

Nederlandse gemeentes over uitbesteding: Bracht uitbesteding dat wat men verwachtte?

Masterthesis Vraagstukken van Beleid & Organisatie

6 juli 2008
Frank Gortemaker BSc
3043606

Begeleiding Universiteit Utrecht:
dr. H.R. Coffé (Hilde)

Begeleiding Berenschot:
H.M.M. Vloet (Hein)
drs. P.J.M. Sprenger (Philippe)

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Voorwoord	2
Samenvatting	3
Hoofdstuk 1. Introductie	5
1.1 Aanleiding en probleemschets	5
1.2 Doel, hoofdvraag en deelvragen	8
Hoofdstuk 2. Theoretisch Kader	10
2.1 Arbeidsdeling door de eeuwen heen	10
2.2 Visies op economisch gedrag	12
2.3 Nederland en uitbesteding	20
2.4 Conclusie van het theoretisch kader	25
Hoofdstuk 3. Onderzoeksmethodiek	26
3.1 Operationalisering van variabelen in het onderzoek	26
3.2 Verwachtingen	30
3.3 Opzet van het onderzoek	31
3.4 Onderzoeksstrategie	31
3.5 Methoden van dataverzameling	32
3.6 Data-analyse	32
3.7 Verantwoording van het onderzoek	33
Hoofdstuk 4. Resultaten en analyse	36
4.1 Analyse respons en onderzoekspopulatie	36
4.2 Uitleg van gehanteerde begrippen	38
4.3 Analyse van het afwegingsmodel	38
4.4 Resultatenweergave en -analyse	41
4.5 Resultaten op het gebied van tevredenheid	47
Hoofdstuk 5. Conclusies en aanbeveling	50
5.1 Conclusies	50
5.2 Aanbevelingen	52
5.3 Vervolgonderzoek	52
Literatuurlijst	53
Bijlage: Vragenlijst uitbesteding Nederlandse gemeentes	56

Voorwoord

Met deze thesis komt voor mij een einde aan een mooie en leerzame periode van studeren aan de Universiteit Utrecht. Tijdens mijn afstuderen heb ik met veel plezier gewerkt aan mijn afstudeeronderzoek en stage gelopen op de afdeling Organisatie-inrichting & Bedrijfsvoering. In deze periode heb ik veel geleerd en veel nieuwe mensen leren kennen.

Graag wil ik een woord van dank richten aan de mensen die deze thesis mede mogelijk hebben gemaakt, zonder de hulp van mijn vrouw, Berenschot en mijn studiebegeleiders was ik niet zover gekomen. Ik dank daarom Andrea, die mij altijd heeft gesteund ook op momenten dat het even niet zo makkelijk ging. Daarnaast wil ik Berenschot bedanken die mij de kans hebben gegeven om mijn master Vraagstukken van Beleid & Organisatie af te ronden. Ondanks dat ze belanghebbende zijn heeft Berenschot me veel vrijheid gegeven om het onderzoek uit te voeren op een manier die bij mijn studie en kwaliteiten past. En last, but not least, wil ik mijn begeleiding bedanken. Tijdens het afstuderen heb ik bijzonder deskundige begeleiding en ondersteuning gekregen. Daarvoor wil ik Hilde Coffé van de Universiteit Utrecht en Hein Vloet en Philippe Sprenger van Berenschot hartelijk danken.

Samenvatting

Het onderzoek naar uitbesteding van gemeentelijke taken is een onderzoek dat is verricht in opdracht van Berenschot en de universiteit Utrecht. Het is uitgevoerd in de periode november 2007 tot en met juli 2008 door een student Sociologie als afsluiting van de master Vraagstukken van Beleid en Organisatie.

Uitbesteding van gemeentelijke taken is een onderwerp dat zeer actueel is. Uit een recent onderzoek is gebleken dat in het afgelopen decennium het aantal samenwerkingsverbanden van Nederlandse gemeentes is verdubbeld. Bij een groot deel van deze samenwerkingsverbanden wordt de verantwoordelijkheid voor de productie en de inrichting van het bedrijfsproces overgedragen aan de aanbiedende partij. De samenwerkingsverbanden waarbij de verantwoordelijkheid is overgedragen, hebben we onderzocht. Het onderzoek richtte zich specifiek op de mate van tevredenheid over de uitbestede taken van gemeentes, door een vergelijking te maken van de verwachtingen bij aanvang en de beoordeling van de huidige uitvoering van de uitbestede taak.

Hoofdvraag en antwoord:

In hoeverre is er sprake van tevredenheid over uitbesteding van gemeentelijke taken?

Uit dit onderzoek is gebleken dat het merendeel van de Nederlandse gemeentes tevreden is over de gemeentelijke taken die zijn uitbesteed. Gemeentes zien de belangrijkste voordelen in de kwaliteit, deze kreeg bij vrijwel alle uitbestedingen de hoogste beoordeling. De beoordelingen van gemeentes bij aanvang van de uitbesteding verschilden minder sterk dan verwacht van de huidige beoordelingen van de uitvoering. Ondanks dat deze verschillen niet erg groot waren heeft het onderzoek wel kunnen aantonen waar gemeentes meer en minder tevreden over waren. Met name bij de uitsplitsing naar gemeentegrootte, de clusters van gemeentelijke taken, publieke en private uitbesteding en de rechtsvormen van uitbesteding lieten soms interessante verschillen zien.

De grote en kleine gemeentes verschilden niet sterk van mening in het algemene oordeel over hun uitbestedingen. Grotere gemeentes blijken het financiële element van uitbesteding hoger te beoordelen dan kleine gemeentes. De clustering van gemeentelijke taken leverde interessante resultaten op. Veel van de uitbestede taken werden, zoals verwacht, relatief specialistisch geacht. Alleen de taken afvalinzameling, interne taken en groen-/wijkbeheer worden als niet specifiek gezien. Kwaliteit wordt het hoogst beoordeeld en het meest belangrijk gevonden.

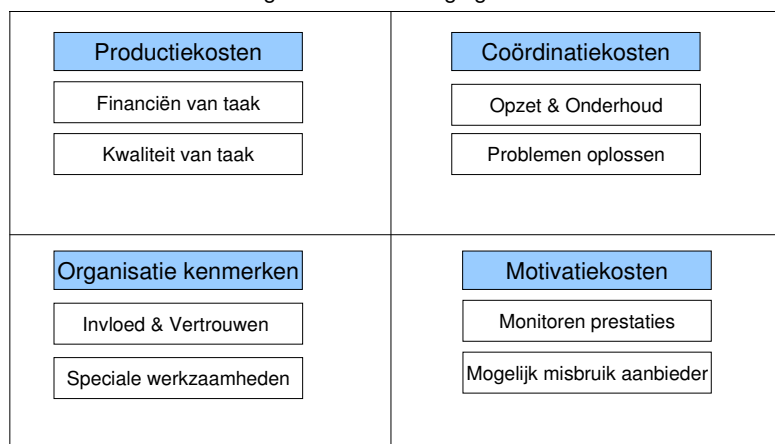
De gemeentelijke taken die privaat zijn uitbesteed worden positiever beoordeeld dan de uitbestedingen met enkel publieke partners of een combinatie van beide. Het monitoren van prestaties en problemen oplossen leiden bij private uitbestedingen tot de grootste tevredenheid.

De beoordelingen liggen niet ver uit elkaar, maar gemeentes zijn het meest tevreden over centrumgemeenteconstructies. Bij de relatief onafhankelijke rechtsvormen (Openbaar Lichaam, Gemeenschappelijk Orgaan, NV en BV) valt op dat de beoordelingen van productiekosten hoger liggen dan bij andere rechtsvormen. Gemeentes zijn meer tevreden over uitbestedingen aan organisaties die onafhankelijk zijn.

Gebruikte methoden

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van de transactiekostentheorie. De transactiekostentheorie neemt de transactie zelf als voornaamste onderwerp van onderzoek. De theorie maakt onderscheid in kosten voor productie en kosten voor de transactie. De kosten voor transacties bestaan uit kosten die voortvloeien uit coördinatie en motivatie. De coördinatie en motivatie zijn volgens Williamson(1979) voornamelijk afhankelijk van de frequentie, het risico en de specificiteit van transacties. Twee belangrijke invloedsfactoren op de hoogte van transactiekosten zijn beperkte rationaliteit en opportunisme. Mensen zijn onvoldoende in staat om alle risico's af te wegen en daarnaast zijn mensen die deelnemen bij de ontwikkeling van transacties geneigd hun eigen belang na te streven. Op basis van de mechanismen van Williamson (1985) is een model voor afweging van uitbesteding ontwikkeld. In figuur S1 staan de acht elementen weergegeven.

Figuur S1: Het afwegingskader



De acht elementen zijn ingedeeld in vier verschillende thema's. Elk van de acht elementen is bevestigd met een viertal stellingen. Daarnaast zijn een viertal variabelen meegenomen die het mogelijk maken om de gevonden scores uit te splitsen. Deze variabelen zijn gemeentegrootte, clusters van gemeentelijke taken, publieke/private partners en rechtsvormen van uitbesteding. De verwachting is dat deze variabelen mede bepalend zijn voor de verwachtingen op de elementen.

Het onderzoek is uitgezet onder alle gemeentes in Nederland. Van de 443 gemeentes hebben 39 gemeentes deelgenomen aan het onderzoek. Deze gemeentes hebben gezamenlijk 70 uitbestedingen beoordeeld. Gemeentes waren over het algemeen tevreden over hun uitbestedingen. In het onderzoek zijn 4 uitsplitsingen gemaakt op basis van gemeentegrootte, het type uitbesteding, publieke en/of private partners in een uitbesteding en de rechtsvormen waarin is uitbesteed. De belangrijkste onderzoeksmethode is een vragenlijst geweest (zie bijlage).

Discussie

Uit het onderzoek is gebleken dat de mening van gemeentes over uitbesteding goed te meten is met dit afwegingsmodel. De resultaten in dit onderzoek zijn informatief, wat een mooi resultaat is voor een verkennend onderzoek van dit formaat. Tijdens het onderzoek is echter ook gebleken dat er mogelijkheden zijn voor verbetering. Elementen uit het afwegingsmodel die minder goed waren, zijn: 'Invloed & Vertrouwen' en 'Misbruik aanbieders'. De laatste, het element over mogelijk misbruik door aanbieders, levert weinig bijdrage aan de beoordeling van tevredenheid, heeft een onduidelijke vraagrichting en wordt door gemeentes als het minst belangrijk beoordeeld. Voor toekomstig gebruik van dit model kan dit onderwerp het beste worden herzien.

Uitkomsten en toekomstig gebruik van dit onderzoek

Sterke punten aan het model zijn de elementen die productiekosten en coördinatiekosten behandelen. De elementen die de sterkste verschillen lieten zien waren: 'Speciale werkzaamheden' en 'Financiën'. Kwaliteit werd door gemeentes als het belangrijkste element gezien. Het element over kwaliteit werd het hoogst beoordeeld bij het merendeel van de uitbestede taken. De elementen 'Kwaliteit', 'Speciale werkzaamheden' en 'Financiën' zijn dus het meest onderscheidend bij een afweging om een gemeentelijke taak wel of niet uit te besteden. Op het moment dat gemeentes een uitbesteding overwegen, moeten deze 3 onderwerpen zeker bediscussieerd worden, alvorens een goede beslissing genomen kan worden.

Hoofdstuk 1. Introductie

In het nu volgende hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de situatie die het onderzoek omgeeft. Hierin worden achtereenvolgens behandeld: de aanleiding, uitbesteding bij Nederlandse gemeentes, de probleemschets, de doelstelling en de hoofdvragen van het onderzoek. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek. Begrippen en definities worden alleen noodzakelijkerwijs toegelicht anders wordt verwezen naar hoofdstuk 2 waarin deze worden toegelicht.

1.1 Aanleiding en probleemschets

Gemeentes in Nederland nemen steeds vaker de beslissing om taken uit te besteden. Een kenmerkend voorbeeld is het volgende bericht:

persbericht: gemeente Gouda wil ijsselhof uitbesteden (09/03/2005)

(Bron: [Gouda.nl](#) [Nieuws\(archief\)](#) [Persberichten](#) [Archief persberichten](#) [Persberichten 2005](#))

De gemeente Gouda wil begraafplaats en crematorium IJsselhof uitbesteden. De taken van IJsselhof worden overgedragen aan een externe marktpartij. Voorwaarde is dat dit een marktpartij is zonder winstoogmerk die met piëteit en maatschappelijke betrokkenheid omgaat met de taken van begraven en cremeren. De gemeente blijft wel invloed uitoefenen op de kwaliteit van de dienstverlening, zoals zij dat wettelijk is verplicht.

Dit heeft het college van burgemeester en wethouders op 8 maart besloten. De gemeenteraad moet uiterlijk in juni over het plan besluiten. Ook de ondernemingsraad moet er nog over adviseren. Hoe de uitbesteding van IJsselhof precies vorm krijgt, onderzoekt de gemeente nadat de gemeenteraad heeft ingestemd met het plan om IJsselhof uit te besteden.

