betreffende projectcoördinator:

*“Als gemeente moet je [bij uitbesteding] heel veel tijd en effort steken in management met de partner (...). Je verliest gewoon geld: op een stukje overhead, op een grip hebben, dat je zelf veel tijd en energie moet steken in het volgen van die hele club. Onderhoud van ICT of schoonmaken van het kantoor is allemaal meetbaar, maar mensen zijn mensen en dat verandert elke keer. Je weet gewoon niet wat er gaat gebeuren, waardoor ik het heel moeilijke materie vind om uit te besteden”*

Ook denken de gemeenten die zelf de uitvoering op zich nemen dat er meer ruimte voor inspraak en bijsturing is door de uitvoering in eigen hand te nemen. Een aantal gemeenten heeft aangegeven dit belangrijk te vinden omdat de taken en de manier van uitvoering zo nieuw zijn voor gemeenten. Zij weten vooraf niet goed wat er op hen af gaat komen, hoeveel cliënten zij hebben en met welke caseload. Dat maakt uitbesteding volgens deze geïnterviewden erg moeilijk, want iedereen moet geholpen worden: ook als de ondersteuningsbehoefte aanzienlijk hoger is dan vooraf werd verwacht.

*“[In het wijkteam] moeten mensen zitten die zo goed zijn, dat ze elke vraag en melding kunnen onderzoeken en zelf kunnen handelen en de juiste hulp inzetten. Dat gaat je geld besparen. Je grootste goed is je wijkwerk. Dat kun je wel uitbesteden, maar je plaatst wel erg veel vertrouwen terwijl je weinig ervaring hebt met die partijen. Je moet echt goed zeker weten dat mensen goed werk leveren.”*

## Overige overwegingen

Uit de interviews komen nog een aantal andere overwegingen naar die een rol hebben gespeeld bij de positioneringsbeslissing. Zo probeert een aantal van de geïnterviewde gemeenten bij de inrichting van het sociaal domein actief rekening te houden met de burger en welke keuze het best aansluit bij de dagelijkse praktijk. Er kunnen twee overwegingen worden afgeleid die door meerdere gemeenten zijn genoemd, namelijk consistentie en het logische contactverloop. Met consistentie wordt bedoeld dat gemeenten niet in één keer te veel veranderingen willen doorvoeren. Zij kiezen er dan voor om voor de decentralisaties eenzelfde lijn in te zetten zoals dat eerder ook voor andere taken is gedaan. Eén van de participanten wijst bijvoorbeeld op de veranderingen die reeds zijn doorgevoerd bij de invoering van de WMO in 2007:

*“Het WMO loket bijvoorbeeld liep al goed, dus iets wat goed loopt moet je niet veranderen in deze tijd met zoveel veranderingen. (...) We zijn er nu echt alleen op gericht om het goed te laten lopen. Dat is al ingewikkeld genoeg, dus moet je het ook niet moeilijker maken dan het al is.”*

Ten tweede melden dat de keuze voor de positionering aangepast wordt op de wijze waarop burgers logischerwijs zouden handelen, zodra zij een ondersteuningsbehoefte of vraag hebben. Gemeenten proberen hiermee moeilijke constructies en doorverwijzingen te voorkomen. Wat de implicatie is van deze overweging, verschilt tussen de geïnterviewden. Dit blijkt uit de volgende twee uitspraken, gedaan door geïnterviewden namens twee verschillende gemeenten.

*“Mensen met een uitkering bellen altijd de gemeente, zo is het nu eenmaal. Dat geldt ook voor het WMO loket, omdat mensen dat nu eenmaal goed kennen. Wij moeten dan onderling maar afstemmen en als collega’s elkaar op de hoogte houden, dat geeft niets.”*

*“Zo zijn wij verder gaan redeneren, waar zou de burger logischerwijs naar toe gaan. En waarom zouden wij het dan anders organiseren? We kiezen dus voor die route, die voor de burger het meest logische is. En die burger gaat niet in eerste instantie naar de gemeente, die gaat naar de huisarts of thuiszorgorganisatie. (...) De meeste mensen weten ook vaak al bij voorbaat naar welke zorgverlener ze zouden willen. Nou, dat is prima!”*

Daarnaast kan de implicatie ook verschillend zijn voor de diverse afzonderlijke taken. Uit de interviews ontstaat de indruk dat gemeenten die er voor kiezen om de natuurlijke keuzes van burgers te volgen, de toegang zullen beleggen bij de externe zorgaanbieders. Vragen die meer gericht zijn op de participatiewet of een financiële behoefte aan ondersteuning worden daarentegen juist aan de gemeente gericht.

Ten slotte kan ook de bestaande structuur bepalend zijn voor de uiteindelijke beslissing om taken zelf te doen of uit te besteden. Zeker gemeenten die een meer dorpse structuur kennen, geven aan meer mogelijkheden te zien in het gebruiken van bestaande sociale netwerken. De voorbeelden die zij geven zijn kerken of verenigingen, waar veel dorpingen al mee bekend zijn. De geïnterviewden geven aan dat gemeenten gebruik kunnen maken van de bestaande sociale cohesie, door actieve burgers en verenigingen in de buurt als contactpersoon aan te wijzen. Naast dat signalen volgens hen zo sneller kunnen worden opgepakt, bestaat ook het idee dat er bespaard kan worden op de zorgkosten door gebruik te maken van 'een bekend gezicht in het dorp'. Eén van de geïnterviewden geeft aan dat het burgers kan helpen om de gemeente niet te zien als een logge organisatie, maar om het persoon aan de andere kant van de tafel serieus te nemen en zich zo minder eisend opstellend. Hierdoor wordt verwacht dat burgers meer begrip hebben voor de situatie, waarin zij ook meer zelf kunnen en moeten doen.

*"[De gemeente kan] contactpersonen in het dorp gebruiken om het netwerk te proberen te verstevigen. Je weet wie je moet bereiken en als je de goede mensen aan tafel kan krijgen dan is het claimedrag van mensen ook minder. (...) Door het op die manier te doen gaan mensen zich anders opstellen, er ontstaat meer begrip. Als de gemeente aan tafel zit, zeggen mensen al snel dat ze iemand willen die het huis schoonmaakt. Als het een persoon is, zeker als het een bekend gezicht is, zal die ook eerder zeggen wat mensen zelf wel kunnen doen."*

#### 5.4 SAMENVATTEND

In dit hoofdstuk zijn allereerst aan de hand van logistische regressieanalyses de hypothesen getoetst. Vervolgens zijn ook de resultaten van de aanvullende interviews besproken. Deze slotparagraaf geeft een samenvatting van de gevonden resultaten en de implicaties voor de

hypotheses zoals deze zijn opgesteld in hoofdstuk drie. Ter herinnering zijn hier eerst de getoetste hypotheses opgesomd:

1. Naarmate de kans op kostenbesparingen hoger is als taken door private aanbieders worden aangeboden, neemt ook de kans op uitbesteding van die taken toe;
2. Naarmate een gemeente minder inwoners heeft, is de kans op uitbesteding groter;
3. Hoe meer flexibiliteit wordt gezien als een belangrijke invloed factor, des te meer waarschijnlijk dat deze taken worden uitbesteed;
4. Hoe hoger gemeenten hun eigen expertise waarderen, des te minder waarschijnlijk dat zij deze taken uitbesteden;
5. Hoe hoger gemeenten de expertise van externe aanbieders waarderen, des te hoger de kans dat zij deze taken uitbesteden;
6. Des te meer gemeenten de mogelijkheid zien om aanbieders te controleren op de uitvoering, des te groter de kans op uitbesteding;
7. Hoe positiever eerdere ervaringen met externe aanbieders zijn, des te groter de kans op uitbesteding.

Uit het onderzoek is weinig ondersteuning gevonden voor deze verwachte effecten. De meest belangrijke invloed op de uitbestedingsbeslissing, lijkt de interne expertise van gemeenten op het uitvoeringsonderdeel te zijn. Voor de back office is geen significant verband gevonden, maar in zowel de toegang als het vangnet is ondersteuning voor de hypothese dat naarmate gemeenten hun eigen expertise hoger inschatten, de kans op uitbesteding van die taak afneemt. Een andere opvallende bevinding is de relatief constante ontkrachting van de hypothese dat gemeenten met minder inwoners, meer geneigd zijn om taken uit te besteden. Voor alle drie uitvoeringsonderdelen is een tegengesteld effect gevonden, al was dit niet significant voor het vangnet en de back office.

De overige resultaten zijn samengevat in tabel 5.5. Gevonden significante effecten die de hypotheses ondersteunen of tegenspreken zijn aangegeven. Daarnaast zijn er een aantal effecten die niet significant zijn bevonden, maar waarvoor wel indicaties zijn gevonden ter ondersteuning van de hypothese. Indicaties zijn gebaseerd op het benaderen van significantie in model VIII, significantie in de afzonderlijke modellen, correlaties en de resultaten uit de interviews.

Tabel 5.5 Schematisch overzicht statistische resultaten

	Toegang	Vangnet	Back office
Hypothese 1	+	i	?
Hypothese 2	-	?	?
Hypothese 3	?	?	+
Hypothese 4	+	+	i
Hypothese 5	i	i	?
Hypothese 6	?	+	?
Hypothese 7	i	i	?

*+ = significant verwacht effect; - = significant tegengesteld effect;*

*i = indicatie verwacht effect; ? = geen resultaat*

Op basis van de regressieanalyses wordt hypothese vier vooralsnog aangenomen. Hypothese twee wordt verworpen. Verder is het moeilijk om op basis van de gebruikte data uitspraken te doen over de overige hypothesen, ook per afzonderlijk uitvoeringsonderdeel. De gekozen overwegingsfactoren lijken het beste in staat te zijn om de uitbestedingsbeslissing van het vangnet te beschrijven, ook zijn ze in staat een redelijke beschrijving over de toegang te geven. Geconcludeerd kan worden dat de gekozen variabelen aanzienlijk minder goed de beslissing omtrent de uitbesteding van de back office kunnen verklaren, waar slechts één significant effect is bevonden en bovendien de verklaarde variantie relatief laag was. Mogelijk heeft dit te maken met het feit dat slechts weinig gemeenten de back office uitbesteden.

Ten slotte is uit de interviews gebleken dat gemeenten minder gefocust zijn op kostenbesparingen, maar een hoogstaande kwaliteit willen leveren. Op de langere termijn wordt verwacht dat die hoge kwaliteit vanzelf tot besparingen zal leiden. Inhoudelijke argumenten staan altijd boven kostenoverwegingen. De meest invloedrijke factor lijkt de expertise van de dienstverlener te zijn, of dat nu de gemeente of een externe partij is. Dit komt ook overeen met de resultaten uit de enquêtes, namelijk dat gemeenten eerder zelf taken zullen uitvoeren, als zij zichzelf kundig vinden. Het verschilt echter per gemeente of zij denken dat ze die expertise (kunnen) bezitten.

# Conclusie

---

De contextbeschrijving, het theoretisch kader, de methodologie en de resultaten van het onderzoek zijn reeds aan bod gekomen in dit onderzoeksrapport. In dit hoofdstuk zullen op basis van het voorgaande conclusies worden getrokken en kan de onderzoeksvraag worden beantwoord: *“Welke factoren spelen een rol bij de overwegingen van gemeenten om taken in het sociaal domein uit te besteden? Welke lessen kunnen hieruit afgeleid worden voor de gemeente Heerenveen?”*

De eerste twee deelvragen zijn reeds beantwoord in de voorgaande hoofdstukken. Dit hoofdstuk beantwoordt de overige twee deelvragen en daarmee het eerste deel van de onderzoeksvraag. Tevens is een discussie opgenomen, met een reflectie op enkele sterke en zwakke punten van het onderzoek. Ten slotte volgen enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Het tweede deel van de onderzoeksvraag zal worden beantwoord in het volgende hoofdstuk over het beleidsadvies.