De gemeente heeft grote voorkeur voor een partij die bereid is de identiteit van de IJsselhof in tact te laten, zodat naam en huisstijl kunnen voortbestaan. "Bij begraven en cremeren zijn piëteit en maatschappelijke betrokkenheid van groot belang.", aldus wethouder Siebe Keulen. "Wij zullen er vanuit de gemeente dan ook alles aan doen om deze kenmerken te waarborgen. Maar piëteit is natuurlijk niet het unieke eigendom van de overheid. Ook externe partijen hebben een goede reputatie op dit gebied. Als wij deze kenmerken waarborgen, vinden wij dat uitbesteden verantwoord is. We zullen daarbij op zoek gaan naar een externe partij die in staat is om de identiteit van de IJsselhof in tact te laten."

Een externe marktpartij kan flexibeler reageren op ontwikkelingen van de markt. Hierdoor kan beter worden gestuurd op de kwaliteit en kosten van de exploitatie, waardoor kosten kunnen worden bespaard. De gemeente behoudt de regie en voldoet zo aan haar plicht om toe te zien op de naleving van de Wet op de lijkbezorging.

Met de uitbesteding neemt de formatie van de gemeente met zeven arbeidsplaatsen af. De gemeente stelt als randvoorwaarde dat de marktpartij de medewerkers overneemt. Voor hen wordt een sociaal plan opgesteld.

-- einde bericht --

1.1.1 Uitbesteding bij gemeentes

Uit het bovenstaande persbericht blijkt dat de gemeente Gouda de taak van lijkbezorging uitbesteed aan een externe marktpartij. Deze keuze voor uitbesteding is geen uitzondering onder gemeentes. Een trendstudie van Pröpper (2005) toont aan dat gemeentes gemiddeld 1,4 samenwerkingsverband hebben met publieke of private partijen. Uit ditzelfde onderzoek wordt duidelijk dat er een forse groei van het aantal nieuwe samenwerkingsverbanden is (in 1997 waren er gemiddelde slechts 0,5). Uitbesteding bij gemeentes is een actueel onderwerp; veel gemeentes overwegen het of hebben al uitbesteed.

De vraag van Berenschot om een onderzoek naar de afwegingen van gemeentes bij uitbesteding uit te voeren vloeit voort uit vragen uit het werkveld van Berenschot. Berenschot Public Management is een organisatie(onderdeel) dat de laatste 10 jaar een toonaangevende plaats heeft ingenomen bij advisering aan overheden. Berenschot heeft ruime ervaring in het beantwoorden van vragen omtrent de bedrijfsvoering van (lokale) overheden. De vraag om dit specifieke onderwerp te onderzoeken is aangedragen door de adviesgroep Organisatie Inrichting en Bedrijfsvoering. In mijn stageperiode zijn geregeld adviesvragen voorbij gekomen die te maken hadden met verbetering van de bedrijfsvoering. Overwegingen om uit te besteden worden daarbij vaak meegenomen.

De aandacht voor de inrichting van het bedrijfsproces is in alle gelederen van het overheidsapparaat merkbaar, ook bij gemeentes. Gemeentes krijgen vanuit hun omgeving op verschillende manieren te maken met verantwoording. De belangrijkste invloedfactor hierin is het beleid dat door de overheid is ontwikkeld. De rijksoverheid stimuleert de lagere overheden tot meer efficiëntie en effectiviteit. Een van de doelen die hierbij wordt nagestreefd is het inzichtelijk maken van de output ten opzichte van het ervoor beschikbaar gestelde vermogen (doelmatigheid). Een voorbeeld hiervan is het rijksbeleid 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' (VBTB). Kort samengevat richt dit beleid zich op een concrete en meetbare begroting en een verantwoording van overheden. Door de output van overheidsorganen te meten wordt het mogelijk om een bedrijfseconomisch waardeoordeel te geven over de effectiviteit en efficiëntie van de overheidsorganisatie. Door het vrijkomen van gegevens over de input en output van de ambtelijke organisatie kunnen gemeentes vergeleken worden op efficiëntie en effectiviteit. Hierop wordt door Berenschot ingespeeld door het aanbieden van benchmarks. Dit zijn onderzoeken die volgens een unieke methode gegevens over de formatie en productiviteit van overheden verzamelen en vergelijken. De gegevens worden verzameld in een database waardoor niet alleen een vergelijking onderling mogelijk wordt, maar ook een vergelijking met voorgaande jaren en andere sectoren.

Deze benchmarkonderzoeken stemmen niet iedere gemeente positief, soms blijkt dat bepaalde gemeentelijke onderdelen minder productief zijn dan soortgelijke onderdelen bij andere gemeentes. Om organisatiedoelen beter te kunnen bereiken zal het management van die organisatie zich beraden op verbetering van de doelmatigheid van het specifieke onderdeel. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een gemeente niet goed is in de uitvoering van een bepaalde taak. Voorbeelden zijn afdelingen met problemen vanwege een te grote formatie of een lage productiviteit. Onderliggende factoren die dergelijke problemen veroorzaken zijn niet altijd makkelijk aan te wijzen. Gemeentes die het hoofd willen bieden aan problemen in hun organisatie starten een verbeteringsproces waarin nagedacht wordt over hun bedrijfsvoering. Tijdens dit verbeteringsproces overwegen gemeentes verschillende oplossingen van het probleem. In deze overweging wordt niet alleen gekeken naar interne oplossingen (bv. meer mensen aannemen, beter sturen op productiviteit), maar ook externe oplossingen worden overwogen (het van een organisatie kopen van de producten die de slecht lopende afdeling maakt).

In het persbericht is te lezen dat de gemeente Gouda al heeft besloten dat het de gemeentelijke taken van de begraafplaats en het crematorium niet intern, maar extern wil organiseren. De gemeente verwacht dat een externe partij het beter zal gaan doen dan zichzelf. Het op deze manier overdragen van verantwoordelijkheden aan externe organisaties komt steeds vaker voor. Volgens de trendstudie van Pröpper (2005) blijkt dat gemeentes in de afgelopen tien jaar steeds meer samenwerkingsverbanden zijn aangegaan. Gemeentes willen de samenwerking zelfs uitbreiden (91% geeft aan dat men behoefte heeft aan meer samenwerking met andere decentrale overheden ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en beheerstaken).

Om de omvang en actualiteit van samenwerking en uitbesteding bij gemeentes te illustreren, een kort overzicht van interessante feiten: Volgens een onderzoek van de VNG bestaan er bij

gemeentes op dit moment 24 grootschalige samenwerkingsverbanden¹ op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Uit een trendstudie van Pröpper (2005) blijkt dat de belangrijkste motieven voor het aangaan van samenwerking te bestaan uit: het bij regionale beleidsafstemming benoemen en realiseren van gemeenschappelijke belangen (61%) en een hoger ambitieniveau (52%). Voor de samenwerking die gericht is op uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken zijn de belangrijkste motieven bedrijfseconomische schaalvoordelen (89%) en een hogere kwaliteit van uitvoering (86%). In 1990 hadden alle decentrale overheden gemiddeld 0,9 samenwerkingsverband per organisatie, in 1997 waren dit er 1,2 en in 2005 waren het gemiddeld 1,4 samenwerkingsverbanden per decentrale overheid.

Veel Nederlandse gemeentes hebben een samenwerking of uitbesteding. Een Shared Service Center is een voorbeeld van uitbesteding in een vergaande samenwerking. Een onderzoek van bureau Leeuwendaal toont aan dat in 2005 44% van de gemeentes gebruik maakt van een Shared Service Center. Tevens toont een onderzoek van Ernst & Young aan dat in 67% van de gemeentes een Shared Service Center wel eens ter discussie is gesteld. Het onderwerp uitbesteding is bekend, actueel en interessant voor gemeentes.

1.1.2 Probleemschets

Het inleidende artikel van de gemeente Gouda beschrijft dat de gemeente verwacht dat een externe marktpartij meer flexibel kan reageren op de markt en dat er kostenvoordelen behaald kunnen worden. Dit soort redenen voor uitbesteding en de afwegingen die daarbij door gemeentes worden gemaakt zijn het onderwerp van dit onderzoek.

Uit het onderzoek van Pröpper (2005) blijkt dat 62% ontevreden is over de samenwerking of uitbesteding waartoe is besloten². De praktijkkennis van Berenschot geeft een soortgelijk beeld. Bij de adviesgroep Organisatie Inrichting & Bedrijfsvoering komen met enige regelmaat vragen binnen die te maken hebben met gemeentes die wel begonnen zijn aan het uitbesteden van taken, maar nu tot de conclusie komen dat het een minimale verbetering is of dat er nieuwe problemen zijn ontstaan die even vervelend of groter zijn dan de problemen van voor de uitbesteding.

Het is dus niet zo dat uitbesteding altijd leidt tot de resultaten die men ervan verwacht. Alvorens we dit probleem verder gaan uitdiepen, is het van belang om scherp te stellen op wat bedoeld wordt met gemeentelijke uitbesteding. In hoofdstuk 2, het theoretisch kader wordt uitgebreid beschreven hoe de definiëring van uitbesteding tot stand is gekomen. De definitie zoals die gebruikt is luidt: ·

'Gemeentelijke uitbesteding komt voor wanneer een gemeente (de cliënt) de uitvoering van een gemeentelijke of ondersteunende taak overdraagt aan een externe organisatie (leverancier), waardoor de taak geheel of gedeeltelijk buiten de gemeentelijke hiërarchie wordt geplaatst en de leverancier voor de taak verantwoordelijk wordt gehouden.'

Uitbesteding onderscheidt zich van samenwerking, doordat het verstrekkender is. Uitbesteding heeft als kernelement in zich dat de verantwoordelijkheid wordt overgedragen naar een eenheid buiten de organisatie. De meeste vormen van inhuur vallen hierdoor buiten de definitie van uitbesteding en daarmee ook buiten het onderzoek.

Dat verzelfstandiging en uitbesteding niet altijd positieve gevolgen heeft, blijkt uit de volgende situatieschets over de vuilophaaldienst in Amsterdam. Het geeft een concreet voorbeeld van dilemma's waar gemeentes voor staan en dat gemeentes hoe dan ook verantwoordelijk worden gehouden.

¹ Deze staan alle 24 gepubliceerd op VNG-NET en www.sharedservicesbijdeoverheid.nl.

² Hierbij is niet helder gedefinieerd in hoeverre dit gemeentes, waterschappen of provincies waren.

Situatieschets: De Reinigingsdienst van Amsterdam

Bron: *Amsterdam vervuult door staking ophaaldiensten*. Elsevier, maandag 15 augustus 2005, 08:03

Volgens de trendstudie van Pröpper (2005) worden diensten voor natuur, milieu en afvalverwerking het meest uitbesteed. In 2005 had 19% van alle gemeentes één van deze diensten uitbesteed. In de meeste gevallen werd de dienst verzelfstandigd of ingekocht bij een marktpartij of andere gemeente. De vuilophaaldienst in Amsterdam genoot in 2005 vergaande vorm van verzelfstandiging.

De gemeente zit echter in een lastig parket. Enerzijds is de dienst een collectief goed waarvan Amsterdamse burgers gebruik moeten kunnen maken, anderzijds willen Amsterdamse burgers ook zo min mogelijk betalen voor deze diensten. De spanning tussen het leveren van diensten en het verlagen van de kosten, kwam tot een hoogtepunt toen de reinigingsdienst van Amsterdam in de zomer van 2005 ging staken vanwege CAO onderhandelingen. De hele stad lag vol troep en als gevolg van de warmte begon het na enkele dagen te stinken. Burgers (vooral ondernemers in de binnenstad) waren boos op het bestuur van Amsterdam en eisten dat de verantwoordelijken actie zouden ondernemen.

Ondanks dat gemeentes de verantwoordelijkheid aan aanbieders overdragen, blijven gemeentes zelf formeel en informeel verantwoordelijk voor de correcte uitvoer van de dienst. Voor gemeentes is het daarom van belang om de leiding te houden en controle uit te oefenen op de uitvoering van de dienst. Het feit dat de burgers in Amsterdam vragen om zowel goedkope als vele diensten geeft aan dat de gemeente Amsterdam voor keuzes is gesteld in de organisatie. Er moest een balans gevonden worden tussen het comfort dat de gemeente wil bieden aan haar inwoners en de lasten die de burger daarvoor moet dragen. Op deze manier balanceren veel gemeentes, zodat ze een goede verhouding vinden tussen kosten- en kwaliteitsaspecten van diensten die men de burger aanbied. Uit de studie van Pröpper (2005) blijkt dat de twee belangrijkste motieven van gemeentes voor uitbesteding bestaan uit kostenbesparing of kwaliteitsverhoging.

In het inleidende persbericht van de gemeente Gouda was te lezen dat de gemeente Gouda meer flexibiliteit en lagere kosten verwacht wanneer ze de lijkbezorging uitbesteden. De gemeente Amsterdam verwachtte kosten te kunnen besparen bij de reinigingsdienst door deze zelfstandiger te maken. Deze verwachtingen die gemeentes hebben bij het overgaan tot uitbesteding zijn het onderwerp van dit onderzoek. Gemeentes die overgaan tot uitbesteding van hun gemeentelijke taken verwachten dat ze daar voordeel bij hebben. Deze voordelen kunnen vele vormen hebben. Een voorbeeld hiervan is dat de gemeentelijke taak in het vervolg beter wordt uitgevoerd dan wanneer zij dat zelf waren blijven doen. In dit onderzoek wordt gekeken naar de terreinen waarop men verwachtingen heeft en in hoeverre deze verwachtingen waarheid worden in huidige ervaringen met de uitbestede taak. Het verschil tussen verwachtingen en ervaringen is dit onderzoek aangeduid met de term tevredenheid.

In dit onderzoek wordt gekeken naar gemeentelijke taken waarbij uitbesteding overwogen is of waarbij men overgegaan is tot uitbesteding. Vragen die hierbij aan bod komen zijn: Welke elementen zijn tegen elkaar afgewogen bij een besluit tot uitbesteding? Als men deze elementen nu opnieuw zou afwegen, zijn de huidige ervaringen dan ook een uitkomst van de verwachting vooraf? Aan welke elementen wordt veel waarde gehecht wanneer men besluit tot uitbesteding? Welke elementen zijn minder belangrijk? Bestaan hierin verschillen tussen de beginsituatie van uitbesteding en de huidige situatie?

1.2 Doel, hoofdvraag en deelvragen

Berenschot is opdrachtgever van dit onderzoek. Berenschot heeft het onderwerp aangedragen, omdat het heeft opgemerkt dat gemeentes zich bezig houden met het onderwerp uitbesteding. Er zijn directe en indirecte adviesvragen over uitbesteding gesteld. Op dit moment is Berenschot zeer goed in staat tot advisering op het gebied van bedrijfsvoering bij overheden. Berenschot zou echter graag actuele kennis willen opdoen over de huidige stand van zaken met betrekking tot uitbesteding bij gemeentes. Dit kan Berenschot helpen specifiek en

klantgericht te reageren op adviesvragen van overheden. Door meer inzicht te krijgen in de aard van de vraagstukken waarmee gemeentes kampen, zou Berenschot ook ongevraagd ondersteuning kunnen bieden, aanvullend op bestaande adviesvragen. Door het uit laten voeren van een onderzoek door een masterstudent Sociologie van de Universiteit Utrecht wil Berenschot zich verder verdiepen in het onderwerp uitbesteding bij gemeentes.

1.2.1 Doel en hoofdvraag van het onderzoek

Gemeentes die uitbesteden hebben op het moment van besluiten verwachtingen van de nieuwe situatie waarin de gemeentelijke taak door een andere organisatie wordt uitgevoerd. Deze verwachtingen zijn gebaseerd op een besluitvormingsproces waarin als het goed is een afweging is gemaakt van zowel de voordelen, als de nadelen van een situatie waarin een gemeentelijke taak is uitbesteed. Dit onderzoek geeft een beschrijving van deze elementen die in het voor of nadeel van een uitbesteding kunnen wegen. Naast het beschrijven van deze afweging is ook onderzocht hoe gemeentes op dit moment over hun gemeentelijke taak denken, nu men heeft besloten de taak uit te besteden. De afwegingen bij aanvang en de huidige beoordeling van de uitbesteding worden samengevat in de tevredenheid van gemeentes over uitbesteding. De tevredenheid over uitbesteding is de kern van dit onderzoek.

Het doel van de opdracht is door Berenschot als volgt geformuleerd: *'Het uiteindelijke resultaat van het onderzoek zal een afwegingskader zijn waarmee gemeentes ondersteund kunnen worden bij het nemen van uitbestedingsbeslissingen.'* Tijdens de periode van afstuderen is door middel van discussies met de begeleiding dit doel verder verhelderd en vastgesteld. Deze discussies en het vooronderzoek hebben geleid tot de volgende hoofdvraag:

In hoeverre is er sprake van tevredenheid over uitbesteding van gemeentelijke taken?

Door middel van literatuuronderzoek, vragenlijsten en interviews is onderzoek gedaan, waarbij de beantwoording van bovenstaande vraag voortdurend tot doel is gesteld.

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van de PTOB-methode. Er is gestart met een vaststelling en analyse van het probleem (P), vervolgens werd de theorie (T) over het onderwerp bestudeerd, op basis van deze kennis is het onderzoek (O) opgezet, uitgevoerd en geanalyseerd. Op basis van het onderzoek worden aan het einde van deze thesis concrete (beleids)adviezen (B) gedaan. Deze adviezen kunnen enerzijds gebruikt worden bij toekomstige adviezen van Berenschot, anderzijds kunnen deze adviezen worden gebruikt bij een verdere verdieping in dit onderwerp door middel van vervolgonderzoek.

1.2.2 Deelvragen

In deze thesis worden de verwachtingen voorafgaand aan uitbesteding vergeleken met de huidige ervaringen met uitbesteding. Op het moment dat de verwachtingen uitkomen of de huidige ervaringen deze overtreffen, wordt aangenomen dat er sprake is van tevredenheid. Deze tevredenheid uit de hoofdvraag is uitgebreider geoperationaliseerd in hoofdstuk 3 Onderzoeksmethodiek. Met behulp van de volgende deelvragen is de hoofdvraag beantwoord:

1. Welke elementen worden bij de beoordeling van uitbesteding van belang geacht?
2. Welke verwachtingen hadden gemeentes over de elementen op het moment dat besloten is om de gemeentelijke taak (niet) uit te besteden?
3. Wat zijn de huidige ervaringen met deze elementen nu de gemeentelijke taak (niet) is uitbesteed?
4. Bestaat er een verschil in de beoordeling van de elementen voorafgaand aan uitbesteding en de beoordeling van dezelfde elementen in de huidige situatie?
5. Welke lering kan getrokken worden uit het onderzoek en welke aandachtspunten kunnen worden meegenomen bij toekomstige besluitvorming over uitbesteding en onderzoek naar uitbesteding?

Hoofdstuk 2. Theoretisch Kader

Het theoretisch kader neemt binnen de PTOB-methode een belangrijke rol in. Door de wetenschappelijke kennis van onderzoekers uit het verleden te gebruiken kan op het probleem worden scherpgesteld en een theorie gemaakt of gebruikt worden die relevant is voor de oplossing van het vraagstuk. De theorie wordt door middel van onderzoek getoetst aan de praktijk. Bij de ontwikkeling van deze thesis is het proces van probleemstelling, theorie naslaan en onderzoeken meerdere keren doorlopen. Elke keer dat dit proces werd doorlopen ontstond een groter inzicht in het onderwerp uitbesteding.

Dit hoofdstuk beschrijft theorie die relevant is voor het onderwerp uitbesteding van gemeentelijke taken. De eerste twee paragrafen hebben tot doel de voorkennis waarmee het onderzoek gestart is, samen te vatten en bekend te maken bij de lezer. Deze voorkennis wordt behandeld met behulp van de thema's arbeidsdeling en economisch gedrag. Daarna wordt ingegaan op de transactiekostentheorie die een belangrijke rol speelt bij het vaststellen van de elementen waarmee uitbesteding overwogen kan worden. Naast een uitvoerige beschrijving van de transactiekostentheorie komen ook aanvullingen en kritieken aan bod, zodat een genuanceerd beeld ontstaat. De laatste paragraaf gaat in op uitbesteding in Nederland. Hierbij wordt aandacht besteed aan de definiëring van uitbesteding en de context waarin de uitbesteding van gemeentelijke taken plaatsvindt. Kort samengevat is dit de hoofdstukindeling:

1. Visies op arbeidsdeling door de eeuwen heen
2. Visies op economisch gedrag
3. Uitbesteding in Nederland

2.1 Arbeidsdeling door de eeuwen heen

Uitbesteding is een vorm van organisatie-inrichting. Voor een beter begrip van dit onderwerp wordt u eerst meegenomen naar de 17^e en 18^e eeuw, waarin voorbeelden te zien zijn van vroege zelfstandige organisaties. Met de komst van technologie en autonomie van mensen in de maatschappij, ontstond een steeds sterkere vorm van arbeidsdeling. Waar mensen in de prehistorie nog voor hun eigen gezin moesten jagen of verzamelen, bestaan er sinds de middeleeuwen ambachten, gilden en later bedrijven en organisaties. Arbeid werd steeds verder gespecialiseerd. De productiefocus veranderde door de jaren heen van zelfvoorziening naar productie voor onbekende afnemers. Deze ontwikkelingen zijn in de wetenschap bestudeerd. Theorieën die destijds ontwikkeld zijn verklaren gebeurtenissen van dat moment. Een aantal van deze theorieën hebben grote invloed gehad op de inrichting van de huidige maatschappij en op de huidige visie op organisaties en de inrichting daarvan. In vogelvlucht en op chronologische wijze worden in deze paragraaf de ontwikkelingen en relevante denkers over arbeidsdeling belicht.

In 1776 schreef Adam Smith, een Schotse econoom, zijn boek 'An Inquiry To The Wealth Of Nations'. Hierin beschreef hij het principe van de vrije markt: Een maatschappij als geheel is het meest gebaat bij individuen die allen hun eigen belang nastreven. De 'onzichtbare hand' van deze vrije markt zou zorgen voor harmonie en evenwicht. Deze liberalistische opvatting over het handelen van de mens, vormde een basis voor het ontstaan van het moderne kapitalisme. Vooral in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk vond deze opvatting veel bijval. Het gedachtegoed van de vrije markt stond in tegenstelling tot de op dat moment gangbare opvatting van het mercantilisme waarin de verantwoordelijkheid voor handel bij de regering werd neergelegd die ervoor moest zorgen dat een land rijkdom en welvaart genereerde.

In 1817 publiceerde David Ricardo, een Brits Econoom en volgeling van Smith, zijn boek 'Principles of Political Economy and Taxation'. Hierin beschreef hij het comparatief voordeel als oorzaak van internationale handel. Hiermee beweerde Ricardo dat specialisatie kon leiden tot efficiëntere inzet van arbeiders en daarmee tot grotere welvaart. Ricardo gebruikte het

voorbeeld van Engeland en Portugal die textiel en wijn produceren (zie tabel 1). In het geval dat beide landen hun eigen producten produceren heeft Portugal een absoluut voordeel van 20 arbeiders. Wanneer beide landen hun productiecapaciteit overhevelen naar hun meest efficiënte productie, deze productie verdubbelen en internationale handel drijven, ontstaat meer welvaart: het absolute voordeel van Portugal blijft bestaan, maar beide landen hebben 10 arbeiders minder nodig om in dezelfde vraag te voorzien. Ricardo berekent echter geen bijkomende kosten (zoals die van transport in het geval van internationale handel), het ging Ricardo om een pure beschrijving van het mechanisme waarbij specialisatie en handel leiden tot lagere productiekosten en hogere welvaart.

Tabel 2.1: Het comparatief voordeel van Ricardo (in aantallen arbeiders)

	Engeland	Portugal	Totaal		Engeland	Portugal	Totaal
Textiel	90	90	180		180	0	180
Wijn	100	80	180		0	160	160
Totaal	190	170	360		180	160	340

Bron: Ricardo (1817) *On the Principles of Political Economy and Taxation*

De ideeën van Smith en Ricardo hebben een belangrijke rol gespeeld in de Industriële Revolutie die in de 19^e eeuw plaatsvond. De industrialisering heeft radicale gevolgen gehad voor de manier van werken en de leefomgeving van arbeiders. De ontwikkelingen die ontstonden tijdens en na de Industriële Revolutie worden onder de overkoepelende term modernisering bestudeerd en beschreven.

Karl Marx, een Duits filosoof, was een van de eersten die grote kritiek uitte op de toenmalige (op de ideeën van Smith en Ricardo gebaseerde) economische opvattingen. In 1867 publiceerde Marx zijn eerste deel van 'Das Kapital' waarin hij de eerste theoretische concepten bekend maakte. Deze concepten zijn later tot een theorie geworden en vormen de basis van een belangrijke stroming in de sociologie, het historisch materialisme. Het belangrijkste concept dat Marx introduceerde was die van de klassenstrijd. De twee belangrijkste klassen die Marx beschreef waren het proletariaat (de arbeiders) en de bourgeoisie (de kapitalisten). Hoewel Marx erkende dat voortschrijdende technologie de arbeidsproductiviteit deed toenemen en leidde tot een situatie waarin ieder in behoeften werd voorzien, beschreef hij een klassenstrijd tussen het proletariaat en de bourgeoisie. De kapitalisten onderdrukken de arbeiders zover dat een politieke omwenteling ontstaat waarin het proletariaat de macht grijpt en zorg draagt voor een rechtvaardige verdeling van arbeid en inkomen. Marx bracht hiermee voor het eerst sociale omstandigheden en economie met elkaar in verband.