## 6.1 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAAG

Deze paragraaf zal de laatste twee deelvragen beantwoorden op basis van de gevonden onderzoeksresultaten. De vragen kunnen gezamenlijk worden beantwoord, en luiden dan als volgt: ‘Welke overwegingen maken gemeenten in de praktijk bij de uitbesteding van taken in het sociaal domein? Op welke manier beïnvloeden deze overwegingen de uitbestedingsbeslissing?’. Door antwoord te geven op deze vragen, is ook het eerste deel van de onderzoeksvraag beantwoord. In de slotparagraaf van het voorgaande hoofdstuk is gebleken welke factoren de meeste invloed hebben op de uitbestedingsbeslissing. Deze factoren zijn op basis van bestaande wetenschappelijke kennis over uitbesteding geselecteerd. Niet alle factoren bleken even invloedrijk te zijn op de beslissing van gemeenten om taken in het sociaal domein uit te besteden.

Ten eerste is ingegaan op de invloed die financiële kosten kunnen hebben op deze beslissing. Op basis van het theoretisch vooronderzoek is de verwachting opgesteld dat de kans op uitbesteding toeneemt, naarmate gemeenten denken meer kosten te kunnen besparen door taken uit te besteden aan private aanbieders. In zekere mate ondersteunen de onderzoeksresultaten deze verwachting. De reden dat private aanbieders in staat kunnen

zijn om de diensten te verzorgen tegen lagere kosten dan gemeenten zelf, wordt gezocht in de aanwezigheid van een concurrentieprikkel bij aanbieders die op de markt opereren (Boyne, 1998; Bel & Fageda, 2007; Hart et al., 1997). De aanwezigheid van concurrentie voor de uitvoering van één taak geeft aanbieders een prikkel om zo efficiënt en goed mogelijk te werken, zodat zij als goedkoopste en kwalitatief beste aanbieder de dienst mogen uitvoeren. Diverse geïnterviewde gemeenten hebben daarbij wel aangegeven dat hoewel het belangrijk is om te besparen op kosten, dat de beste kwaliteit meer belangrijk is. Dit zou op de lange termijn juist tot meer kostenbesparingen kunnen leiden dan de keuze om op de korte termijn voor de goedkoopste oplossing te kiezen. Goede ondersteuning en zorg voor burgers kan er toe leiden dat problemen vroegtijdig worden gesignaleerd en opgelost, of zelfs worden voorkomen.

Aanvullend is de verwachting ontstaan dat gemeenten met minder inwoners door taken uit te besteden zouden kunnen profiteren van schaalvoordelen van grotere externe aanbieders, die over de gemeentegrenzen werken. Doordat deze aanbieders op grotere schaal kunnen werken dan de gemeenten was de verwachting dat zij ook efficiënter met kosten en personeel kunnen omgaan. Uit het onderzoek is echter gebleken dat het inwoneraantal van een gemeente geen invloed heeft op de uitbestedingsbeslissing. Voor de taken in de toegang is zelfs gevonden dat grotere gemeenten meer geneigd zijn om deze uit te besteden dan kleinere gemeenten.

Een ander belangrijke invloed factor voor de uitbestedingsbeslissing van gemeenten is de professionaliteit en expertise van de uitvoerende medewerkers. Ten eerste is het aannemelijk dat gemeenten de beste kwaliteit nastreven. Dit is ook uit het onderzoek gebleken en heeft zoals hiervoor gezegd ook verband met de mogelijkheid tot kostenbesparingen. Daarnaast zijn er argumenten omtrent het belang van expertise die zowel voor als tegen uitbesteding pleiten. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat gemeenten die hun eigen expertise hoog waarderen, een kleinere kans hebben om taken uit te besteden. Een reden om de uitvoering niet uit te besteden is bijvoorbeeld om de eigen kennis van het werkveld hoog te houden, wat een groot innovatievermogen en een hoge kwaliteitsstandaard mogelijk maakt (Harland et al., 2005; McIvor, 2000). Uit de interviews is tevens naar voren gekomen dat gemeenten erg veel belang hechten aan de expertise van externe aanbieders. Herhaaldelijk is als reden voor de keuze om de toegang en het vangnet uit te besteden aangekaart dat het werk aan de professionals moet worden overgelaten. Een



reden om taken uit te besteden met betrekking tot de expertise is dat externe aanbieders vaak meer ervaring hebben in het werkveld. Tevens hoeven gemeenten zo niet zelf te investeren in de opleiding van werknemers of in innovatie (Belcourt, 2006).

In het theoretisch kader is uitgebreid ingegaan op de transactiekostentheorie van Williamson (1985), waaruit afgeleid kan worden dat risico's bij uitbesteding worden veroorzaakt door de menselijke eigenschappen van opportunisme en beperkte rationaliteit. Deze eigenschappen leiden mede tot de onvermijdelijkheid van incomplete contracten en afspraken. Dit kan vervolgens door middel van opportunistisch gedrag van een externe aanbieder leiden tot misbruik en daarmee tot ongewenste wijzigingen in de kosten of kwaliteit van de uitvoering (Shapiro, 2003; Jensen & Stonecash, 2005; Acemoglu et al., 2008). Er zijn twee invloed factoren herkend die deze risico's kunnen inperken, namelijk controlemogelijkheden en vertrouwen. Voor het vangnet is een resultaat gevonden dat gemeenten die meer mogelijkheden hebben om externe aanbieders te controleren ook een grotere kans hebben om het vangnet uit te besteden. Dit is waarschijnlijk omdat zij de risico's hebben weten te beperken. Theoretisch is aangenomen dat vertrouwen wordt opgebouwd door eerdere positieve ervaringen (Granovetter, 1992; Batenburg et al., 2003). Eerdere ervaringen leiden niet alleen tot meer kennis van de andere partij, ook worden beide partijen meer afhankelijk van elkaar. Uit het onderzoek zijn indicaties afgeleid dat vertrouwen inderdaad een belangrijke rol speelt voor gemeenten. Het lijkt er echter op dat het geen invloed factor voorafgaand aan de uitbestedingsbeslissing is, maar een determinant van het succes van het beleid en de uitbesteding. Gemeenten hebben namelijk vooraf vaak weinig ervaring opgebouwd met de externe aanbieders. Wel wordt er intensief geïnvesteerd in het opbouwen van onderling vertrouwen zodra de keuze is gemaakt om taken in het sociaal domein uit te besteden.

Op basis van het wetenschappelijke vooronderzoek is de verwachting ontstaan dat gemeenten die veel belang hechten aan flexibiliteit in de uitvoering, een grotere kans hebben om die taken uit te besteden. De wens voor meer flexibiliteit kan betrekking hebben op het personeel en de inzet daarvan of in de omvang van de gemeentelijke organisatie zelf (Hendry, 1995; Minow, 2005). Het onderzoek heeft gevonden dat gemeenten die flexibiliteit belangrijk vinden in de back office, ook meer geneigd zijn om deze uit te besteden. Voor de overige uitvoeringsonderdelen is noch bevestiging noch ontkrachting gevonden.

Ten slotte is er nog een aantal andere overwegingen herkend in de

wetenschappelijke literatuur, waarover echter geen verwachtingen zijn opgesteld. De invloed van de politiek en externe actoren zijn voorbeelden hiervan. In het onderzoek zijn indicaties gevonden dat de uitbestedingsbeslissing voornamelijk een pragmatische is. De politiek heeft hierin meestal geen overheersende rol. Ook cliënten en burgers krijgen inspraak, maar de mate van invloed verschilt tussen gemeenten. Daarnaast proberen gemeenten ook rekening te houden met wat voor de burgers goed is. Men kiest er bijvoorbeeld voor om niet te veel veranderingen in één keer door te voeren, of om het proces aan te laten sluiten bij het natuurlijke verloop van burgers met een ondersteuningsbehoefte.

## 6.2 DISCUSSIE

Dit onderzoek is uitgevoerd in de beginperiode van een omvangrijke ‘transformatie’ in het sociaal domein van gemeenten. De drie wetwijzigingen of decentralisaties die per 1 januari 2015 zijn doorgevoerd zijn nog maar het begin van een scala aan veranderingen in veel gemeenten. Uit de interviews is duidelijk geworden dat gemeenten nog zoekend zijn en niet precies weten wat er op hen af komt de komende jaren. Het is dan ook gebruikelijk om een tijdelijk uitvoeringsplan van vaak twee jaar te hanteren, waarna een kritische evaluatie de voortgang zal bepalen. Dit onderzoek is daarmee zeer relevant voor de huidige situatie voor veel gemeenten die de definitieve besluitvorming hebben uitgesteld totdat zij meer ervaring hebben met de nieuwe wetten en taken. Doordat het onderwerp zeer nieuw en nog sterk in ontwikkeling is, is er nog weinig onderzoek naar gedaan. Door invloed factoren te ontdekken op de uitbestedingsbeslissing is meer zicht ontwikkeld op de specifieke situatie van het sociaal domein.

Naast dat het onderzoek relevant en vernieuwend is, is ook de combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden een sterk punt. Op basis van literatuur is een aantal hypotheses opgesteld, die door middel van schriftelijke enquêtes voor een groot aantal gemeenten getoetst kunnen worden. Hierdoor is het mogelijk om uitspraken te doen over de mate waarin een bepaalde overweging invloed heeft op de uitbestedingsbeslissing. Dit verhoogt tevens de representativiteit van het onderzoek. De toevoeging van dataverzameling door de interviews dient ter ondersteuning, aanvulling en nuancering van de enquêtes, maar ook is hierdoor meer informatie verkregen over aanvullende invloed factoren en de wijze waarop zij invloed uitoefenen op de uitbestedingsbeslissing. Er is een

completer beeld ontstaan van de uitbestedingsbeslissing in het sociaal domein.

Tegenover deze sterke punten, kent het onderzoek ook een aantal kritiekpunten. Zo is het niet alleen maar een voordeel dat het onderzoek in een zeer vroeg stadium van de hervormingen is uitgevoerd. Hierdoor is het namelijk nog niet mogelijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van gemaakte beslissingen, en welke overwegingen bepalend zijn voor het succes van het beleid. Het is daarmee mogelijk dat bepaalde factoren nu niet zijn herkend als invloedrijk, terwijl deze in de praktijk bepalend kunnen zijn. Ook is er nog veel ontwikkeling in het beleidsveld, waardoor de definitieve beslissingen vaak zijn uitgesteld. Een waardeoordeel over de gemaakte overwegingen kan pas een aantal jaar na invoering gegeven worden.

Een tweede kanttekening aan het onderzoek is de scheve verdeling van de afhankelijke variabelen. Voornamelijk voor de uitvoering van de back office is er weinig variatie, aangezien 79 procent van de gemeenten er voor heeft gekozen dit zelf uit te voeren. Dit kan een reden zijn voor de geschatte lage verklaarde variantie van het onderzoeksmodel voor de uitbestedingsbeslissing omtrent de back office. Voor de overige variabelen is meer spreiding gevonden, waar tevens ook aanzienlijk meer verklaarde variantie is gevonden.

Een laatste kritiekpunt van het onderzoek is het grote aantal missende waarden om een aantal variabelen. Voornamelijk de variabele 'eerdere ervaringen' kent relatief veel niet-ingevulde antwoorden. Hoewel voor de invloed van het aanvullen van deze variabele is gecontroleerd, dient er alsnog rekening mee gehouden te worden dat de resultaten afkomstig zijn van een aanzienlijk lager aantal unieke respondenten dan de andere variabelen.

### 6.3 AANBEVELINGEN VERVOLGONDERZOEK

In het onderzoek zijn een aantal punten naar voren gekomen waarvoor het aanbeveling geniet om meer onderzoek naar te doen. Zo is ten eerste duidelijk geworden dat gemeenten nog erg zoekend zijn. Zij weten niet goed wat er precies op hen af gaat komen, mede door het ontbreken van referentiegegevens. Het verdient aanbeveling om in onderzoek meer aandacht te besteden aan toekomstprognoses, zodat gemeenten meer zicht krijgen op welke situaties zij zullen moeten inspelen en waar rekening mee moet worden gehouden.

Specifiek is het interessant om in vervolgonderzoek te kijken naar de verschillende

mogelijkheden om het sociaal domein in te richten en welke gevolgen de positioneringsbeslissing heeft op de verdere uitwerking. Welke verdere veranderingen zijn nodig in de gemeentelijke organisatie als gekozen wordt voor uitbesteding? Maar ook is het goed om te kijken naar de voor- en nadelen van het kiezen van de mogelijke verschillende juridische rechtsvormen. Als uitgangspunt voor verder onderzoek naar de juridische en organisationele gevolgen van de uitbestedingsbeslissing kan een recent onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG] worden genomen, dat puntsgewijs de overwegingen bij het kiezen van een rechtsvorm voor sociale teams behandelt (Fruytier, 2015).

Ten slotte kan het ook interessant zijn om de voorkeuren van burgers te onderzoeken. Uit het onderzoek is gebleken dat gemeenten er naar streven om rekening te houden met de wensen van de burger. Daarin is een discrepantie gevonden tussen de conclusies die gemeenten trekken uit de beslissing om de inrichting van het sociaal domein op burgers aan te passen: in de ene gemeente kiest men er voor om de toegang uit te besteden, andere gemeenten kiezen er juist voor dat burgers altijd bij de gemeente kunnen komen. In vervolgonderzoek kan aandacht uitgaan naar de voorwaarden waaronder burgers met een ondersteuningsbehoefte liever naar de gemeente of naar de zorgaanbieder gaan. Is dit bijvoorbeeld ook afhankelijk van de regio waar men woont? Politieke voorkeur? Is er sprake van wantrouwen, zowel ten opzichte van (op winst gerichte) zorgaanbieders of van een (alles overziende en controlerende) gemeente? Hoe kunnen die eventuele zorgen worden weggenomen?

# Beleidsaanbevelingen

---

Dit laatste hoofdstuk beantwoordt het tweede deel van de hoofdvraag van het onderzoek, namelijk: “Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan over de positionering van het sociaal domein, in het bijzonder voor de gemeente Heerenveen?”. Het beleidsadvies volgt uit de conclusies die in het vorige hoofdstuk zijn getrokken en aanvullende informatie verkregen uit de interviews. De eerste paragraaf bespreekt hoe de adviezen tot stand zijn gekomen en hoe de specifieke aandacht voor de gemeente Heerenveen is verwerkt. In de daar op volgende paragrafen zullen per thema een aantal aanbevelingen worden gedaan. Ten slotte volgt de afsluiting, met een opsomming van alle gemaakte aanbevelingen.

## 7.1 OPBOUW BELEIDSADVIES

Veel gemeenten in Nederland worstelen met de vraag hoe zij het beste invulling kunnen geven aan het sociaal domein. Dit onderzoek heeft zich daarbij voornamelijk gericht op de positioneringsbeslissing: welke overwegingen maakt een gemeente bij de keuze om taken uit te besteden dan wel er zelf in te voorzien. Gelet op de korte termijn waarin deze decentralisaties van kracht zijn, is het nog niet mogelijk een uitspraak te doen welke positioneringsbeslissing het beste is. Er zal dan ook geen advies volgen over welke taken, in welke situatie, het beste kunnen worden uitbesteed of juist beter door de gemeente kunnen worden verzorgd. Het is goed denkbaar dat er meer dan één ‘beste’ positionering en inrichtingsvorm mogelijk is. Het beleidsadvies is dan ook voornamelijk gericht op de verschillende factoren die gemeenten mee kunnen nemen in hun overweging. De adviezen zijn gebaseerd op een algemeen beeld dat is ontstaan door het gehele onderzoek. Omdat de aanbevelingen minder sterk verbonden zijn met de getoetste hypotheses, spelen de interviews hier een belangrijkere rol. Deze interviews hebben namelijk meer informatie, verklaringen en uitleg geboden over het besluitvormingproces, maar ook over aanvullende aandachtspunten bij de inrichting van het sociaal domein. In de aanbevelingen wordt getracht de hypothesetoetsing te ontstijgen en gebruik te maken van alle kennis en informatie die in de loop van het onderzoek is opgedaan. De latere aanbevelingen zijn daardoor mede gebaseerd op niet eerder gerapporteerde uitspraken van participanten.

Specifieke aandacht zal uitgaan naar de situatie van de gemeente Heerenveen. Uit de

contextbeschrijving in hoofdstuk twee is duidelijk geworden dat deze gemeente momenteel twee toegangen tot het sociaal domein hanteert, met het plan binnen twee jaar toe te werken naar een integrale toegang. Tevens is de ongunstige financiële positie van de gemeente besproken. Bij de adviezen in dit hoofdstuk zal dan ook rekening worden gehouden met de kosten, waarbij de nadruk op de lange termijn kostenbesparingen ligt. Het onderzoek geeft namelijk indicaties dat er meer potentie is om te bezuinigen in het sociaal domein door een goede kwaliteit van dienstverlening op te zetten. Eventueel kan dit in de beginfase om extra investeringen vragen. Hierdoor kunnen op de langere termijn de beleidsdoelen worden behaald en kosten worden verlaagd, bijvoorbeeld door de inzet van vrijwilligers, het eigen netwerk van burgers of door vroeg signalering en preventie. Er zal dus voornamelijk gesproken worden over adviezen om de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen en zo veel mogelijk te laten aansluiten bij de beleidsdoelen. Dit wordt gezien als de eerste en onmisbare stap om kosten te kunnen besparen. De eerste algemene aanbeveling betreft dan ook: ***Investeer in kwaliteit op de lange termijn, niet in kostenbesparingen op de korte termijn.***

## 7.2 VOORBEREIDING, VERTROUWEN EN EXPERTISE

Uit het onderzoek is gebleken dat gemeenten veel belang hechten aan expertise en dat de waardering van expertise een sterke invloed kan hebben op de positioneringsbeslissing. Ook is uit de interviews naar voren gekomen dat een goede voorbereiding essentieel is voor het succes van de decentralisaties. De aanbeveling die hieruit kan worden afgeleid is:

***Inventariseer en beoordeel de aanwezige expertise en besteed waar nodig aandacht aan de verdere ontwikkeling van de expertise.***

Onafhankelijk van de keuze om taken uit te besteden of als gemeente zelf te verzorgen, zal eerste de aanwezige expertise op peil moeten worden gebracht. Dit moet op een zeer concreet niveau gebeuren. Bij uitbesteding aan een externe marktpartij kan worden gedacht aan een training met betrekking tot het maken van een goede beschikking voor voorzieningen, maar zeker ook dat men weet hoe de gemeente verwacht dat er wordt gewerkt. Denk bijvoorbeeld aan de eis om maatwerk te leveren, eerst oplossingen in het eigen netwerk te zoeken en als laatste optie pas te verwijzen naar individuele en specialistische voorzieningen. In veel gemeenten wordt er naar gestreefd om meer gebruik te maken van vrijwilligers en het eigen sociale netwerk van burgers met een

ondersteuningsvraag. Om hierin te kunnen slagen is het essentieel dat de wijkwerkers zijn ingebed in een gemeenschap, zodat zij weten welke vrijwilligers of organisaties kunnen worden ingeroepen. Zonder deze informele contacten zal het moeilijk worden voor wijkwerkers om aan de werkwijze van gemeenten te voldoen, maar het opbouwen ervan kost tijd. Het voorgaande gaat op voor zowel de uitvoering door externe aanbieders als voor gemeentelijke uitvoering. Gemeentelijke medewerkers zullen bijvoorbeeld meer training moeten krijgen in de ondersteunende en zorg verlenende taken, terwijl de kennis over de gewenste werkwijze en het maken van beschikkingen juist bij voorbaat al aanwezig is.

Tevens vraagt uitbesteding om het maken van heldere afspraken tussen beide partijen. Uit het onderzoek is gebleken dat gemeenten over het algemeen weinig ervaring hebben met de externe aanbieders. Diverse geïnterviewden hebben aangegeven dat vertrouwen essentieel is bij de uitvoering. Ook is zowel uit het literatuuronderzoek als de interviews gebleken dat het moeilijk is om afspraken puur contractueel vast te leggen, wat wordt veroorzaakt door de complexiteit van het type taken met veel behoefte aan maatwerk en creativiteit in het vinden van oplossingen. Ook het opbouwen van vertrouwen en het maken van goede afspraken waar beide partijen zich in kunnen vinden, vereist tijd. Door veel gesprekken en afstemming tussen zowel de uitvoerende partijen als de beleidsmakers van de gemeente kan er voor gezorgd worden dat allen hetzelfde doel voor ogen hebben en houden. Bij onvoorziene omstandigheden kan vervolgens op basis van vertrouwen en een goede relatie een oplossing worden gezocht. Hold-up problemen kunnen zo worden voorkomen (zie paragraaf 3.3.3). Denk bijvoorbeeld aan het geval waar er toch een aanzienlijk hogere ondersteuningsbehoefte bestaat in de bevolking dan vooraf is berekend en ingekocht. Naar verwachting kunnen veel problemen voorkomen worden door wijzigingen pas in te voeren als alle betrokken partijen daar klaar voor zijn.

Helaas is de benodigde tijd niet altijd beschikbaar. De redenen daarvoor kunnen divers zijn, bijvoorbeeld doordat er geen politieke overeenstemming is of er slechts een korte periode is gegeven voor de invoering van nieuw beleid. Dit laatste is bijvoorbeeld regelmatig voorgekomen bij de invoering van de decentralisaties op 1 januari 2015. De verandering is opgelegd door de Rijksoverheid, terwijl niet alle gemeenten daar voldoende op voorbereid waren. Belangrijk is dat de medewerkers niet alleen de visie van de gemeente leren, maar ook aan de hand van training en praktijk(voorbeelden) concreet weten wat te doen. Een veel gehoorde oplossing van gemeenten is om aanvankelijk te kiezen voor een

tijdelijk uitvoeringsmodel, dat na een aantal jaren wordt geëvalueerd. Op basis daarvan kan vervolgens een keuze worden gemaakt voor de definitieve inrichting en positioneringen in het sociaal domein. Indien er aanvankelijk geen mogelijkheden zijn voor een uitgebreide voorbereiding en afstemming, blijft het advies om dit alsnog te doen in deze overgangperiode.