In 1893 deed Emile Durkheim, een Franse socioloog, de publicatie: 'De la division du travail social'. Hierin bestudeert ook Durkheim het fenomeen modernisering, hij kiest sociale cohesie als uitgangspunt. Durkheim beschreef dat sociale arbeidsdeling in premoderne samenlevingen laag was, in tegenstelling tot de samenleving na de Industriële Revolutie. Hij beschreef dat naarmate de arbeidsdeling toeneemt ook de onderlinge solidariteit groter wordt, omdat mensen voor het vervullen van taken van elkaar afhankelijk worden als taakdifferentiatie groter wordt. Durkheim erkende dat deze situatie niet altijd gold omdat het voorkomt dat mensen hun sociale status gebruiken om een arbeidsplaats te bemachtigen en omdat een te grote arbeidsdeling volgens hem leidt tot een contraproductieve vorm van differentiatie.

Max Weber bestudeerde tevens de industrialisering, dit blijkt uit zijn vroege publicaties van het einde van de jaren '80 en de hele jaren '90 van de 19^e eeuw. Weber richtte zich in het bijzonder op sociaal handelen, in tegenstelling tot Durkheim die zich richtte op sociale structuren. Weber was van mening dat sociologie gericht behoorde te zijn op het bestuderen van sociaal handelen teneinde het te kunnen begrijpen en verklaren. Weber constateerde dat in de 19^e en 20^e eeuw het doelrationeel handelen sterk was toegenomen. Doelrationeel handelen, betekent het handelen als gevolg van anderen, op basis van een afweging van doelen en middelen. Dit staat in tegenstelling tot waarderationeel(of: uit religieuze overtuiging) handelen, affectueel(of: uit emotie) handelen en traditioneel(of: uit gewoonte) handelen.

Volgens Weber kent rationaliteit zes kenmerken:

1. berekenbaarheid
2. efficiëntie
3. voorspelbaarheid
4. niet-menselijke technologie
5. controle over onzekerheden
6. irrationele gevolgen voor betrokkenen

Weber heeft in zijn boek *Essays in Sociology* een gedeelte gewijd aan bureaucratie. Bureaucratie was volgens Weber in zijn ideale vorm een eerlijke en efficiënte manier van bestuur. Belangrijke voordelen van bureaucratie zijn regels, geen aanzien des persoons, hiërarchische ordening en goed opgeleide ambtenaren. Weber zag bureaucratie steeds meer opkomen, gezag werd steeds vaker verkregen door ratio (legitieme autoriteit) en minder door traditie (bijv. monarchie) of charisma. Weber zag tevens nadelen: bureaucratie is een onpersoonlijke machine, waarin de individuele vrijheid verloren gaat.

De ontwikkeling naar een steeds grotere arbeidsdeling blijft voortzetten en heeft ervoor gezorgd dat de taakdifferentiatie van arbeid steeds groter is geworden. Door de eeuwen heen zijn mensen verder van een eindproduct komen te staan en nemen ze een steeds kleiner deel van de productie voor hun rekening. Grote delen van de productie zijn overgenomen door machines. Deze automatisering blijft zich met de voortschrijdende technologische kennis alsmaar voortzetten. Met de komst van de computer halverwege de 20^e eeuw kwam een nieuwe golf in automatisering. Ondanks dat deze ontwikkelingen eveneens vele nieuwe inzichten en theorieën hebben opgeleverd, stoppen we hier met de beschrijving ervan.

De hiervoor beschreven theorieën vormen de basis voor het merendeel van de op dit moment bestaande theorieën op het gebied van organiseren. De verschillen in de theorieën bijten elkaar niet altijd, maar nemen wel afstand van elkaar en vormen hierdoor stromingen die bepalend zijn voor de benadering van het fenomeen organisatie. In de komende paragraaf wordt een focus aangebracht naar het microniveau. We gaan ons richten op hoe gedacht wordt over het economisch handelen van mensen. Veronderstellingen die hieruit voortvloeien kunnen het gedrag van organisaties voorspellen. Organisaties worden daarbij verondersteld als een verzameling van mensen, die een bepaald doel nastreven.

2.2 Visies op economisch gedrag

De grote vraag achter het voorspellen van economisch gedrag is: waarom doen mensen wat ze doen? En hoe kunnen we met die wetenschap voorspellen wat hun toekomstig gedrag wordt? Er zijn veel wetenschappers geweest die getracht hebben deze vragen te beantwoorden. Vooral in de 20^e eeuw is veel onderzoek gedaan naar organisaties en economisch gedrag. Niet alle visies op economisch gedrag zijn relevant voor de tevredenheid over uitbesteding, daarom worden twee visies uitgelicht, alvorens de transactiekostentheorie te bespreken. De eerste visie is die van de Rational Choice Theory die veel overeenkomsten vertoont met de transactiekostentheorie. De tweede is de visie van de New Economic Sociology die zich kritisch uit over de transactiekostentheorie, maar ook relevante aanvullingen op de theorie geeft door de sociale context van de actor te betrekken in het afwegingsproces.

2.2.1 Rational Choice Theory (James Coleman, Gary Becker, e.a.)

De rationele keuzetheorie is een uitbreiding op het neoklassieke model waarvan Smith (1776) en Ricardo (1817) de grondleggers zijn. De neoklassieke visie beschrijft het economisch gedrag als individuele actoren die hun eigenbelang nastreven en streven naar maximalisatie van nut. In de sociologie wordt dit de traditie van het utilitaristisch individualisme genoemd. Bij de neoklassieke visie op economisch gedrag wordt uitgegaan van individuele actoren die rationele afwegingen maken in hun eigenbelang. De rationele keuzetheorie breidt deze visie uit door een methodologische en wiskundige beredenering op te zetten waarbij individuele actoren rationeel

handelen in hun eigen belang. In het bijzonder Coleman (1973) en Becker (1976) hebben baanbrekende bijdragen gedaan aan het gedachtegoed over de rationele keuze.

Coleman schreef in 1973 het boek 'The Mathematics of Collective Action' en later in 1990 'Foundations of Social Theory', waarin hij uiteenzet hoe sociologisch onderzoek gebruik zou moeten maken van rationele keuzemodellen. Het gebruik van deze modellen stelt sociologen in staat om het handelen van het individu en de uitwerking daarvan op collectieve actie te analyseren met wiskundige methoden. Zijn visie op de verhouding tussen individueel handelen op microniveau en collectief handelen op macroniveau was revolutionair.

Gary Becker was ervan overtuigd dat economische modellen bruikbaar zijn voor alle sociale studies. Een voorbeeld hiervan is Gary Becker's 'The Economic Approach to Human Behavior'. In het inleidende hoofdstuk daarvan merkt hij op:

"I have come to the conclusion that the economic approach is a comprehensive one that is applicable to all human behaviour" (Becker, 1976:8).

Albert Benschop schreef over Beckers invloed op de rationele keuzetheorie in 'Naar een nieuwe economische sociologie' (een artikel dat in zijn geheel op internet is gepubliceerd):

"Becker is een sleutelfiguur in de actuele discussie over de verhouding tussen economie en sociologie. Hij blijft trouw aan de individualistisch-utilitaire logica van de neoklassieke economen en past deze logica rechtstreeks toe op huwelijk, scheiding en vruchtbaarheid, op sociale interacties en vriendschap, op criminaliteit en altruïsme, en kwalificatie van arbeidskrachten ('menselijk kapitaal'). Daarbij hanteert hij dezelfde instrumenten als voor het onderzoek naar financiële markten. De economische benadering vat hij op als de combinatie van de vooronderstellingen van maximaliserend gedrag, marktevenwicht en stabiele preferenties."

Doordat in de rationele keuzetheorie economische theorieën rigoureus in een sociologische setting worden geplaatst door met name de opvattingen van Becker, is de theorie niet zonder kritieken gebleven. Een van die critici is Amartya Sen(1977). In 'Rational Fools, a critique of the behavioral foundations of economic theory' beschrijft hij een kritiek op de rationele keuzetheorie. Hij zegt dat individueel handelen niet enkel gebaseerd is op een rationele keuze, maar dat moraliteit en omgevingsfactoren een belangrijke rol spelen. Individuen dienen rekening te houden met de waarde die zij aan hun omgeving hechten. Daarnaast zegt Sen(1977) dat het onmogelijk is voor individuen om alle mogelijke keuzes af te wegen om zo hun beste optie te kiezen.

Naast Amartya Sen(1977) heeft ook Mancur Olson(1965) kritiek geleverd op de rationele keuzetheorie alsmede het utilitaristisch individualisme in het algemeen. Olson(1965) deed dit door het prisoner's dilemma verder uit te werken. De keuzes van individuele actoren die voor dit dilemma zijn gesteld, laten zien dat individueel rationeel handelen niet altijd leidt tot een collectief optimum. Dit staat lijnrecht tegenover uitspraken van Smith(1776) en Becker(1976).

2.2.2 New Economic Sociology (Mark Granovetter, e.a.)

Mark Granovetter(1985) is een vooraanstaande sociologische wetenschapper die met zijn kritieken op het economisch imperialisme de aanzet geeft voor de New Economic Sociology waarmee teruggerepen wordt op klassieke sociologen. Met het economisch imperialisme wordt bedoeld dat economen veelvuldig hun enigszins wiskundige modellen inzetten voor het verklaren van vraagstukken die op het grensvlak van hun vakgebied of daarbuiten liggen. Granovetter(1985) uit kritiek op de schijnbaar universele inzetbaarheid van economische modellen. In 1985 en 1992 wijst hij erop dat economische modellen (zoals de transactiekostentheorie) belangrijke en complexe factoren als inbedding in sociale relaties en sociale constructies over het hoofd zien. Economisch gedrag wordt volgens hem niet enkel bepaald door een afweging in kosten en baten, maar is tevens afhankelijk van de sociale context van de persoon in kwestie. Voorbeelden van invloedsfactoren in deze sociale context zijn macht en onderling vertrouwen. Het argument van Granovetter over sociale complexiteit is een duidelijke verwijzing naar de klassiek sociologische traditie en heeft overeenkomsten met de zienswijzen van Durkheim(1893) en Weber(1922).

Granovetter(1985) is hierbij als voorbeeld genomen, maar naast Granovetter(1985) zijn er vele andere sociologen die soortgelijke bedenkingen hebben bij de toepassing van economische modellen op sociologische vraagstukken. In huidig sociologisch onderzoek is te zien dat er vaak een combinatie gemaakt wordt van een economisch model waarin ook de sociale context wordt meegenomen. Voorbeelden hiervan zijn onderzoeken van Jap & Anderson (2003) of Rooks, Raub & Tazelaar (2006).

De derde en laatste visie op economisch gedrag is de transactiekostentheorie van Williamson(1975).

2.2.3 De transactiekostentheorie: de aanleiding, uitleg, aanvullingen en kritieken

Deze stroming wordt ook wel New Institutional Economics of Transaction Cost Economics genoemd. De laatste is het meest gebruikelijk en wordt meestal afgekort tot TCE. De TCE vormt de basis voor het model dat de tevredenheid over uitbesteding van gemeentes meet, daarom wordt de theorie in de komende paragraaf uitgebreid toegelicht. De paragraaf start met het beschrijven van de aanleiding, vervolgens wordt de theorie uitgelegd en daarna worden aanvullingen en kritieken besproken.

2.2.3.1. De aanleiding van de TCE

De transactiekostentheorie is ontstaan uit 'The Nature of the Firm' van Coase (1937) en verder ontwikkeld door, onder andere, Williamson (1975, 1985). Coase stelde zich de vragen: "why does a firm emerge at all in a specialised exchange economy?", en verder: "why co-ordination is the work of the price mechanism in one case and of the entrepreneur in another?". Coase en de transactiekostentheorie stemmen overeen in het feit dat ze beweren dat de onderneming niet als een zelfstandige (en te optimaliseren) productiefunctie moet worden bestudeerd, maar dat de transactie als onderwerp van analyse moet worden gemaakt. Hiermee sluit Williamson(1979) zich aan bij John R. Commons die dit voor het eerst beweerde (1934). Een onderneming wordt beschouwd als één van de mogelijkheden om transacties te organiseren. Een grove scheiding in de mogelijkheden kan worden gemaakt door te zeggen dat ondernemingen een transactie zelf kunnen organiseren (waar op hiërarchische wijze overeenstemming wordt bereikt) of dat ze de transactie laten organiseren in de markt (waar het prijsmechanisme leidt tot overeenstemming). De keuze tussen deze twee alternatieven wordt ook wel de 'make-or-buy' beslissing genoemd. De twee beschreven organisatiemethoden voor transacties vormen twee uitersten. In de praktijken bestaan vele tussenvormen die of wel neigen naar het prijsmechanisme ofwel naar het hiërarchische mechanisme. Deze tussenvormen worden door Williamson(1975) hybriden genoemd. Verderop in deze paragraaf wordt hierop terug gekomen, omdat Hennart een relevante aanvulling doet op de TCE, door gevolgen van hybriden op motivatie van medewerkers te bestuderen. Voorbeelden van hybride organisatievormen zijn joint ventures, franchises en contracten.