De gemeente Heerenveen verkeert in een dergelijke situatie, waar de keuze voor de definitieve inrichting tijdelijk is uitgesteld. In de huidige situatie is een deel van het sociaal domein uitbesteed, maar deels verzorgt de gemeente ook zelf bepaalde taken. Dit leidt tot een interessante situatie, waar met beide positioneringen ervaring is en al expertise is opgebouwd. Maak zeker gebruik van de aanwezigheid van deze variatie in ervaringen en expertises. Zoals voor elke gemeente geldt de aanbeveling om een verandering geleidelijk en met een uitgebreide voorbereiding in te voeren. Betrek bij deze herinrichting van het sociaal domein zowel de huidige externe aanbieders, de gemeentelijke wijkwerkers als de gemeente zelf bij de ontwikkeling van de nieuwe integrale toegang. Zo kan optimaal gebruik worden gemaakt van de reeds ontwikkelde ervaringen en expertise en is er tijd om een goede verstandhouding en vertrouwensband op te bouwen. Tevens kan het betrekken van alle partijen in een vroeg stadium er toe bijdragen dat het beleid niet alleen kwalitatief goed is, maar ook breed wordt gedragen. Dit komt de uitvoering ten goede. Indien er bij uitbesteding ook nieuwe aanbieders worden geworven om bepaalde taken over te nemen, dan is het aan te raden om ook deze in een vroeg stadium te betrekken. Dit maakt het ook mogelijk voor de bestaande wijk- en gezinswerkers en de toekomstige wijkwerkers om op elkaar in te spelen, onafhankelijk of deze personen in dienst zijn van de gemeente of dat een externe organisatie de dienstverlening op zich neemt. Er kan zo ook vroegtijdig geïnventariseerd worden welke expertise nog ontwikkeld moet worden, waardoor er ook voldoende tijd is om dit te bewerkstelligen voor de integrale toegang werkelijkheid wordt. Begin hier idealiter zeker een jaar voor de invoering mee.

### 7.3 INTEGRALITEIT

De gemeente Heerenveen heeft aangegeven toe te willen werken naar een integrale toegang voor het sociaal domein. Dit komt overeen met de visie van de Rijksoverheid, die van mening is dat decentrale overheden beter in staat zijn om integraal te werken. Er zijn verschillende mogelijkheden en gradaties om vorm te geven aan deze integraliteit. De



belangrijkste conclusie uit dit onderzoek is dat gemeenten het meest belang hechten aan expertise van de medewerkers in het sociaal domein. In de interviews met deskundigen van diverse gemeenten is herhaaldelijk de twijfel uitgedrukt over het te ver implementeren van integraliteit, waardoor specialismes verdwijnen. Daarentegen zijn er uiteraard ook voordelen aan het hebben van medewerkers met een brede kennis van vraagstukken die burgers ervaren.

Gemeenten zullen een keuze moeten maken over de mate van integraliteit die zij willen nastreven in het sociaal domein. Het is aan te bevelen om in ieder geval de back office integraal te organiseren. De taken in dit uitvoeringsonderdeel zijn over het algemeen minder specialistisch en vereisen minder maatwerk dan in de toegang en het vangnet. Met het oog op de kosten, denk aan overheadkosten van toezicht en diverse werkplaatsen, en overzichtelijkheid zijn er weinig tegenargumenten voor een integrale werkwijze.

De toegang en het vangnet zijn echter meer complexe uitvoeringsonderdelen. Om de expertise van de medewerkers niet te verliezen, wordt in dit onderzoek aanbevolen om in de interne organisatie de integraliteit niet volledig door te voeren. Wel kan het verstandig zijn om naar buiten het beeld af te geven van een integrale werkwijze. Door de externe contacten met bijvoorbeeld de burgers integraal weer te geven, ontstaat meer duidelijkheid. Het lijkt niet noodzakelijk te zijn dat burgers zich bewust zijn van de exacte specialisatie van de dienstverlener en kan het verhelderend werken dat het contactpersoon bekend staat als 'een van de medewerkers van het wijkteam'. Het algemene advies luidt: **Straal integraliteit uit naar buiten, maar behoud waar dat noodzakelijk is het onderscheid in specialismes in de interne organisatie.**

#### 7.4 PAS BELEID EN UITVOERING AAN OP DE DOELGROEP

Waar de aanbevelingen in de vorige paragrafen betrekking hadden op een goede aansluiting met de uitvoerende actoren, zullen de volgende aanbevelingen gericht zijn op een goede aansluiting met de doelgroep. In principe bestaat de doelgroep uit alle inwoners van een gemeente, met gerichte aandacht voor huidige afnemers van diensten die per 1 januari 2015 onder de nieuwe WMO, participatiewet of jeugdwet.

**Investeer in contacten en het leren kennen van de doelgroep.** Ten eerste is het aan te bevelen om de doelgroep te kennen, omdat dit bijdraagt aan het beleidsdoel om vraaggericht te werken. De gemeente Heerenveen wil net als veel andere gemeenten in

navolging van het rijksoverheidsbeleid inspelen op de behoeften van burgers, waarbij wordt uitgegaan van de vraag naar ondersteuning in plaats van het aanbod. Het behoeft geen verdere uitleg dat pas ingespeeld kan worden op de vraag, als deze vraag ook bekend is bij de aanbieder. Naar verwachting zullen zowel gemeenten als externe aanbieders in staat zijn om contact te maken met burgers en hun behoeften beter te kunnen leren kennen. Concrete manieren om de bekendheid met de doelgroep te vergroten zijn onder andere het organiseren van buurtavonden, participatie- en cliëntenraden te betrekken bij de beleidsvorming of focusgroepdiscussies.

Naast dat het belangrijk is om de doelgroep te leren kennen, is het ook belangrijk om de problematiek van de doelgroep te kennen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het in kaart brengen van de hoeveelheid en ernst van hulpvragen in de gemeente. Daarnaast moet worden nagegaan hoe deze problematiek het beste kan worden aangepakt. De burgers en cliënten hebben daar vaak veel ervaring mee en weten welke aanpak kan werken. Maak gebruik van deze ervaring en probeer daadwerkelijk in te spelen op de vraag van burgers met een ondersteuningsbehoefte.

Voordeel van deze maatregelen is niet alleen dat de dienstverlenende partij en de gemeente als beleidsmaker de doelgroep beter leert kennen, daarnaast voelen de burgers zich betrokken en krijgen inspraak. Uit het onderzoek is door middel van de interviews gebleken dat deze transparante werkwijze burgers kan helpen om veranderingen te accepteren. Tevens zijn de burgers door deze betrokkenheid beter geïnformeerd over het beleid in de gemeente. Indien er wordt gekozen om uit te besteden is het aan te bevelen om afspraken te maken met de externe aanbieder over het informeren en leren kennen van (potentiële) cliënten. Het is ook mogelijk om in samenwerking met de gemeente en de aanbieders diverse informatieavonden of –evenementen te organiseren.

De laatste aanbeveling volgt uit het voorgaande, namelijk: **Pas het beleid en de uitvoering aan op de wensen en behoeften van de doelgroep**. Het belang hiervan is reeds besproken, namelijk de informatie, acceptatie en doeltreffendheid van het beleid vergroten. Er zullen echter niet alleen vooraf stappen moeten worden genomen om de doelgroep te leren kennen en te betrekken bij het beleid, ook daarna moet er op ingespeeld worden. Een vermoedelijk belangrijke behoefte van de doelgroep is continuïteit van het zorgaanbod. Daarmee wordt ook bedoeld dat cliënten niet iedere week een nieuwe medewerker zien, waarmee weer een nieuwe vertrouwensband moet worden opgebouwd. Zeker in het geval

van uitbesteding is het aan te bevelen om goed na te gaan of aanbieders in staat zijn hier aan te voldoen. Er zullen duidelijke afspraken moeten worden gemaakt met de aanbieders, bijvoorbeeld over het personeelsverloop en welke mogelijkheden er zijn met betrekking tot flexibele werktijden.

## 7.5 SAMENVATTEND

Dit hoofdstuk is het slot van het onderzoek. Er zijn een aantal algemene beleidsadviezen gegeven voor gemeenten met betrekking tot de factoren waar zij rekening mee dienen te houden bij de positioneringsbeslissing voor het sociaal domein. Waar de eerste twee aanbevelingen grotendeels zijn gebaseerd op de onderzoeksresultaten, ontstijgen de overige aanbevelingen de aanvankelijke onderzoeksvraag. Waar de gemeente Heerenveen een afwijkende positie inneemt ten opzichte van andere gemeenten, is het advies meer gericht op deze gemeente. Samenvattend zijn de volgende adviezen geformuleerd:

- ✓ Investeer in kwaliteit op de lange termijn, focus niet op korte termijn besparingen op financiële middelen
- ✓ Inventariseer en beoordeel de aanwezige expertise en besteed waar nodig aandacht aan de verdere ontwikkeling van de expertise.
- ✓ Straal integraliteit uit naar buiten, maar behoud waar dat noodzakelijk is het onderscheid in specialismes in de interne organisatie
- ✓ Investeer in contacten en het leren kennen van de doelgroep
- ✓ Pas het beleid en de uitvoering aan op de wensen en behoeften van de doelgroep

# Literatuur

---

- Acemoglu, D., Kremer, M., & Mian, A. (2008). Incentives in markets, firms, and governments. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 24(2), 273-306.
- American Sociological Association (1999). Code of ethics and policies and procedures of the ASA committee on professional ethics. Washington DC: American Sociological Association.
- Baarda, D.M., De Goede, M.P.M. & Teunissen, J. (2009). Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek. Groningen: Noordhoff Uitgevers bv.
- Batenburg, R., Raub, W., & Snijders, C. (2003). Contacts and contracts: dyadic embeddedness and the contractual behavior of firms. *Research in the Sociology of Organisations*, 20, 135-189.
- Bel, G., & Fageda, X. (2007). Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies. *Local Government Studies*, 33(4), 517-534.
- Belcourt, M. (2006). Outsourcing – The benefits and the risks. *Human Resource Management Review*, 16, 269-279.
- Berenschot (n.d.). Decentralisaties sociaal domein [Powerpoint presentatie]. Geraadpleegd op 18 februari 2015 via: <http://www.berenschot.nl/thema%27/decentralisaties/>
- Bertacchini, E., & Nogare, C.D. (2014). Public provision vs. outsourcing of cultural services: Evidence from Italian cities. *European Journal of Political Economy*, 35, 168-182.
- Boyne, G. A. (1998). Bureaucratic theory meets reality: Public choice and service contracting in US local government. *Public Administration Review*, 58, 474-484.
- Camacho, P. R. (2014). Privatization of military capability has gone too far: A response to Lindy Heineken's "Outsourcing public security: The unforeseen consequences for the military profession". *Armed Forces & Society*, 40, 1-15.
- Cardinali, R. (2001). Does the future of military logistics lie in outsourcing and privatization? Accountants – the new gatekeepers of war-time operations. *Work Study*, 50(3), 105 – 111.
- Caves, D. W., & Christensen, L. R. (1980). The relative efficiency of public and private firms in a competitive environment: The case of Canadian railroads. *The Journal of Political Economy*, 88, 958-976.
- CBS (2014). Bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat en regio, 1 januari 2014. Geraadpleegd op 26 maart 2015 via: <http://statline.cbs.nl/>
- CPB (2013). Decentralisaties in het sociale domein. Geraadpleegd op 18 februari 2015 via: <http://www.vgn.nl/artikel/18373>

- Dijkgraaf, E., Gradus, R.H.J.M. & Melenberg, B. (2003). The institutional choice of refuse collection - Determining variables in the Netherlands. *Empirical Economics*, 28(3), 553-570.
- Domberger, S., & Jensen, P. (1997). Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), 67-78.
- Emans, B. (2002). Interviewen. Theorie, techniek en training. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Francois, P. (2000). 'Public service motivation' as an argument for government provision. *Journal of Public Economics*, 78(3), 275-299.
- Fruytier, C. (2015). Rechtsvormen sociale teams: overwegingen en keuzes. Geraadpleeg op 9 juni 2015 via: [http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2015/20150326\\_rechtsvormen-sociale-teams.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2015/20150326_rechtsvormen-sociale-teams.pdf)
- Garrone, P., & Marzano, R. (2014). Why do local governments resist contracting out? *Urban Affairs Review*, 49, 1-33.
- Gemeente Heerenveen (2012)<sup>A</sup>. Samen bouwen aan de kracht van de Heerenveense samenleving en haar inwoners.
- Gemeente Heerenveen (2012)<sup>B</sup>. Bestuursopdracht overkoepelende visie op het sociale domein van de gemeente Heerenveen.
- Gemeente Heerenveen (2013)<sup>A</sup>. Op weg naar een gebiedsgerichte en integrale toegang [visie sociaal beleid].
- Gemeente Heerenveen (2013)<sup>B</sup>. Organisatievisie 2013 en verder.
- Gemeente Heerenveen (2013)<sup>C</sup>. Hoofdlijnenakkoord coalitie PvdA, CDA en VVD.
- Gilley, K.M., & Rasheed, A. (2000). Making more by doing less: an analysis of outsourcing and its effects on firm performance. *Journal of Management*, 26(4), 763-790.
- Granovetter, M. (1992). Economic institutions as social constructions: A framework for analysis. *Acta Sociologica*, 35(1), 3-11.
- Harland, C., Knight, L., Lamming, R., & Walker, H. (2005). Outsourcing: assessing the risks and benefits for organisations, sectors and nations. *International Journal of Operations & Production Management*, 25(9), 831-850.
- Hart, O., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997). The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1127-1161.
- Heineken, L. (2013). Outsourcing Public Security: The Unforeseen Consequences for the Military Profession. *Armed Forces & Society*, 39, 1-22.

- HendricksAdvies (2014). Toegang Jeugd Heerenveen – van kaders naar inrichten naar uitvoeren (Adviesrapport). Geraadpleegd via:  
[http://www.gemeenteraadheerenveen.frl/uploads/media/Adviesrapport\\_Toegang\\_Jeugd.pdf](http://www.gemeenteraadheerenveen.frl/uploads/media/Adviesrapport_Toegang_Jeugd.pdf)
- Hendry, J. (1995). Culture, community and networks: The hidden cost of outsourcing. *European Management Journal*, 13(2), 193-200.
- Hennink, M., Hutter, I., & Bailey, A. (2011). *Qualitative research methods*. Londen: SAGE Publications Ltd.
- Huisman, C. & Stoffelen, A. (2014, 5 maart). Gemeenten niet klaar voor overgang jeugdzorg in 2015. Geraadpleegd op 18 februari 2015 via:  
<http://www.volkskrant.nl/binnenland/gemeenten-niet-klaar-voor-overgang-jeugdzorg-in-2015~a3607719/>
- Jensen, P. H., & Stonecash, R. E. (2005). Incentives and the efficiency of public sector outsourcing contracts. *Journal of Economic Surveys*, 19(5), 767-787.
- Kakabadse, A., & Kakabadse, N. (2001). Outsourcing in the public services: a comparative analysis of practice, capability and impact. *Public Administration and Development*, 21(5), 401-413.
- Kieskamp, W. (2014, 14 februari). Gemeente is er niet klaar voor. Geraadpleegd op 18 februari 2015 via:  
<http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/3603647/2014/02/26/Gemeente-is-er-niet-klaar-voor.dhtml>
- KING [Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten] (2013). Eindadvies verkenning informatievoorziening sociaal domein. Den Haag: Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten.
- Klein, P. G. (2008). The make-or-buy decisions: Lessons from empirical studies. In C. Menard and M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics* (pp. 435–464). New York: Springer.
- Klijnsma, J. (2013). Wetsvoorstel wet maatregelen, wet werk en bijstand en enkele andere wetten – Memorie van toelichting. Geraadpleegd op 16 januari 2015 via:  
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/11/12/wetsvoorstel-wet-maatregelen-wet-werk-en-bijstand-en-enkele-andere-wetten-memorie-van-toelichting.html>
- König, E. (2014, 14 januari). Participatiewet wordt een financieel drama. Geraadpleegd op 18 februari 2015 via:  
<http://www.nrc.nl/handelsblad/van/2014/januari/14/participatiewet-wordt-een-financieel-drama-1335473>

- Kooistra, S. & Vos, C. (2014, 21 november). Gemeenten vernieuwen hun zorg. Geraadpleegd op 18 februari 2015 via: <http://www.wmoadviesraadbedum.nl/wp-content/uploads/2014/11/gemeenten-vernieuwen-hun-zorg.jpg>
- KPMG Plexus (2013). Sociale wijkteams in ontwikkeling. Inrichting, aansturing en bekostiging. Geraadpleegd op 3 maart 2015 via: <https://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2013/20130805-sociale-wijkteams-in-ontwikkeling.pdf>
- Kraemer, H. & C. M. Blasey (2004). Centring in regression analyses: a strategy to prevent errors in statistical inference. *International Journal of Methods in Psychiatric Research*, 13(3), 141-151.
- Lei, D., & Hitt, M. A. (1995). Strategic restructuring and outsourcing: The effect of mergers and acquisitions and LBOs on building firm skills and capabilities. *Journal of Management*, 21(5), 835-859.
- Limburg, M. (2015). Wirwar aan wijkteams. Brede, integrale aanpak meest gekozen. *Binnenlands bestuur*, 36, 18-19.
- Loh, L., & Venkatraman, N. (1992). Determinants of information technology outsourcing: A cross-sectional analysis. *Journal of Management Information Systems*, 9, 7-24.
- McIvor, R. (2000). A practical framework for understanding the outsourcing process. *Supply Chain Management: An International Journal*, 5(1), 22-36.
- Minow, M. (2005). Outsourcing power: how privatizing military efforts challenges accountability, professionalism and democracy. *Boston college law review*, 46(5), 989-1026.
- Mol, M. J. (2007). *Outsourcing: Design, process and performance*. Cambridge University Press.
- National commission for the protection of human subjects of biomedical and behavioral research (1979). The Belmont report. Ethical principles and guidelines for the protection of human subjects of research. Washington, DC: United States Government Printing Office
- Nelson, M.A. (1997). Municipal government approaches to service delivery: An analysis from a transactions cost perspective. *Economic Inquiry*, 35, 82-96.
- NOS (2013, 13 juni). Heerenveen onder toezicht. Geraadpleegd op 17 februari 2015 via: <http://nos.nl/artikel/517820-heerenveen-onder-toezicht.html>
- Nu.nl (2014, 26 december). Gemeenten maken zich zorgen over overheveling jeugdzorg. Geraadpleegd op 18 februari 2015 via: <http://www.nu.nl/algemeen/3962117/gemeenten-maken-zich-zorgen-overheveling-jeugdzorg.html>
- Peng, C. J., Lee, K. L., & Ingersoll, G. M. (2002). An introduction to logistic regression analysis and reporting. *The Journal of Educational Research*, 96(1), 3-14.

- Plasterk, R.H.A. (2013)<sup>A</sup>. Kamerbrief aanpak decentralisaties. Geraadpleegd op 16 februari 2015 via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/02/19/kamerbrief-aanpak-decentralisaties-op-terrein-van-ondersteuning-participatie-en-jeugd.html>
- Plasterk, R.H.A. (2013)<sup>B</sup>. Actualisering van de brief over decentralisaties (...). Geraadpleegd op 16 februari 2015 via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/05/16/kamerbrief-actualisering-brief-over-decentralisaties-op-het-terrein-van-ondersteuning-participatie-en-jeugd.html>
- Rijksoverheid (n.d.). Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten. Geraadpleegd op 16 februari 2015 via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>
- Shapiro, S.A. (2003). Outsourcing government regulation, *Duke law journal*, 53, 389-434.
- Shenton, A.K. (2004). Strategies for ensuring trustworthiness in qualitative research projects, *Education for Information*, 22, 63-75
- Singer, P. W. (2005). Outsourcing war. *Foreign Affairs*, 83, 119-132.
- Van Arum, S. & Schoorl, R. (2015). Sociale (wijk)teams in vogelvlucht. State of the art najaar 2014. Utrecht: Movisie.
- Van Rijn, M.J. (2014). Memorie van Toelichting [WMO]. Geraadpleegd op 16 februari 2015 via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/01/14/memorie-van-toelichting-van-wet-maatschappelijke-ondersteuning-2015.html>
- Van Rijn, M.J. & Teeven, F. (2013). Memorie van toelichting bij de Jeugdwet. Geraadpleegd op 16 februari 2015 via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet.html>
- Walker, G., & Weber, D. (1984). A transaction cost approach to make-or-buy decisions. *Administrative Science Quarterly*, 29, 373-391.
- Wet Maatschappelijke Ondersteuning (2014, 18 juli). Geraadpleegd op 16 februari 2015 via: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/>
- Williamson, O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press, New York.
- Wittek, R. (2007). Governance from a sociological perspective in D. Jansen (Ed.), *New forms of governance in research organizations. Disciplinary approaches, interfaces and integration* (pp. 73-99). Dordrecht: Springer.



# Bijlage 1: Vragenlijst

---

Mijn naam is Iris de Vries en ik ben momenteel laatstejaars masterstudent sociologie aan de UU en volg de opleiding: Vraagstukken van beleid en organisatie. Ter afronding van mijn studie loop ik stage bij de gemeente Heerenveen en doe daar onderzoek naar de positionering van een integrale toegang naar het sociaal domein. Daarvoor kijk ik naar overwegingen die gemeenten maken bij het uitbesteden van taken in het sociaal domein en waarom zij er voor kiezen bepaalde taken uit te besteden of om ze juist zelf uit te voeren met gemeentelijke medewerkers. In het onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen de toegang, het vangnet en de administratieve back office. De gemeente Heerenveen denkt dat deze drie 'takenpakketen' van elkaar verschillen en mogelijk ook wisselend geschikt zijn voor uitbesteding danwel eigen productie.

We zullen het interview eerst beginnen met een aantal algemene vragen, waarna in wordt gegaan op de overwegingen rondom de positionering van taken in het sociaal domein. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de toegang, het vangnet en de back office. Ik wil u vragen zo open en uitgebreid mogelijk antwoord te geven. Daarbij kan een antwoord nooit fout zijn. Als u niet zeker weet in hoeverre een bepaald argument echt een rol heeft gespeeld, kan het alsnog interessant zijn om te noemen. Het interview en de data die er uit volgt zal alleen voor mijn afstudeeronderzoek worden gebruikt en de individuele interviews zullen alleen in mijn beheer zijn. Resultaten in het onderzoek worden geanonimiseerd en voornamelijk op geaggregeerd niveau verwerkt.

Wel zou ik graag het interview opnemen, zodat er geen informatie verloren zal gaan en alle antwoorden zo waarheidsgetrouw mogelijk te kunnen verwerken, **Gaat u daar mee akkoord?** Als er verder geen vragen zijn, zullen we nu met het interview beginnen.

## Achtergrond informatie

- Functie
  - o *Probe*: hoe lang; eerdere beroepen/functies
- Gemeente
  - o *Probe*: speciale kenmerken (faciliteiten, financieel, specifieke problematiek e.d.); structuur: dorps/stad/kern
  - o *Probe*: politieke verhoudingen: grootste partijen/coalitie

## Openende vragen

- Zorgbehoeften in de gemeente: veel ouderen? Laag opleidingsniveau?  
Relatief veel uitkeringsgerechtigden?

- Is er veel veranderd sinds de drie decentralisaties in 2015 (of de aanloop daar naartoe)?
  - o *Probe*: hoe was de situatie daarvoor? Hoe is de besluitvorming gegaan: kritiek vanuit bevolking; veel (politieke) strijd?
  - o *Probe*: is er al een definitieve vorm gekozen voor de verdere toekomst?