2.2.3.2. De uitleg van transactiekosten

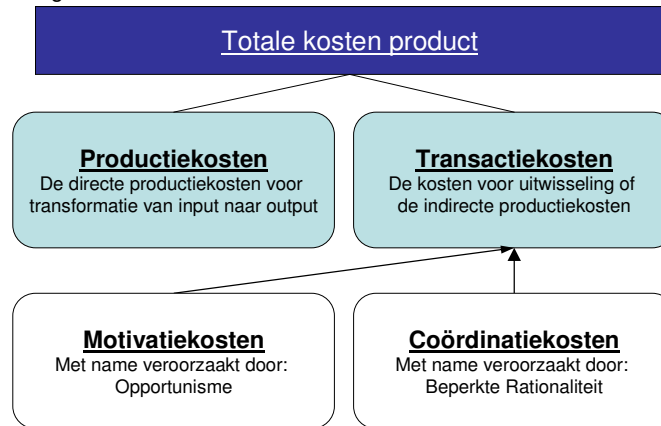
Voor een goed begrip van de transactiekostentheorie is een goede scheiding van hoofd en bijzaken noodzakelijk. Daartoe worden een aantal begrippen allereerst verduidelijkt en gedefinieerd, alvorens de mechanismen van de theorie te beschrijven.

Een transactie vindt plaats wanneer een zaak overgaat van de ene rechtspersoon naar de andere, in ruil voor een tegenprestatie (bijvoorbeeld een geldbedrag). Deze transacties kunnen bestaan uit goederen of diensten, in het geval van uitbesteding zijn dit meestal diensten.

De waarde van de zaak die overhandigd wordt bij de transactie is afhankelijk van productiekosten en transactiekosten. De productiekosten bestaan uit kosten die direct toewijsbaar zijn aan de productie van het goed of de dienst. Voorbeelden van productiekosten zijn arbeidsloon en grondstoffen.

De transactiekosten zijn lastiger vast te stellen, omdat deze voor een groot deel niet of moeilijk toewijsbaar zijn aan de productie. De transactiekosten kunnen worden onderscheiden in kosten voor coördinatie en motivatie.

Figuur 2.1 De transactiekosten als onderdeel van totale kosten



Voorbeelden van coördinatiekosten zijn het management en de ondersteuning van een afdeling. Deze zorgen ervoor dat de werkzaamheden op een zodanige manier worden ingericht dat werknemers op een ordelijke wijze hun productie kunnen leveren. Logistiek is een mooi voorbeeld van coördinatiekosten. Wanneer men een aantal bouwvakkers heeft gevraagd om een muur te metselen van een schuur, maar de bakstenen zijn er niet of het fundament is nog niet helemaal uitgehard, dan kunnen ze niet aan het werk.

Motivatiekosten kunnen beschreven worden aan de hand van de zogenaamde raamambtenaren (een fenomeen dat kortgeleden in de krant is beschreven). Ambtenaren kennen allemaal wel iemand in hun omgeving die een aantal uur per dag uit het raam kijkt in plaats van te werken. Voor een organisatie is het van belang dat medewerkers aan het werk zijn in de tijd dat ze betaald worden. Het kost organisaties geld wanneer ze medewerkers geld betalen, maar onvoldoende inkomsten krijgen uit het werk dat deze medewerkers doen. In organisaties kan het daarom lonend zijn om kosten te maken voor toezicht op werknemers, zodat ze hun tijd en energie nuttig inzetten.

Motivatie- en coördinatiekosten worden beïnvloed door opportunisme en beperkte rationaliteit, deze begrippen worden in paragraaf 1.3.4 toegelicht. In de komende paragraaf gaan we eerst in op de transactiekostentheorie en hoe deze verklaart waarom organisaties er soms voor kiezen om producten te kopen, in plaats van producten zelf te maken.

2.2.3.3. De transactiekosten in de TCE

De uitleg van de elementen in de transactiekostentheorie vindt zijn basis in het artikel *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations* gepubliceerd door Williamson in 1979. Williamson(1979) gaat er vanuit dat ondernemingen erop gericht zijn om transactiekosten zo laag mogelijk te houden. Voorbeelden van transactiekosten zijn de kosten voor onderhandelingen, contracten opstellen, controlestructuren vormen en uitvoeren, het plannen van activiteiten en het monitoren van de activiteiten. In de transactiekostentheorie noemt Williamson(1979) een drietal factoren die van invloed zijn op transactiekosten: 1. onzekerheid, 2. de frequentie waarin transacties zich herhalen, en 3. de gradatie van benodigde duurzame en transactiespecifieke investeringen.

- ad 1. Onzekerheid rondom transacties. De onzekerheid van transacties wordt vooral bepaald door onverwachte wendingen in de omgeving van een transactie en de complexiteit van een transactie zelf. Communicatie over de transactie speelt hierbij een belangrijke rol. Hoe onoverzichtelijker de gevolgen van een transactie zijn, des te meer kosten maakt men om ongewenste gevolgen te beperken.
Stelling: Hoe minder onzekerheid, des te makkelijker een markttransactie kan worden georganiseerd.
- ad 2. Frequentie van herhalende transacties. De frequentie is een relevante dimensie omdat het direct verband houdt met de spreiding van kosten. Bij erg specifieke transacties, kan

het nodig zijn om een uitgebreide en gespecialiseerde beheersstructuur te kiezen. Hoe vaker een transactie voorkomt hoe beter de kosten voor een dergelijke structuur te verantwoorden is.

Stelling: Hoe vaker een transactie voorkomt, des te lonender is het om een bedrijfstransactie te organiseren.

- ad 3. Transactiespecifieke investeringen. Naarmate een investering specifiek is voor een bepaalde relatie kan deze moeilijker worden gebruikt voor andere doeleinden. Deze investeringen creëren waarde voor één specifiek relatie en weinig of geen waarde voor een andere uitwisselingsrelatie. Williamson(1979) zet drie types specifieke investeringen uiteen. Een investering kan specifiek zijn door locatie, fysieke hulpbronnen en menselijk hulpbronnen. Zo zijn specifieke locaties bijvoorbeeld gerelateerd aan transportkosten. Specificiteit van fysieke hulpbronnen is gerelateerd aan hogere kosten voor productiemiddelen. Specificiteit van menselijke hulpbronnen zijn gerelateerd aan kosten voor opleiding en salaris van personeel.

Stelling: Hoe specifiek de transactiekosten zijn, des te logischer een keuze voor hiërarchische transactie is, maar ook: des te meer bindend een markttransactie kan zijn.

Intermezzo: Concrete voorbeelden van transactiekosten (gebaseerd op Williamson, 1995)				
Taak	Onzekerheid	Frequentie	Specifiekheid	Vaak uitbesteed?
Productie bumpers Peugeot 207	Laag	Hoog	Hoog	Ja
Gemeentelijke afvalophaaldienst	Laag	Hoog	Laag	Ja
Research & Development medicijnen voor een farmaceutisch bedrijf	Hoog	Laag	Hoog	Nee

Tabel 2 : Voorbeeldtaken transactiekosten

Voorbeeld 1, bumpers Peugeot 207: De onzekerheid is laag, omdat de kans klein is dat er in korte tijd wezenlijke dingen veranderen aan de bumpers. Meestal veranderen bumpers pas bij een nieuw model, en dat is na minimaal twee jaar. De frequentie is hoog want dagelijks moeten een aantal bumpers worden afgeleverd. De specifiekheid is hoog, want de fabriek staat op een bepaalde plek in een land en de bumpers kunnen alleen op een Peugeot 207 worden gemonteerd, omdat ze bijvoorbeeld niet passen op een BMW X5. Naast deze praktische specifiekheid zijn ook de hoge kwaliteitseisen bepalend voor de hoge specifiekheid van deze taak.

Autofabrikanten besteden vaak delen van de productie uit. Een lage onzekerheid gecombineerd met een hoge frequentie en een lage specifiekheid is ideaal voor productie door marktpartijen. In dit voorbeeld is de specifiekheid hoog, maar toch wordt deze taak uitbesteed. De macht van Peugeot over een producent is dusdanig groot dat een aanbieder graag aan de specifieke wensen van Peugeot wil voldoen.

Voorbeeld 2, afvalophaaldienst gemeente: De onzekerheid is laag, afval is een goed waarvan in de komende jaren naar alle waarschijnlijkheid alleen maar meer zal komen en de kans is klein dat er in de komende jaren plaatselijk hele grote wijzigingen in komen. De frequentie is hoog want het gaat om minimaal wekelijks afval ophalen. De specifiekheid is laag, afval ophalen is iets wat iedereen kan doen, de productiemiddelen (zoals vrachtauto's met opbouw) zijn makkelijk te verkrijgen en opnieuw inzetbaar. De afvalophaaldienst wordt vaak uitbesteed door gemeentes. Het ophalen van afval is redelijk veilig om uit te besteden, de onzekerheid is laag. Afval ophalen is kapitaalintensief door dure productiemiddelen en veel personeel. Het risico dat daarmee gemoeid is, zijn gemeentes liever kwijt dan rijk.

Voorbeeld 3, ontwikkeling medicijnen voor farmaceutisch bedrijf: De onzekerheid is hoog bij de ontwikkeling van medicijnen: Markt- en omgevingsontwikkelingen hebben geen grote kans op snelle of ingrijpende veranderingen, maar het is wel zo dat de toekomst van het bedrijf grotendeels afhankelijk is van de ontwikkeling van nieuwe medicijnen. De frequentie is laag: De ontwikkeling van medicijnen (van uitvinding tot product in de markt) bestrijkt meerdere jaren vanwege allerlei kwalitatieve keuringen. De specifiekheid is erg hoog: Gebruikte apparatuur is erg specifiek en duur bovendien is het personeel bijzonder hoog opgeleid en de salarissen zijn hoog. Het is ongebruikelijk dat Research & Development wordt uitbesteed, omdat bedrijven de kennis graag in huis willen houden.

2.2.3.4. De uitleg voor beperkte rationaliteit en opportunisme in de TCE

De elementen onzekerheid, frequentie en specificiteit geven aan hoe de transactiekosten globaal weer te geven zijn. Volgens Williamson(1979) zijn er echter twee gedragingen van mensen die van sterke invloed zijn op de hoogte van de transactiekosten. Hij veronderstelt dat twee menselijke eigenschappen transactiekosten doen stijgen. Enerzijds noemt hij beperkte rationaliteit (bounded rationality), waarmee Williamson(1979) erop wijst dat mensen niet altijd in staat zijn een perfecte afweging te maken, omdat ze in veel gevallen niet alle invloeden of omgevingsfactoren kunnen overzien.

Clegg en Hardy hebben beperkte rationaliteit in 1999 heel bondig omschreven, een vertaling: "De omgeving van een organisatie wordt gekarakteriseerd door onzekerheid en complexiteit. Mensen hebben maar een beperkte bekwaamheid om alle informatie te bevatten om hun heen en om de omgeving om hen heen te begrijpen. Deze beperkte bekwaamheid wordt bounded rationality genoemd en door deze beperkte bekwaamheid worden de transactiekosten hoger naarmate de onzekerheid in de omgeving groter wordt."

Anderzijds noemt Williamson(1979) opportunisme, hiermee wijst hij op negatieve effecten van de klassieke theorie van Smith, waarin mensen hun eigen belang najagen. In het geval van een markttransactie met strijdigheid van belangen heeft dit een negatief effect op de hoogte van transactiekosten. Het opportunisme dat Williamson(1979) beschrijft is in zoverre gelijk aan de neoklassieke theorie en de rationele keuzetheorie, dat Williamson(1979) er eveneens vanuit gaat dat mensen keuzes maken op basis van eigenbelang. Williamson(1979) is echter van mening dat opportunisme onderscheiden moet worden van de 'economic man' (uit de hiervoor genoemde twee theorieën), door list en bedrog toe te voegen aan deze rationele keuze. Williamson(1979) beweert dat organisaties en actoren alles in het werk stellen om hun eigen belang te bereiken, zelfs vals spelen of het uitbuiten van anderen wordt daarbij als middel ingezet. Dit opportunisme geldt voor beide zijden van de transactie, zowel afnemer als leverancier.

Beperkte rationaliteit en opportunisme hebben tot gevolg dat naarmate deze twee sterker aanwezig zijn, het voordeliger is om transacties in een hiërarchie te organiseren, omdat motivatie- en coördinatiekosten in een hiërarchie relatief lager zijn.

De ervaren vrijheid voor opportunistisch gedrag is afhankelijk van de positie ten opzichte van de omgeving en de werking van vraag en aanbod. Bij een groot aanbod heeft de afnemer meer vrijheid voor opportuun gedrag, omdat gekozen kan worden voor een andere aanbieder. Bij schaarste heeft de leverancier mogelijkheden tot opportuun gedrag, omdat hij de prijs bijvoorbeeld kan opschroeven zonder dat de afnemer naar een andere leverancier overstapt.