### **Kernvragen**

- Hoe is het sociaal domein in uw gemeente ingevuld? Kunt u uitleggen hoe vorm is gegeven aan het toegang, het vangnet en de back office?
  - o *Probe*: Wat zijn de risico's die hierbij zijn herkend? Op welk resultaat wordt gestuurd? Wat hoopt men te zien en te bereiken?
  - o *Probe*: Toegang/vangnet/back office; intern geregeld of uitbesteed? Integraal of nog verschillende domeinen/toegangen? Samenwerking met andere gemeenten/gemeentelijke diensten?
- Welke overwegingen hebben tot deze invulling geleid?
 

*Vraag steeds onderscheid te maken/verschillen te benoemen tussen toegang/vangnet/back office*

  - o Kostenbesparing: schaalvoordelen; meer concurrentie op de markt; korte termijn besparingen
  - o Overige kosten: onderhandelingskosten, geen eigen investeringen hoeven doen; efficiëntie privaat
  - o Kwaliteit: Hoe wordt dit geborgd? Hoe worden perverse prikkels tegengegaan? korte termijn focus privaat?; mogelijkheden om bij te sturen; controleerbaarheid
  - o Specialisme: focus op kerntaken; specialisten/professionals inhuren met veel meer ervaring.
  - o Eerdere positieve ervaringen: vertrouwen; historisch gegroeide invulling; jarenlange invulling door vaste partijen (ook specialisme).
- Welke actoren hebben een rol gespeeld bij deze besluitvorming?
  - o *Probe*: Persoonlijke netwerken; politieke ideologieën; bewoners/participatieraad; bedrijven; belangengroepen/vertegenwoordigers (professioneel, vrijwilligers, verenigingen).

- Zijn er duidelijk contractueel/schriftelijk vastgelegde prestatieafspraken gemaakt? Hoe worden de afspraken gemonitord en gecontroleerd?
  - o *Probe*: Schaalvoordelen; efficiëntie/kosten van private partijen; minder investeringen zelf doen (trainingen; opleidingen).

### **Afsluitende vragen**

- Hoe is de overgang sinds 1 januari verlopen?
  - o *Probe*: uitvoering; tevredenheid; onduidelijkheden
- Zijn er nog plannen om nieuwe veranderingen door te voeren?
  - o *Probe*: meer uitbesteden of juist zelf doen; integraal of meer spreiding/expertise?
- Heeft u verder nog aanvullingen of andere dingen die u kwijt zou willen?

## Bijlage 2: Correlatietabellen

Tabel 1: Resultaten bivariate analyses omtrent uitvoeringsonderdeel toegang (N=80)

	Uitbesteding - toegang	Inwoner- aantal	Kosten- besparingen	Belang flexibiliteit	Interne expertise	Externe expertise	Controle	Eerdere ervaringen
Uitbesteding - toegang	-							
Inwoneraantal	,260*	-						
Kosten- besparingen	,361**	,047	-					
Belang flexibiliteit	,027	-,332**	,109	-				
Interne expertise	-,406**	-,146	-,204	,071	-			
Externe expertise	,007	,019	,134	-,130	-,197	-		
Controle	-,052	,036	,083	,120	-,094	,147	-	
Eerdere ervaringen	,212	,060	,118	-,084	-,255*	,125	-,026	-

Tweezijdige toets; \* significant bij  $p < 0.05$ ; \*\* significant bij  $p < 0.01$

Tabel 2: Resultaten bivariate analyses omtrent uitvoeringsonderdeel vangnet (N=80)

	Uitbesteding - toegang	Inwoner- aantal	Kosten- besparingen	Belang flexibiliteit	Interne expertise	Externe expertise	Controle	Eerdere ervaringen
Uitbesteding - toegang	-							
Inwoneraantal	,175	-						
Kosten- besparingen	,408**	,071	-					
Belang flexibiliteit	,176	-,252*	,295**	-				
Interne expertise	-,522**	-,131	-,333**	-,056	-			
Externe expertise	,336**	-,035	,385**	,063	-,413**	-		
Controle	,366**	,024	,245*	,151	-,229*	,321**	-	
Eerdere ervaringen	,301**	-,070	,347**	,019	-,337**	,333**	,120	-

*Tweezijdige toets; \* significant bij  $p < 0.05$ ; \*\* significant bij  $p < 0.01$*

Tabel 3: Resultaten bivariate analyses omtrent uitvoeringsonderdeel back office (N=80)

	Uitbesteding – back office	Inwoner- aantal	Kosten- besparingen	Belang flexibiliteit	Interne expertise	Externe expertise	Controle	Eerdere ervaringen
Uitbesteding – back office	-							
Inwoneraantal	,053	-						
Kosten- besparingen	,168	,067	-					
Belang flexibiliteit	,245*	-,231*	-,214	-				
Interne expertise	-,202	-,036	-,343**	,003	-			
Externe expertise	,020	-,085	,240*	-,115	,025	-		
Controle	-,132	,167	,146	-,094	-,076	,165	-	
Eerdere ervaringen	,197	,130	,199	,152	-,261*	,204	,194	-

*Tweezijdige toets; \* significant bij  $p < 0.05$ ; \*\* significant bij  $p < 0.01$*

## Bijlage 3: Codeboek

---

Code	Type	Beschrijving
Focus op kerntaken	Deductief	Aangegeven reden om uit te besteden is dat de gemeente de taken niet ziet als haar kerntaken.
Innovatievermogen	..	Angst om kennis van het veld en innovatievermogen te verliezen speelt een rol bij de uitbestedingsbeslissing
Externe expertise	..	Overweging dat externe partijen meer expertise hebben over het aspect
Interne expertise	..	Overweging dat interne actoren meer kennis hebben op dit gebied dan marktpartijen
Eigenschappen markt	..	Gebruik deze code als aangegeven wordt dat kenmerken van de markt, zoals prikkels tot winstmaken ten koste van de kwaliteit een rol spelen bij de overweging. Hierbij gelden niet markeigenschappen als concurrentie die tot lagere prijzen leiden
Sociale netwerken	..	Persoonlijke relaties of vertrouwen door eerdere positieve ervaringen met bepaalde aanbieders of werkwijzen hebben invloed gehad op de huidige positionering
Politiek	..	Gebruik indien aangegeven dat de positionering beïnvloedt is door politieke belangen. Dit kan ook zijn omdat het bij de ideologie van een bepaalde partij of stroming pas om een bepaalde keuze te steunen (bijvoorbeeld een kleine of juist grote overheid).
Externe invloedsactoren	..	Gebruik als aangegeven wordt dat externe partijen (buiten de gemeente) invloed hebben op de besluitvorming. Dit kan vanuit het bedrijfsleven zijn, maar ook andere belangengroepen die hebben aangedrongen op een bepaalde richting
Kostenbesparing	..	Gebruik wanneer aangegeven wordt dat een keuze (deels) gebaseerd is op de kostenverlaging die het vermoedelijk zal opleveren
Schaalvoordelen	..	Indien aangegeven wordt dat men denkt efficiënter en dus goedkoper te kunnen produceren doordat er op grotere schaal kan worden gewerkt
Concurrentie	..	Indien aangegeven dat kostenbesparingen gehaald kunnen worden door introductie van meer concurrentie in de aanbesteding
Korte termijn besparingen	..	Indien wordt gezegd dat korte termijn besparingen, bijvoorbeeld op onderhoud en investeringen in kapitaalgoederen en personeel
Ex ante transactiekosten	..	In hoeverre kosten als onderhandeling en contractering voorafgaand aan de uitvoering een rol spelen
Ex post transactiekosten	..	In hoeverre kosten als monitoring, controlering en

		aanpassingen een rol spelen
Incomplete contracten	„	Gebruik indien wordt aangegeven dat de moeilijkheden om contractuele afspraken te maken een rol spelen bij de besluitvorming. Dit kan betrekking hebben op zowel het maken van prestatieafspraken als het controleren van de uitvoering. Niet bedoeld worden de directe kosten hiervan bedoeld (want ondervangen in codes transactiekosten); meer de overige moeilijkheden.
Omvang gemeente	„	Indien aangegeven wordt dat de relatieve grootte van de gemeente een rol speelt bij de beslissing: bijvoorbeeld te klein of juist groot genoeg om zelf dingen te organiseren
Financiële positie	„	Gebruik als aangegeven wordt dat keuzes (mede) zijn gebaseerd op de (vaak slechte) financiële positie van de gemeente. Niet gebruiken wanneer slechts wordt aangegeven dat kosten een rol spelen: wel wanneer de slechte positie er toe leidt dat kosten een grotere rol spelen dan men eigenlijk zou willen (bijv. ten koste van de kwaliteit)
Flexibiliteit	„	Indien aangegeven wordt dat het als een voordeel wordt gezien dat er meer flexibiliteit is binnen de gemeente/in de uitvoering van taken. Ook toepasselijk als wordt aangegeven dat men de gemeente als een te logge bureaucratie ziet om flexibel genoeg in te kunnen spelen op de veranderende taken.
Afstemming behoefte bevolking	Inductief	Gebruik wanneer wordt aangegeven dat bij de inrichting en positionering van het sociaal domein is uitgegaan van of actief rekening gehouden met de gewoonten en wensen van burgers
Consistentie	„	Indien aangegeven dat de besluitvorming is beïnvloed door de oude manier waarop het sociaal domein is ingericht. Bedoeld wordt om dit te doen met het oog op consistentie voor burgers, niet omdat het 'makkelijker in te voeren' is mbt de uitvoering.
Inspraak extern	„	Gebruik indien wordt aangegeven dat externe groepen (zoals cliëntengroepen of een participatieraad) invloed heeft gehad en betrokken is geweest bij de besluitvorming
Kwaliteit waarborgen	„	Gebruik indien wordt aangegeven dat de drijfveer achter bepaalde besluitvorming de hoofdreden is geweest voor het besluit. Niet gebruiken als alleen wordt aangegeven dat de kwaliteit er toe doet om andere doelen (als bezuinigingen) te bereiken.
Toekomstontwikkelingen	„	Waar wordt aangegeven hoe de gemeenten zich van plan is te ontwikkelen in de toekomst en welke vraagstukken daartoe bepalend zijn. Hiermee wordt niet alleen de daadwerkelijke toekomstvisie bedoeld, maar ook de wijze waarop die visie



---

Vertrouwen	„	,ontwikkeld zal worden. Indien aangegeven dat onderling vertrouwen in bijvoorbeeld de externe aanbieders of andere partners een bepalende factor is. Gebruik niet wanneer slechts wordt genoemd dat het belangrijk is om vertrouwen op te bouwen: alleen als expliciet wordt aangegeven dat het vertrouwen reeds bestaat en daardoor bepalend is geweest bij de besluitvorming.
------------	---	--

---

# Bijlage 4: Uitgebreide contextbeschrijving gemeente Heerenveen

---

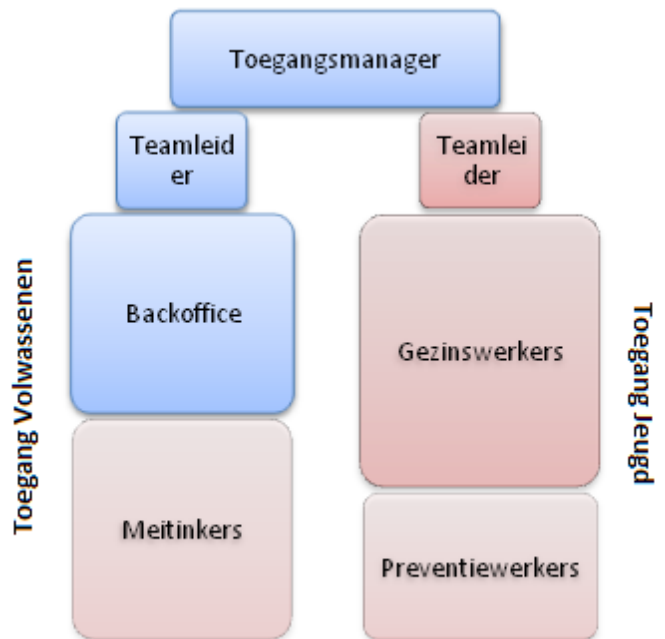
## 1 HUIDIGE SITUATIE GEMEENTE HEERENVEEN

Het sociaal domein wordt in de gemeente Heerenveen onderverdeeld in drie algemene leefdomeinen (Gemeente Heerenveen, 2012<sup>A</sup>). Ten eerste is er het domein 'Leefbaarheid en Meedoen', waar onder andere cultuur, individuele voorzieningen en hulpverlening, sport en publieke gezondheidszorg toe behoren. Van de verschillende leefdomeinen is 'Leefbaarheid en Meedoen' het grootst en meest breed. Met betrekking tot de drie decentralisaties, hebben voornamelijk de verschuivingen van taken uit de AWBZ naar de WMO invloed op dit domein, maar uiteraard zijn de andere wetwijzigingen ook invloedrijk.