Williamson(1975, 1979 en 1995) beweert dat het logisch is dat er hiërarchische organisaties ontstaan. De transactiekostentheorie wijst uit dat bij de productie van het merendeel van de transacties, de transactiekosten het laagst zijn binnen een hiërarchie. De theorie van Williamson(1979) is een raamwerk dat een goed beeld geeft van de afwegingen die organisaties maken bij hun productie. Er is echter nog wel enige verdieping aan te brengen in de theorie en de theorie is moeilijk kwantificeerbaar.

2.2.3.5. Aanvulling en kritieken op de TCE

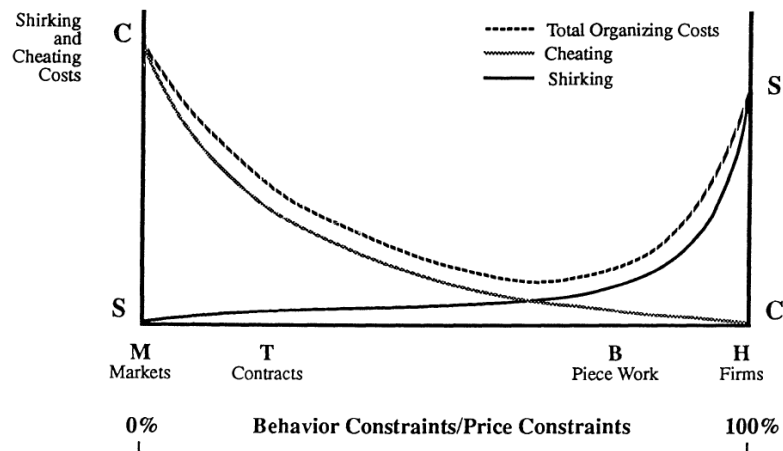
In figuur 2.1 was te zien dat transactiekosten samen met productiekosten de totale kosten vormen en dat de transactiekosten zijn opgebouwd uit coördinatiekosten en motivatiekosten. Tot nu toe is bij de beschrijving in de voorgaande paragraaf veel aandacht gegeven aan de structuur en coördinatie in organisaties. In een aanvulling op de theorie van Williamson(1975) wordt specifiek aandacht gegeven aan de effecten van de structuur op de motivatiekosten.

Jean Francois Hennart(1993) heeft zich verdiept in het ontstaan van hybride vormen van organisatie. Hybride vormen zijn organisatievormen, waarbij het beste uit twee werelden genomen tracht te worden. Men kiest dan voor een organisatievorm tussen volledige hiërarchie en volledige markt in. Hennart(1993) stelde zich de vraag waarom organisaties zich niet geheel

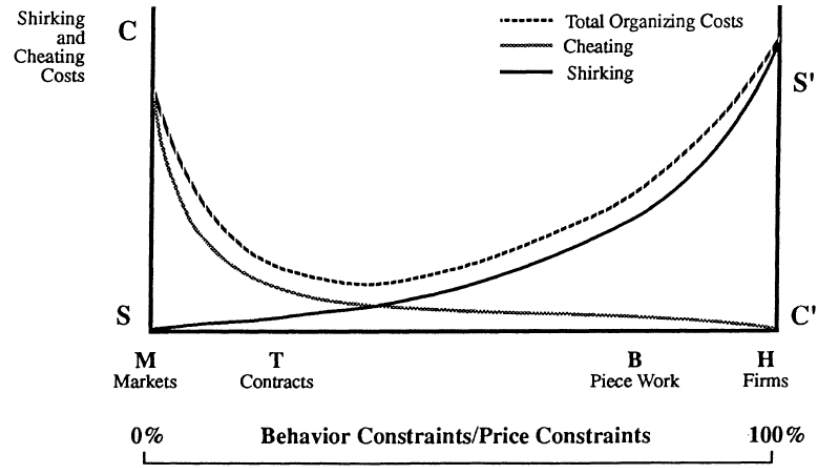
aan de zijde van markt of geheel aan de zijde van hiërarchie bevinden. Hij ontdekte dat werknemers in hybride vormen van organisatie dezelfde motivatiekenmerken vertoonden als de organisatievorm waar ze het meest op lijken. De motivatiekosten in een hybride vorm zijn echter veel lager dan de motivatiekosten in een van beide uiterste organisatievormen. Hennart(1993) maakte een vijftal interessante en relevante veronderstellingen:

1. Men moet een onderscheid maken tussen organisatiemethoden (het prijsmechanisme en hiërarchie) en instanties (markten en bedrijven). Waarbij instanties gebruik kunnen maken van verschillende organisatiemethoden of een mix van beide.
2. De twee organisatiemethoden gebruiken verschillende beloningstechnieken. Het prijssysteem beloont op basis van output (bijvoorbeeld het aantal producten) en het hiërarchische systeem beloont op basis van de input (bijvoorbeeld het aantal uur in de week dat een werknemer de baas ter beschikking stelt).
3. De kosten voor het beperken van opportuun gedrag in het prijsmechanisme (priceconstraints) worden ook wel fraudeerkosten (cheating costs) genoemd. Het betreft de kosten voor het meten van de output en de kosten als gevolg van fraude wanneer het meetsysteem faalt. De kosten voor het hiërarchische systeem bestaan uit de som van kosten voor gedragsbeheersende maatregelen (behavior constraints) en laksheidkosten (shirking costs) bij falende gedragsbeheersende maatregelen.
4. Prijsbeperkende maatregelen minimaliseren laksheid, maar moedigen frauderen aan. Gedragsbeperkende maatregelen minimaliseren frauderen, maar moedigen laksheid aan. Wanneer men kiest tussen de beide vormen van organisatie kiest men eigenlijk tussen kosten die het makkelijkst beheersbaar zijn. Het prijsmechanisme heeft relatief hoge kosten voor het meten van output plus de resterende kosten voor fraude. Den hiërarchie heeft relatief hoge kosten voor het beheersen van gedrag plus de resterende kosten voor laksheid.
5. Markten gebruiken meestal het prijsmechanisme. Bedrijven gebruiken meestal een hiërarchie. Echter, vanwege verminderde resultaten van het meten van output en het beheersen van gedrag, kiezen zowel markten als bedrijven voor een mix van methoden. Deze mix neigt bij bedrijven naar het beheersen van gedrag en bij markten naar het meten van output.

Figuur 2.2 Shirking en cheating costs handled by piecework, Hennart (1993, page 539)



Figuur 2.3 Shirking en cheating costs handled by contract, Hennart (1993, page 539)



Hennart(1993) heeft met deze veronderstellingen een interessante verdieping gegeven aan de TCE. Gemeentes kennen een sterk hiërarchische cultuur. Medewerkers krijgen een maandloon en worden gecontroleerd door een medewerker die boven hen is aangesteld in de hiërarchie. Het fenomeen raamambtenaren wat kort genoemd was in de vorige paragraaf is mogelijk te verklaren met deze veronderstellingen. Uit het raam staren is een vorm van laksheid en is mogelijk gemaakt doordat een medewerker niet gedurende de volledige werktijd wordt gecontroleerd. Door middel van uitbesteding wordt een andere vorm van organisatie ingezet. Er is dan sprake van een hybride vorm of het prijsmechanisme.

Volgens Hennart(1993) hebben bedrijven en markten een voorkeur voor hybride vormen van organisatie, omdat ze dan gebruik kunnen maken van het beste uit twee werelden. Markten kiezen voor meer hiërarchie door een contract: een raamwerk waarin afspraken worden vastgelegd over het werk en de prijs van een medewerker. Hiërarchische organisaties kiezen voor toelating van het prijsmechanisme door vormen van prestatiebeloning.

In figuur 2.2 is te zien hoe het mechanisme dat Hennart(1993) in zijn onderzoek heeft gevonden de transactiekosten beïnvloedt. De kosten die gemaakt worden, zijn heel groot bij de uitersten, het prijsmechanisme van de markt en de hiërarchie van bedrijven. Door het gebruik van stimulansen uit het tegenovergestelde mechanisme ontstaat een hybride vorm waarin een groot deel van de kosten voor vals spelen of laksheid worden beperkt.

Mark Granovetter schreef in 1992 in de Acta Sociologica over de transactiekostentheorie. In dit artikel was hij kritisch ten opzichte van de economische denkwijzen die schijnbaar klakkeloos worden overgeplaatst naar andere vakgebieden, Granovetter(1992) noemde dit het nieuw economisch imperialisme. Volgens hem is de transactiekostentheorie te algemeen en doet het tekort aan de complexiteit van de sociale omgeving. Ondanks deze forse kritiek schreef hij over social embeddedness, dat gezien kan worden als een aanvulling op de transactiekostentheorie. Door de factor sociale gebondenheid (social embeddedness) toe te voegen in het raamwerk van de TCE kan een groot deel van de sociale omgeving meegenomen worden in het model. Granovetter(1992) onderbouwde zijn stelling over sociale complexiteit en sociale gebondenheid met 3 klassieke veronderstellingen, te weten:

1. Het najagen van economische doelen is normaal gesproken vergezeld door doelen van niet-economische oorsprong, zoals (sociale) cohesie, goedkeuring, status en macht.
2. Economische actie is (net als alle andere acties) sociaal gesitueerd en kan niet door enkel individuele motieven worden verklaard. Economische acties zijn eerder ingebed in netwerken van persoonlijke relaties dan uitgevoerd door gesepareerde actoren.

3. Economische instanties 'ontstaan' niet automatisch door bepaalde onvermijdelijke omgevingsvariabelen, maar ze worden 'sociaal geconstrueerd'.

Granovetter(1992) wijst in zijn artikel op de sociale gebondenheid van het individu in een organisatie. De factor inter-persoonlijk vertrouwen (interpersonal trust) zou meegenomen moeten worden in de TCE. Inter-persoonlijk vertrouwen heeft een positieve invloed op onzekerheid. Dat wil zeggen dat de onzekerheid lager wordt. Verondersteld wordt dat een goede verstandhouding tussen mensen en organisaties ertoe leidt dat er minder tijd en geld gestoken hoeft te worden in het afdekken van risico's. Wanneer men al jarenlang heeft samengewerkt, vinden beide partijen het minder nodig om elk detail van een contract uit te werken. Wat er over en weer verwacht wordt is bij beide partijen bekend.

De zienswijze van Granovetter(1992) is door vele sociologen overgenomen. Voorbeelden van onderzoeken waarin de zienswijzen van Granovetter(1992) zijn meegenomen:

- O Jap & Anderson hebben in 2003 onderzoek gedaan naar de rol van ex-post opportunisme in de relatie tussen aanbieders en afnemers. De duur van de relatie en het inter-persoonlijk vertrouwen zijn een onderdeel van de schaal waarmee ze de metingen hebben verricht.
- O Rooks, Raub & Tazelaar hebben zich in een publicatie uit 2006 gericht op de ex-post problemen die ontstaan in transacties tussen aanbieders en afnemers. De onderzoekers hadden meerdere hypothesen opgesteld zowel voortvloeiend uit de transactiekostentheorie als uit de New Economic Sociology waarvoor Granovetter in 1992 een eerste aanzet heeft gegeven. Opvallend is dat voor beide theorieën bewijzen zijn gevonden in hun onderzoek.
- O Kamann, Snijders, Tazelaar & Welling hebben onderzoek gedaan naar de relaties tussen aanbieders en afnemers in de bouw. Opvallend in dit onderzoek waren de elementen 'shadow of the past' en 'shadow of the future'. Shadow of the past refereert aan de gezamenlijke geschiedenis die ze aanbieders en afnemers hebben gehad, dit geeft vertrouwen voor de toekomst en resulteert in minder problemen. Shadow of the future geeft weer in hoeverre aanbieders en afnemers verwachten in de toekomst samen te werken dit heeft tevens een invloed op het ontstaan van problemen. Des te hoger de verwachtingen van toekomstige samenwerking zijn, des te minder problemen er ontstaan.

Tot zover de beschrijving van theorieën omtrent visies over arbeidsdeling en economisch gedrag. In de volgende paragraaf wordt de focus verlegd naar uitbesteding in Nederland.

2.3 Nederland en uitbesteding

Uitbesteding is een begrip dat in vele vormen plaats kan vinden en meerder benamingen kan hebben gekregen. Om vast stellen wat exact onderzocht gaat worden de grenzen van het onderzoeksveld vastgesteld door middel van een definitie. Vervolgens wordt de maatschappelijke en politieke aanleiding voor uitbesteding beschreven. Als vervolg op de externe aanleiding voor uitbesteding wordt de interne ontwikkeling naar uitbesteding beschreven. Als laatste wordt beschreven welke juridische vormen van organisatie mogelijk zijn, omdat de wet en de beperkingen die daaruit voortvloeien een belangrijke rol spelen bij uitbesteding van gemeentelijke taken. De paragraaf kent de volgende opbouw:

1. Definiëring van uitbesteding en aanverwante begrippen
2. Politiek-maatschappelijke aanleiding voor uitbesteding van gemeentelijke taken
3. De ontwikkeling van organisaties naar uitbesteding
4. Juridische vormen van organisatie

2.3.1 Definiëring van uitbesteding en aanverwante begrippen

Uitbesteding is een onderwerp waarbij veel vakjargon wordt gebruikt, daarom is het belangrijk om scherp te hebben wat bedoeld wordt met de term uitbesteding en aanverwante begrippen. De definiëring van uitbesteding zoals wij die hanteren, is grotendeels aansluitend op de definiëring van Berenschot, zoals die door Van Putten (2006) is vastgelegd.