Het tweede leefdomein is 'Opvoeden en Opgroeien' en heeft betrekking op de zorg voor kinderen/jongeren en gezinnen, waarbij veel aandacht uitgaat naar onderwijs voor alle groepen. In dit leefdomein wordt voornamelijk ingezet op preventie (Gemeente Heerenveen, 2012<sup>A</sup>; 2012<sup>B</sup>; 2013<sup>A</sup>). De gemeente is van mening dat kleine problemen snel kunnen worden ondervangen en opgelost als opvoeding weer meer in de belangstelling en openheid wordt gebracht. De toegang tot dit leefdomein wordt uitgevoerd door het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), die informatie, advies en lichte hulp kan bieden aan gezinnen. Het uitgangspunt van hulpverlening in dit domein is dat ouders zelf verantwoordelijk zijn voor de opvoeding, die dus niet door het CJG of andere hulpverleners moet worden overgenomen maar juist moet worden versterkt. Als er toch intensievere ondersteuning nodig is, zullen professionele instellingen moeten aanschuiven bij de hulpverleners vanuit het CJG in plaats van het continue doorverwijzen van probleemgezinnen. Dit komt ook tot uiting in de wens om een integrale aanpak te hanteren, waarbij één centrale hulpverlener is, die één plan opstelt met bij voorkeur één budget.

Ten slotte komt het leefdomein 'Werk en Inkomen' aan bod. Een grote verandering in dit domein wordt teweeg gebracht door de invoering van de participatiewet, waarbij er nog maar één regeling is voor de onderkant van de arbeidsmarkt en de bijstand. Het leefdomein heeft naast de bijstandsuitkeringen ook betrekking op onder andere reïntegratie, werkgelegenheid, schuldhulpverlening en het armoedebeleid.

Momenteel zijn de drie leefdomeinen ondergebracht in twee toegangen, de Toegang Volwassenen en de Toegang Jeugd. De Toegang Jeugd is verantwoordelijk voor het leefdomein 'Opvoeden en Opgroeien' en wordt verzorgd door (de ketenpartners van) het CJG en is daarmee uitbesteed aan externe organisaties. De Toegang Volwassenen bestaat deels uit gemeentelijke medewerkers, voornamelijk in de administratieve backoffice, maar ook ten dele uit medewerkers van externe domein



Figuur 1: Opbouw toegang sociaal

aanbieders (GGZ). Figuur 1 is een globale grafische weergave van de inrichting van de toegangen. Te zien is dat beide toegangen een eigen teamleider hebben, die vervolgens weer opereren onder één algemene toegangsmanager. In de figuur staan de blauw blokken voor (voornamelijk) gemeentelijke medewerkers, in de rode blokken zijn (voornamelijk) externe aanbieders vertegenwoordigd.

De Toegang Jeugd dient er toe om jongeren (0 tot 23 jaar) en hun ouders te versterken in hun eigen kracht en zelfredzaamheid, maar als het nodig is ook om hulp te verlenen of organiseren (Gemeente Heerenveen, 2013<sup>A</sup>; HendricksAdvies, 2014). Mede gelet op de financiële situatie van de gemeente en de kostenbesparingen die vanuit de Rijksoverheid worden opgelegd is het doel ook om minder beroep te doen op specialisatiehulp. Uitgangspunten die door de Toegang worden gehanteerd zijn onder andere één gezin, één plan, één aanspreekpunt; vraaggericht; integraal; en minder bureaucratie. Hierdoor is er een ontschotting van vroegere afzonderlijke dienstverlening naar één team waarbij diverse professionals integraal samenwerken. Taken die de Toegang tot uitvoering moet brengen zijn informatie- en adviesverlening, signalering, analyseren, begeleiden naar aanvullende hulp en casusregie. Zoals de naam ook al doet vermoeden, vervult de Toegang Jeugd ook een poortwachtersfunctie, waarbij het CJG bevoegd is meer

specialistische hulp in te zetten. Het CJG blijft echter wel betrokken als casusregiseur. De Toegang Jeugd handelt hiermee al in belangrijke mate volgens de nieuwe zienswijze van de Rijksoverheid en de nieuwe visie van de gemeente Heerenveen. Er is voor gekozen om de Toegang Jeugd aanvankelijk te laten uitvoeren door kernpartners in het CJG, omdat zij de toegang tot preventie ook al voor de decentralisatie verzorgden, voldoende expertise in huis hebben en omdat zij al (grotendeels) handelen volgens de integrale werkwijze die de gemeente wenst te zien.

Medewerkers in de Toegang Jeugd moeten generalistische kennis hebben van allerlei terreinen met betrekking tot opvoeding, jeugdgezondheidszorg en beperkingen bij jongeren (HendricksAdvies, 2014; Gemeente Heerenveen, 2013<sup>A</sup>). Indien nodig zullen zij specialistische hulp inroepen, of juist vrijwilligers vragen te ondersteunen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen twee ‘typen’ medewerkers. Ten eerste zijn er de preventiewerkers, die algemene vragen over opvoeding beantwoorden, informatie geven en het zogenoemde opvoedkundig klimaat versterken. Preventiewerkers hebben geen fulltime functie binnen de Toegang Jeugd, maar doen dit naast andere werkzaamheden (bijvoorbeeld jongerenwerkers). De tweede functie binnen de Toegang wordt vervuld door gezinswerkers, die zich focussen op meer complexere gevallen. Medewerkers van de Toegang zijn in dienst bij individuele zorgorganisaties en worden als het ware uitgeleend aan het CJG.

De Toegang Volwassenen wordt in de eerste plaats uitgevoerd door de zogenoemde ‘meitinkers’ (letterlijk vertaald: meedenkers) (Gemeente Heerenveen, 2012<sup>A</sup>; 2013<sup>A</sup>). Als het ware zijn zij de tegenhangers van de preventiewerkers in de Toegang Jeugd, die ook het eerste aanspreekpunt zijn voor (informele) hulpverlening, op de leefdomeinen ‘Leefbaarheid en Meedoen’ en ‘Werk en Inkomen’. Per woonservicezone (van ongeveer 8.000 inwoners) is er één meitinker actief, die een laagdrempelig aanspreekpunt vormt voor bewoners bij vragen omtrent de twee leefdomeinen. Zij kunnen meedenken met een oplossing en kijken daarbij ook naar mogelijkheden in het persoonlijke netwerk van inwoners. Naast de meitinkers kent de Toegang Volwassenen een back office voor de administratieve taken, de coördinatie als er meerdere vormen van dienstverlening zijn en in gevallen waarbij de ondersteuning een langdurige aard heeft. Op deze manier wordt inrichting gegeven aan de wens om één centraal contactpersoon te hebben voor een

inwoner. De back office wordt uitgevoerd door gemeentelijke medewerkers (afdeling Wimo).

## 2 TOEKOMST VISIE

De gemeente Heerenveen staat sinds enige tijd onder toezicht van de provincie Fryslân, door aanzienlijke financiële problemen (NOS, 2013). Zij zijn zich bewust van de noodzaak om te bezuinigen, zo ook op het sociaal domein (Gemeente Heerenveen, 2012<sup>B</sup>; 2013<sup>B</sup>; 2013<sup>C</sup>). Gezien de grote veranderingen in het gemeentelijk takenpakket die met de decentralisaties gepaard gaan, is de gemeente van mening dat het natuurlijke moment is ontstaan om de dienstverlening in het sociale domein opnieuw in te richten. De slagzin die zij daarbij centraal hebben gesteld is: “Meer met minder = anders”. Het college van burgemeester en wethouders heeft hiertoe in 2012 de bestuursopdracht gegeven om een nieuwe overkoepelende visie op het sociaal beleid te ontwikkelen (Gemeente Heerenveen, 2012<sup>B</sup>). De nieuwe landelijke wetgeving geeft de mogelijkheid om vorm te geven een breed, integraal ondersteuningsstelsel.

Daarnaast heeft de gemeente ook een nieuwe visie ontwikkeld op haar eigen rol die zijn doorwerking heeft op de uitvoering van taken in het sociaal domein (Gemeente Heerenveen, 2013<sup>C</sup>). Zo wordt in het hoofdlijnenakkoord van de coalitie aangegeven dat de gemeente zich minder zal opstellen als expert met het alleenrecht op de besluitvorming, maar juist meer een rol aanneemt als regievoeder en begeleider van



Figuur 2: Bewegingen in de nieuwe visie sociaal beleid: van ... naar ...

andere partners. Samenwerking is altijd een reële optie, mits dit duidelijke kwaliteitsvoordelen of kostenbesparingen oplevert. In gevallen waar gekozen wordt voor samenwerking worden aanbieders verantwoordelijk gesteld om de beleidsdoelstellingen van de gemeente te vervullen. Centraal staat dat de functie altijd boven het belang van de instelling staat.

Uitgangspunt van de nieuwe visie op het sociaal domein is dat burgers in principe

zelfredzaam zijn, maar ook dat zij rekening houden met elkaar, elkaar helpen en actief participeren in de samenleving (Gemeente Heerenveen, 2012<sup>B</sup>; 2013<sup>A</sup>). Inwoners en hun hulpvraag staan daarbij centraal, niet het aanbod van hulpverlening. De gemeente dient slechts een vangnet te bieden wanneer men het zelf niet meer kan oplossen. Om na te gaan wat de meest gepaste manier is om een vraagstuk van burgers op te lossen, wordt een vaste volgorde aangehouden waar die hulp gezocht kan worden. Ieder persoon en iedere hulpbehoefte vraagt om een andere aanpak, waardoor het uitgangspunt altijd maatwerk is. Ten eerste is de burger zelf verantwoordelijk, waarna het eigen sociale netwerk kan worden ingeroepen. Biedt dit geen oplossing, dan wordt gekeken naar de mogelijkheid om vrijwilligers in te zetten, gevolgd door professionele collectieve voorzieningen en ten slotte is er een mogelijkheid om gebruik te maken van professionele individuele voorzieningen.