Domberger(1998) en Aarts & Lenders (1997) beschrijven uitbesteding als volgt: 'het laten uitvoeren van activiteiten door een andere organisatie, bijvoorbeeld door het overdragen van activiteiten of door het inhuren van externe deskundigen voor specifieke projecten / activiteiten. Het werken met tijdelijk personeel, zoals uitzendkrachten, wordt niet tot uitbesteding gerekend'. Gay & Essinger (2000) definiëren uitbesteding enigzins anders: 'the transfer to a third party of the continuous management responsibility for the provision of a service governed by a service level agreement'. Van Engelen (2005) geeft de beste definitie: 'Uitbesteding komt voor als een organisatie (de cliënt) de verantwoordelijkheid over een interne businessfunctie geheel of gedeeltelijk overdraagt aan een externe leverancier van diensten (leverancier). In dit onderzoek zal een variatie op de laatste definitie worden gehanteerd. Deze laatste definitie omvat alle situaties waarin bedrijfsfuncties buiten de organisatie worden georganiseerd, maar het doet tekort aan de situatie van gemeentes. Het schenkt namelijk te weinig aandacht aan de volgende twee elementen: het dragen van verantwoordelijkheid en de plaats buiten de gemeentelijke hiërarchie.

Het eerste element, het dragen van verantwoordelijkheid, is in het eerste hoofdstuk duidelijk geworden door het voorbeeld van de vuilophaaldienst in Amsterdam. Gemeentes kunnen weliswaar de dagelijkse verantwoordelijkheid overdragen aan een andere instantie, maar de eindverantwoordelijkheid houden gemeentes altijd. Het tweede element is het 'buiten de gemeentelijke hiërarchie plaatsen'. Bij gemeentes komt tijdelijke inhuur, uitzendkrachten en ad-interim dienstverlening door externen veel voor. Deze vormen van dienstverlening worden niet meegenomen als onderzochte variabelen, omdat hierbij geen sprake is van een beleidsmatige keuze voor het overdragen van verantwoordelijkheid. Bovendien is de impact op de structuur en cultuur van de organisatie veel minder dan bij het buiten de organisatie plaatsen van een onderdeel. De te gebruiken definitie voor uitbesteding wordt daarmee als volgt:

'Gemeentelijke uitbesteding komt voor wanneer een gemeente (de cliënt) de uitvoering van een gemeentelijke of ondersteunende taak overdraagt aan een externe organisatie (leverancier), waardoor de taak geheel of gedeeltelijk buiten de gemeentelijke hiërarchie wordt geplaatst en de leverancier voor de taak verantwoordelijk wordt gehouden.'

Belangrijk om te vermelden is dat het goed mogelijk is dat bepaalde samenwerkingsvormen die bij gemeentes niet bekend staan als zijnde uitbesteding, wèl binnen deze definitie vallen (bijvoorbeeld wanneer het gaat om vergevorderde zelfstandigheid of vergaande samenwerking).

Een ander voorbeeld en veel voorkomende vorm van uitbesteding is een Shared Service Center (SSC). Dit is een samenwerkingsvorm die zowel binnen als buiten de organisatiegrens kan zijn ingericht, maar in opzet een zelfstandige hiërarchie heeft. Een SSC valt nog binnen de definitie van uitbesteding, omdat een SSC de uitvoer van diensten afzonderlijk van de oorspronkelijke organisatie doet en verantwoordelijk wordt gehouden voor de uitvoer van gemeentelijke taken. De meest gangbare definitie voor een SSC is ontwikkeld door professor Strikwerda (2003): 'Shared Service Centers zijn een resultaatverantwoordelijk samenwerkingsverband dat tot taak heeft het leveren van diensten op een specifieke specialisatie aan de afzonderlijke moederorganisaties op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs'.

Een belangrijk onderdeel van uitbesteding is het maken van afspraken over wie, waarvoor verantwoordelijk is. De meest gebruikte naam voor een dergelijk document is een service level agreement; vaak afgekort tot SLA. De beste definitie hiervoor is afkomstig van Vandaele & Gemmel (2004): 'Een SLA is een overeenkomst tussen een leverancier en een afnemer, waarin is aangegeven wat het minimaal aanvaardbare serviceniveau van een dienst is die een leverancier levert aan de afnemer.'

2.3.2 Politiek-maatschappelijke aanleiding voor uitbesteding van gemeentelijke taken

In het politieke klimaat van Nederland is een betere organisatie van de overheid een blijvend aandachtspunt. In de regering Balkenende I (2002-2002) was de verbetering van de bedrijfsvoering van de overheid al een onderdeel van het regeerakkoord. De uitvoering van overheidstaken moest kwalitatief verbeterd worden zonder daarbij te groeien qua formatie. In de regering Balkenende II (2003-2006) werd zelfs een korting beoogd van 1% op de totale formatie van de overheid, met als doel om de overheid met minder personeel dezelfde output te laten genereren. Ook in Balkenende IV (2007-2010) wordt gesproken over de bedrijfsvoering van de overheid. In de zesde pijler van het coalitieakkoord wordt geschreven over herijking van politieke prioriteiten, andere werkwijzen en verbetering van bedrijfsvoering bij de overheid. Het volgende citaat uit het coalitieakkoord 2007 typeert de opvatting van de huidige regering kernachtig: *“Geen blauwdrukken van bovenaf, maar zoeken naar draagvlak, open staan voor initiatieven van burgers, streven naar maatwerk en waar mogelijk decentralisatie.”* Dit citaat heeft zijn weerslag op drie belangrijke zaken die landelijk en lokaal spelen en een aanleiding zijn op de keuze van gemeentes om uit te besteden. De 3 elementen zijn: decentralisatie, grotere maatschappelijke behoefte aan transparantie en meetbaarheid van overheden en tot slot bezuinigingen van de rijksoverheid.

2.3.2.1. Decentralisatie

De bovenstaande politieke ontwikkelingen leggen de verantwoordelijkheid neer bij lagere niveaus van de overheid. Door decentralisatie (het delegeren naar lagere schijven in de overheidsorganisatie) wordt verwacht dat er directer wordt gecommuniceerd en meer flexibele oplossingen worden bedacht. Tegelijk heeft het een nadeel dat schaal- en synergievoordelen van een centrale overheid wegvallen. Provincies en gemeentes krijgen meer verantwoordelijkheden en moeten daardoor ook steeds meer verantwoording afleggen.

2.3.2.2. Maatschappelijke behoefte aan transparantie en meetbaarheid

Hoewel lagere overheden meer verantwoordelijkheden en taken krijgen toebedeeld, wordt groei in formatie niet zonder meer toegestaan. Deze verandering heeft een historische oorsprong: na de tweede wereldoorlog werd de verzorgingsstaat opgebouwd. De heersende opvatting na de oorlog was dat een overheid diende te zorgen voor haar onderdanen. Aan het einde van de twintigste eeuw waren er echter steeds meer geluiden te horen dat de rijksoverheid te ver ging in de zorg voor haar onderdanen, de verzorgingsstaat was te groot geworden en had te zware lasten met zich meebracht. De overheid wordt steeds meer gezien als een noodzakelijk kwaad. Dit beeld is mede een gevolg van het imago van een overheid die inefficiënt en bureaucratisch is. Er is maatschappelijke vraag ontstaan naar overheden waarvan gezegd kan worden dat ze efficiënt is en doet waarvoor ze in stand wordt gehouden. Met transparantie en meetbaarheid willen overheden verantwoording afleggen over hun financiële en organisatorische situatie.

2.3.2.3. Bezuinigen

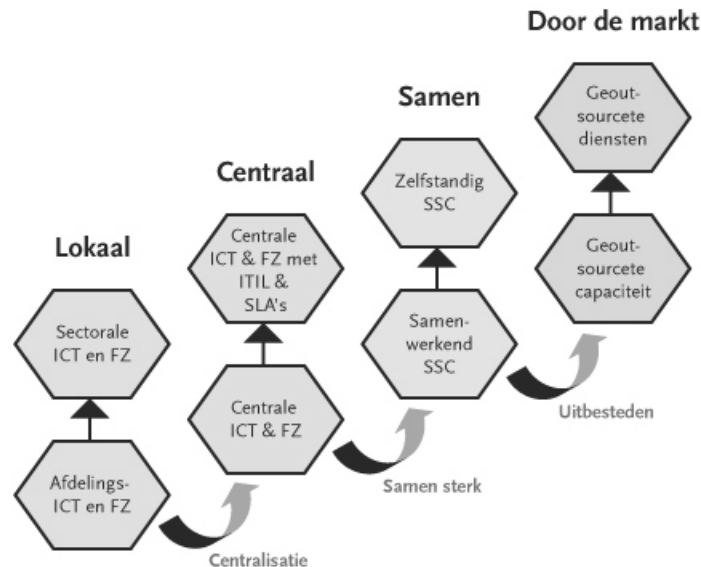
Een van de aanleidingen voor bezuinigingen is de maatschappelijke ontwikkeling van vergrijzing. De balans tussen het aantal ouderen waarvoor de overheid zorg inricht en de lasten die gedragen moeten worden door een relatief kleiner wordende groep werkenden, stelt de rijksoverheid voor een dilemma: Enerzijds betekent lastenverzwaring voor werkenden een vermindering van welvaart en een verslechtering van de Nederlandse concurrentiepositie. Anderzijds is het afbouwen van de zorg voor ouderen een klap in het gezicht van de mensen die de huidige welvarendheid van Nederland hebben opgebouwd. De generatie die nu met pensioen dreigt te gaan heeft Nederland na de oorlog weer opgebouwd en heeft voor een belangrijk deel Nederland haar huidige welvaart gebracht. Voor een regering is het risicovol om te snoeien in de voorzieningen voor de oude dag. Niet alleen vanwege het krediet dat deze generatie heeft opgebouwd, maar ook vanwege de invloed en het aantal kiezers die betrokken zijn bij dit discussiepunt.

Vooralsnog hebben de regeringen Balkenende gestuurd op een algemene bezuiniging bij de overheid. De overheid moet afslanken in al haar gelederen. Door alle kostenposten te verminderen, kunnen de kosten voor de ouderenzorg in stand blijven. Decentralisatie leidt wel tot afvloeiing van ambtenaren bij hogere overheden, maar leidt niet noodzakelijkerwijs tot groei in formatie bij lagere overheden. De combinatie van de drie elementen uit de aanleiding leiden ertoe dat overheden in toenemende mate aandacht besteden aan procesmatige inrichting van overheidsonderdelen. Kort samengevat: Gemeentes willen meer doen, voor minder geld. Een groot aantal gemeentes zien een oplossing in een uitbreiding van samenwerking. In een groot aantal gevallen leidt dit tot uitbesteding.

2.3.3 De ontwikkeling van organisaties naar uitbesteding

Het uitbesteden van een bedrijfs onderdeel komt zelden zomaar uit de lucht vallen, in de meeste gevallen is er een ontwikkeling van verzelfstandiging aan vooraf gegaan. Deze ontwikkeling kan worden opgedeeld in drie fasen.

Figuur 2.3 ontwikkeling van verzelfstandiging tot outsourcing



De eerste fase is centralisering van taken. Hierbij worden bedrijfs onderdelen samengevoegd, tot een nieuwe afdeling binnen de organisatie. De tweede fase is de (eventueel interne) vorming van een Shared Service Centre (SSC). Hierbij worden gecentraliseerde taken opgepakt door een verzelfstandigde organisatie die haar diensten op contractbasis aanbiedt aan de moederorganisatie. Een voorbeeld hiervan is het SSC van de Twentse netwerksteden, die gezamenlijke inkoop en facilitaire diensten hebben. Williamson(1975) zou dit een hybride transactie noemen. Het bevat elementen van zowel hiërarchische organisatie (er bestaat een semi-interne beheersstructuur), als marktorganisatie (er is sprake van transactie op basis van een contract). De derde fase is een markttransactie, het uitbesteden aan marktpartijen. Figuur 2.3 geeft een voorbeeld van een ICT & FZ-afdeling dat deze stadia doorloopt.

2.3.4 Juridische vormen van organisatie

Wanneer een gemeente het besluit heeft genomen om uit te besteden, moet men zich beraden op de werkzaamheden die gedaan dienen te worden en welke bevoegdheden moeten worden overgedragen. Veel van de gemeentelijke verantwoordelijkheden zijn gebonden aan de wet. Daarom is het nodig dat de vorm waarin de uitbesteding plaatsvindt aan de wet voldoet, zodat de taken die een gemeente wil overdragen uitgevoerd mogen worden door de aanbieder.