De gemeente Heerenveen ziet in deze ontwikkeling van een verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving een nieuwe rol voor zichzelf weggelegd, waarin zij meer dienstverlenend werkt en faciliterend inspeelt op behoeften vanuit de samenleving. Dit betekent dat zij vaker een stapje terug doen en burgers de ruimte en ondersteuning biedt om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen, ook voor elkaar. De overgang naar de participatiesamenleving betekent echter niet dat de overheid zich geheel terugtrekt. De gemeente geeft aan het nog steeds als haar belangrijkste taak te blijven zien om maatschappelijke problemen te voorkomen en op te lossen (Gemeente Heerenveen, 2013<sup>B</sup>).

Om de 'samenredzaamheid' en eigen kracht van burgers te bevorderen, is de gemeente Heerenveen van mening dat het noodzakelijk is de vele verschillende dienstverlenende instanties te ontkokeren en budgetten te ontschotten (Gemeente Heerenveen, 2012<sup>A</sup>; 2013<sup>A</sup>). Zo kunnen echt de inwoner en diens behoefte centraal komen te staan, zeker indien er zich problemen voordoen op diverse leefdomeinen. Door een integrale toegang wordt gehoor gegeven aan het principe van 'één gezin, één plan, één contactpersoon', wat zowel de wetgever als de gemeente Heerenveen wenselijk vindt. Momenteel heeft de gemeente twee toegangen, en hoewel die op bepaald niveau al samenwerken is het de wens om toe te werken naar **één integrale toegang voor het gehele sociaal domein**. De uitgangspunten zijn voor alle leefdomeinen grotendeels overlappend, namelijk dat wordt uitgegaan van de eigen kracht van burgers, zelfredzaamheid en actief burgerschap. De integrale aanpak zou zowel de leefbaarheid verbeteren als

kostenbesparend werken, door de inzet op vroeg signalering en preventie (Gemeente Heerenveen, 2013<sup>A</sup>). De gemeente wil de gelegenheid faciliteren voor mensen om elkaar te ontmoeten en zo een sociaal netwerk op te bouwen, maar ook om activiteiten te ondernemen die het welzijn versterken. Daarbij wordt ruimte gegeven aan de verschillende belanghebbende partijen om zelf te participeren en initiatieven op te zetten. De onderliggende beleidstheorie is dat mensen door het opbouwen van een netwerk en het ondernemen van activiteiten hun zelf- en samenredzaamheid versterken en zo eenvoudiger eventuele problemen binnen de eigen sociale omgeving kunnen oplossen, zonder een beroep te doen op het vangnet. Indien er toch problemen en hulpbehoeften ontstaan, is het belangrijk dit in een zo vroeg mogelijk stadium te ondervangen. De beleidstheorie hier achter is dat vroegtijdig ingrijpen, zorgt dat relatief kleine problemen ook klein blijven. Zo kan een probleem sneller en goedkoper worden opgelost, en de duurdere tweedelijnszorg door professionals worden vermeden.

Uitgangspunten van de nieuw te ontwikkelen integrale toegang zijn integraal en gebiedsgericht werken (Gemeente Heerenveen, 2012<sup>A</sup>; 2013<sup>A</sup>). Dit draagt er toe bij dat burgers in zo weinig mogelijk stappen de juiste oplossing krijgen van hun probleem. Het belang van integraal werken op alle leefdomeinen is reeds uitgelegd. Door één integrale benadering te hanteren kan een overzicht ontstaan van alle problemen en hulpbehoeften, waardoor er een samenhangend plan kan worden opgesteld. De hulpverlener kan door het meer complete beeld makkelijker verbanden leggen tussen verschillende ondersteuningsvragen. Een veel gehoord voorbeeld is een oudere die aangeeft hulp in de huishouding nodig te hebben, terwijl de echte reden voor de hulpvraag is dat de oudere eenzaam is. In dergelijke gevallen kan de inzet van een vrijwilliger het probleem oplossen en is professionele ondersteuning niet nodig. Hier komt ook het tweede kernpunt van de nieuwe visie bij aan bod, namelijk het gebiedsgericht werken. Hulpverleners zijn verbonden aan een vast gebied, gelijk gesteld aan de woonservicezones in de gemeente. Dit gebied is relatief klein en beslaat slechts enkele dorpen en/of wijken. Het idee is dat de meitinker een bekend gezicht is in het toegewezen gebied en daar een centrale positie in de gemeenschap inneemt. Zo kunnen inwoners makkelijk en laagdrempelig in contact komen met de hulpverlener over hun eigen problemen of wanneer zij zich zorgen maken over buurtbewoners. Daarnaast is de meitinker ook zelf op de hoogte van gebeurtenissen in de gemeenschap en kan zo makkelijker zelfstandig inwoners aanspreken bij het vermoeden van

problemen. De gebiedsgerichte benadering maakt persoonlijkere, meer informele maatwerk oplossingen mogelijk. Indien de hulpbehoefte echter wel om meer ondersteuning vraagt, is de meitinker in staat vrijwilligers in te schakelen, maar ook hebben zij een mandaat om professionele collectieve of individuele voorzieningen in te schakelen. In principe zal de toegangsmedewerker aanwezig blijven in dit proces en worden burgers niet zomaar doorverwezen, maar is het de specialist die aanschuift bij het ingezette proces.

### 3 STAKEHOLDERS

#### 3.1 DE GEMEENTE

De gemeente is wettelijk belast met de uitvoering van (onder andere) de jeugdwet, de participatiewet en de WMO. De nieuwe visie op het sociaal beleid vereist een geheel andere werk- en denkwijze, waarbij de overheid meer samenwerkt met burgers. Daarbij moet de gemeente een stapje terug doen en moet men selectief zijn in de diensten die men kan aanbieden, mede gelet op de moeilijke financiële situatie waar de gemeente Heerenveen in verkeerd. Dit betekent dat taken als preventie vaker over gelaten worden aan initiatieven die vanuit de samenleving zelf ontstaan en de gemeente een meer faciliterende rol moet aannemen. Concreet betekent dit dat er prioriteiten moeten worden gesteld en er vertrouwen moet worden geplaatst in de samenleving. Ook ambtelijke medewerkers moeten zich aanpassen aan de nieuwe invulling van het sociaal domein en de nieuwe werkwijze internaliseren.

Er zijn een aantal risico's voor de gemeente bij de omschakeling naar een nieuwe manier van werken. In de visie op het sociaal beleid wordt aangegeven dat men inzet op meer maatwerk, minder bureaucratie en regulering, een flexibelere werkhouding en meer samenwerking met externe partners. Werknemers die wellicht al jaren lang dezelfde werkwijze hebben gehanteerd, zullen waarschijnlijk moeten wennen aan de nieuwe visie. Belangrijk is dat zij meer samenwerken en sturen op kostenbeheersing. De gemeente is echter een politieke gestuurde organisatie, waar veel verschillende meningen bestaan. Goed overleg en een duidelijke richtlijn zijn noodzakelijk om één heldere lijn uit te zetten.

#### 3.2 INWONERS

Ook van inwoners in de gemeente wordt een andere houding verwacht, waarbij burgers elkaar meer ondersteunen en verantwoordelijkheid nemen (Gemeente Heerenveen, 2013<sup>A</sup>).



Mede doordat de gemeente minder te besteden heeft, zullen bewoners vaker dit gat moeten opvullen door zelf initiatieven op te zetten. Hierdoor neemt de behoefte aan mantelzorgers, mensen die hulpbehoevende vrienden of familieleden ondersteunen zonder vergoeding, toe. De gemeente streeft er naar mantelzorgers die meer dan twaalf uur per week zorg verlenen, te ontlasten. Daarnaast is het ook de bedoeling dat meer mensen mantelzorg verrichten en de zorglast zo verdeeld kan worden over meer mensen.

Voor inwoners die hulp nodig hebben vind een belangrijke verandering plaats. Zij hebben namelijk niet meer altijd recht op ondersteuning, maar slechts op iemand die meedenkt aan de oplossing. Hulpbehoevende burgers zullen dus vaker zelf actie moeten ondernemen en hun sociale netwerk moeten inzetten. Ook zullen zij vaker een financiële bijdrage moeten leveren in gevallen waar zij wel ondersteuning kunnen ontvangen (Gemeente Heerenveen, 2013<sup>A</sup>).

### 3.3 VERENIGINGEN EN VRIJWILLIGERSORGANISATIES

Verenigingen en vrijwilligersorganisaties krijgen een steeds meer belangrijke rol in de samenleving. Sport- en cultuurverenigingen spelen een belangrijke rol in de preventie, door een gezonde leefstijl aan te moedigen en een gelegenheid te bieden voor mensen om sociale netwerken op te bouwen. Vanuit de gemeente wordt verwacht dat de verenigingen zelf meer initiatieven nemen om mensen te verbinden en aan te spreken (Gemeente Heerenveen, 2013<sup>A</sup>).

Ook op vrijwilligers zal steeds vaker een beroep worden gedaan en in bepaalde gevallen zullen zij taken overnemen die nu door professionals worden gedaan. Dit kan bijvoorbeeld de ondersteuning in het huishouden zijn bij ouderen, zeker wanneer de onderliggende hulpvraag eigenlijk is dat de oudere zich eenzaam voelt.

### 3.4 PROFESSIONELE ORGANISATIES EN HULPVERLENERS

De wens om meer generalistische hulpverleners in te zetten, die op alle leefdomeinen kennis hebben en inzetbaar zijn vraagt ook een grote verandering van professionals. Om hier aan te kunnen voldoen zullen specialistische organisaties steeds vaker allianties moeten vormen met andere partijen (Gemeente Heerenveen, 2013<sup>A</sup>). Er wordt een heel andere werkwijze verwacht, waarbij hulpverleners minder regeltjes moeten volgen en meer maatwerk en creatieve oplossingen moeten leveren. Er wordt minder doorverwezen naar specialisten,

terwijl vaker moet worden gekeken naar de brede context waarbij het sociale netwerk van inwoners zelf en vrijwilligers worden ingezet om hulpbehoeften te vervullen.

Er bestaat het risico dat de nieuwe werkwijze niet aansluit bij (financiële) prikkels van private organisaties om juist zo veel mogelijk behandelingen en indicaties uit te geven. Er zullen manieren moeten worden verzonnen om de juiste prikkels af te geven, zodat organisaties en hulpverleners ook handelen volgens de nieuwe, kostenbesparende visie van de gemeente. Ook is het erg belangrijk dat de juiste mensen op de juiste posities worden ingezet: van meitinkers wordt verwacht dat zij 'een spin in het netwerk van de gemeenschap' zijn. Dit vereist wel dat meitinkers actief zijn in die gemeenschap, makkelijk op mensen afstappen en goed op de hoogte zijn van vrijwilligersnetwerken. Daarnaast moeten zij uiteraard in staat zijn om naar de bredere context te kijken en onderliggende hulpvragen te herkennen.

### 3.5 ONDERNEMERS

Ten slotte wordt ook van de ondernemers en werkgevers in de gemeente een pro-actieve houding verwacht. De gemeente moedigt maatschappelijk verantwoord ondernemen aan (Gemeente Heerenveen, 2013<sup>A</sup>). Dit betekent dat ondernemers en hun bedrijven een actieve rol spelen in de gemeenschap, bijvoorbeeld door verenigingen (financieel) te ondersteunen. Ook is er door het vervallen van de Wsw en de totstandkoming van de nieuwe participatiewet behoefte aan meer beschutte of aangepaste werkplaatsen voor mensen met een beperking. Van werkgevers wordt verwacht dat zij meewerken aan de participatiesamenleving om iedereen te betrekken in de maatschappij. Dit betekent dus niet alleen dat zij werkplaatsen creëren voor mensen met beperkingen, maar ook dat er stage-, leer- en werkervaringsplekken komen.