Rechtsvormen verschillen voornamelijk in de bevoegdheden die een gemeente juridische gezien ermee mag overdragen. Met de keuze van een rechtsvorm wordt de zelfstandigheid van de uitbesteding grotendeels bepaald.

Er zijn vele rechtsvormen waaruit gekozen kan worden wanneer men een uitbesteding overweegt. Het belangrijkste onderscheid dat men kan maken is die van het publieke of private. In het publieke rechtsgebied, waar overheden toe behoren, gelden soms andere wetten en regels dan in het private rechtsgebied waartoe bedrijven behoren. Echter, doordat bij uitbesteding het mogelijk is dat bepaalde diensten buiten de eigen organisatie plaatsvinden, wordt het mogelijk om te kiezen uit zowel publiekrechtelijke rechtsvormen, als privaatrechtelijke rechtsvormen.

De publiekrechtelijke vormen van organisatie worden bepaald door de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Hierin worden een viertal vormen genoemd te weten het Openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan, de centrumgemeentenconstructie en de regeling zonder meer.

Hieronder volgt een korte beschrijving van de vormen die in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen zijn opgenomen:

- Het Openbaar Lichaam is een publieke rechtsvorm waaraan gemeentelijke taken kunnen worden overgedragen.
- Het gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid. Hierdoor is overdracht van gemeentelijk taken beperkt mogelijk.
- Met een centrumgemeentenconstructie kan een gemeente bevoegdheden laten uitoefenen door een andere gemeente (de centrumgemeente). Hierbij gaan de bevoegdheden zelf niet over naar de andere gemeente.
- De regeling zonder meer is de lichtste vorm van samenwerking op basis van de WGR. Er worden geen bestuursorganen in het leven geroepen. Het is een overlegstructuur. Er kunnen geen taken en bevoegdheden worden overgedragen.

De privaatrechtelijke vormen van organisatie worden bepaald door het Burgerlijk Wetboek (BW). Ook hier zijn vele verschillende vormen mogelijk.

- De Naamloze Vennootschap (NV) is een op winst gerichte onderneming ten behoeve van haar aandeelhouders.
- De Besloten Vennootschap (BV) is grotendeels gelijk aan de NV, echter in dit geval is de groep aandeelhouders vastgelegd.
- Een Vereniging heeft leden en een bestuur. Een gemeente kan invloed uitoefenen door zitting te nemen in het bestuur. De vereniging mag geen winst uitkeren aan bestuurders. Verenigingen kennen een verschil in rechtsbevoegdheid. Bij een beperkte rechtsbevoegdheid mag een vereniging geen registergoederen bezitten of erven bij volledige rechtsbevoegdheid mag dit wel.
- Een Stichting heeft geen leden, maar wel een bestuur. Gemeentes kunnen invloed uitoefenen door subsidiëring. Naast een verbod op uitkering van winst is hier ook een verbod op uitkering aan oprichters of bestuurders.
- Een Contract is de lichtste vorm van private uitbesteding. Er worden afspraken gemaakt over de diensten die geleverd worden voor welke prijs. Deze regeling heeft een soortgelijke zelfstandigheid als de Regeling Zonder Meer uit de WGR.

2.4 Conclusie van het theoretisch kader

In het afgelopen hoofdstuk zijn theorieën beschreven over arbeidsdeling en economisch gedrag. De transactiekostentheorie van Williamson (1979) beschrijft waarom organisaties een make-or-buy beslissing maken. Williamson (1979) stelt de transactiekosten centraal voor de afweging van organisaties om een product door de markt te laten maken of in hun eigen hiërarchie. Zoals in figuur 2.1 te zien was zijn de transactiekosten uit te splitsen in motivatiekosten en coördinatiekosten. De productie-, motivatie- en coördinatiekosten zijn in een model gezet en aangevuld met organisatiekenmerken. Het model heeft 8 elementen en is opgesteld vanuit het schema waarin de opbouw van totale kosten werd getoond (figuur 2.1). Het model komt er dan als volgt uit te zien:

Figuur 2.4: Het afwegingskader



Dit model is ontwikkeld op basis van de theorieën die in dit theoretische hoofdstuk behandeld zijn. In het komende hoofdstuk wordt de onderzoeksmethodiek behandeld. In het derde hoofdstuk wordt beschreven hoe dit model getoetst is in de praktijk van gemeentelijke uitbestedingen. De afweging die bij gemeentes vooraf ging aan de uitbesteding worden gereconstrueerd en de huidige beoordeling wordt in kaart gebracht. Omdat afwegingen van gemeenten in kaart worden gebracht wordt dit model vanaf nu een afwegingskader genoemd.

Hoofdstuk 3. Onderzoeksmethodiek

In de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden hoe actueel het onderwerp uitbesteding is en welke wetenschappelijke kennis van toepassing is op dit onderwerp. In het komende hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoek is aangepakt en welke keuzes daarbij zijn gemaakt. Begonnen wordt met de operationalisering van de elementen in het onderzoek. In de operationalisering worden de te onderzoeken elementen toegelicht. Vervolgens wordt de onderzoeksmethodiek beschreven, in deze paragraaf wordt uit de doeken gedaan welke indelingen, benaderingen en analyses gebruikt zijn voor de beantwoording van de deelvragen van het onderzoek. In de laatste paragraaf wordt ingegaan op de verantwoording van het onderzoek, in dit deel wordt kritisch gekeken naar het hele onderzoeksproces. Daarbij wordt aangegeven waarom keuzen zijn gemaakt en waar verbeteringen mogelijk zijn.

In het theoretisch kader zijn een aantal onderzoeken genoemd die betrekking hebben op uitbesteding. Het onderzoek wat voor deze thesis is uitgevoerd, maakt gebruik van de informatie uit deze onderzoeken, maar moet niet worden gezien als een vervolg. Het uitgevoerde onderzoek is exploratief. Er worden dan ook geen hypothesen getoetst die voortvloeien uit het voorgaande onderzoek, er was wel sprake van verwachtingen die gebaseerd zijn op de voorkennis uit voorgaand onderzoek.

3.1 Operationalisering van variabelen in het onderzoek

Alvorens we elk specifiek onderdeel van het onderzoek gaan operationaliseren, wil ik u de hoofd- en deelvragen nogmaals onder de aandacht brengen, omdat deze richting hebben gegeven aan het onderzoek. De hoofdvraag is:

In hoeverre is er sprake van tevredenheid over uitbesteding van gemeentelijke taken?

De deelvragen zijn:

1. Welke elementen worden bij de beoordeling van uitbesteding van belang geacht?
2. Welke verwachtingen hadden gemeentes over de elementen op het moment dat besloten is om de gemeentelijke taak (niet) uit te besteden?
3. Wat zijn de huidige ervaringen met deze elementen nu de gemeentelijke taak (niet) is uitbesteed?
4. Bestaat er een verschil in de beoordeling van de elementen voorafgaand aan uitbesteding en de beoordeling van dezelfde elementen in de huidige situatie?
5. Welke lering kan getrokken worden uit het onderzoek en welke aandachtspunten kunnen worden meegenomen bij toekomstige besluitvorming over uitbesteding en onderzoek naar uitbesteding?

Ter beantwoording van deze vragen is een checklist van 8 elementen opgesteld. Deze 8 elementen kunnen zowel positief als negatief worden beoordeeld, ze vormen een denkkader ter afweging van uitbesteding. Kort samengevat kan het een afwegingskader worden genoemd.

De plus- en minpunten van de elementen worden aan weerszijden van een spreekwoordelijke weegschaal gelegd, waarna de schaal overhelst naar een positief of een negatief oordeel over uitbesteding van de gemeentelijke taak. Alvorens de verschillende elementen toe te lichten wordt het begrip tevredenheid, dat de kern van de hoofdvraag is, geoperationaliseerd.

3.1.1 Operationalisering tevredenheid, T0 en T1

De tevredenheid die in de hoofdvraag wordt genoemd, is als volgt geïnterpreteerd: Tevredenheid is de uitkomst van de vergelijking tussen verwachtingen bij aanvang van uitbesteding en de huidige ervaringen met uitbesteding van gemeentelijke taken. Er is sprake van tevredenheid wanneer de huidige situatie overeenkomt met de verwachtingen of deze zelfs overtreft. Het kan ook zijn dat de verwachtingen niet uitkomen en de huidige situatie slechter wordt beoordeeld dan de verwachting vooraf. In dat geval is de uitkomst van de vergelijking negatief. Bij een negatieve waarde van meer dan 10% over het geheel van de uitbestede taak wordt verondersteld dat er sprake is van ontevredenheid. Indien een gemeente niet heeft uitbesteed, geldt hetzelfde, alleen vice versa.

Om de tevredenheid te meten is er een duidelijk onderscheid gemaakt in twee momenten in de tijd. Het eerste moment (T0) is het moment waarop besloten is om uit te besteden. Er is besloten dat uitbesteden goed is en men verwacht bepaalde voor- en nadelen te gaan ondervinden van het feit dat de gemeentelijke taak nu door een ander wordt uitgevoerd. In de vragenlijst is dit moment telkens 'verwachting vooraf' genoemd. Het tweede moment (T1) vraagt naar de huidige situatie. Sinds het besluit genomen is om uit te besteden heeft de gemeente ervaring opgedaan met de uitbestede taak en heeft men kunnen zien of verwachtingen uitgekomen zijn of dat juist onverwachte elementen een rol spelen. In de vragenlijst werd dit moment telkens 'huidige situatie' genoemd.

Uitbesteden van gemeentelijke taken heeft voor- en nadelen die ten opzichte van elkaar worden afgewogen, deze afweging kan leiden tot een besluit om niet uit te besteden. De gemeentes die dit besluit hebben genomen zijn niet buiten het onderzoek gehouden. In de vragenlijst is de optie voor gemeentes die niet hebben uitbesteed open gehouden door zinnen te gebruiken die gelden voor zowel uitbesteding als niet-uitbesteding. Voor de overzichtelijkheid wordt in de beschrijving van de onderzoeksmethodiek uitgegaan van een gemeente die wel heeft uitbesteed.

3.1.2 Afhankelijke variabelen: Afwegingselementen bij uitbestedingen

Nu is vastgesteld hoe de tevredenheid wordt gemeten, gaan we verder met de beschrijving van de afzonderlijke elementen die zijn opgenomen in de checklist. Elk element tracht een deel van de afweging (voor of tegen uitbesteding) in kaart te brengen. Naast de beoordeling van elk element kan een weging van elk onderdeel worden gegeven, omdat niet voor iedereen alle elementen even belangrijk zijn. Op de weging wordt in de volgende subparagraaf teruggekomen, eerst worden de 8 elementen toegelicht.

Het afwegingskader kent de volgende 8 elementen:

1. Financiën bij uitbesteding
2. Kwaliteit bij uitbesteding
3. Invloed & vertrouwen in uitbesteding
4. Speciale werkzaamheden van de uitbestede taak
5. Inspanning voor de opzet & het onderhoud van de uitbestede taak
6. Monitoren van prestaties van de uitbestede taak
7. Problemen oplossen bij de uitbestede taak
8. Mogelijk misbruik door de aanbieder van de uitbestede taak

De eerste twee elementen, financiën en kwaliteit hebben betrekking op de productiekosten van de uitbestede taak. De elementen 5 en 7 hebben het meest betrekking op coördinatiekosten. De elementen 6 en 8 hebben het meest betrekking op motivatiekosten. De 2 overblijvende elementen, invloed & vertrouwen en speciale werkzaamheden zijn toegevoegd aan het afwegingskader om de interne en externe omgeving van de uit te besteden taak mee te nemen in de overweging. Dit worden organisatiekenmerken genoemd.

De keuze van elementen en stellingen waarmee is gemeten worden in het nu volgende toegelicht. De gemeentes zijn voor elk element 4 stellingen voorgelegd die ze konden beoordelen door punten te geven op een Likert-schaal. Deze schaal had de waarden: 1 Helemaal oneens, 2 oneens, 3 neutraal, 4 eens en 5 helemaal eens (of 6 geen mening). De stellingen zijn beoordeeld voor zowel de verwachting vooraf, als de ervaring in de huidige situatie.

De productiekosten bij uitbesteding

De productiekosten van gemeentes worden door middel van de eerste 2 elementen (financiën en kwaliteit) globaal meegenomen. De situatie waarin het onderzoek plaatsvindt leent zich er namelijk niet voor om gedetailleerde informatie van gemeentes te vragen. Gemeentes zijn niet geneigd om belangeloos gegevens te verstrekken over hun financiële situatie of hun beleving van kwaliteit van een uitbesteding. Door gemeentes op deze oppervlakkige manier te vragen naar een beoordeling van de financiële en kwalitatieve consequenties van uitbesteden, kunnen de productiekosten meegenomen worden zonder dat gemeentes een hoge drempel ervaren. Het voordeel van deze keuze is dat gemeentes een lagere drempel hebben bij deelname, het nadeel is dat de gegevensverzameling minder objectief en gedetailleerd is. Op het moment dat er sprake is van een

afweging tot uitbesteding, is het belang van een organisatie groot en zullen de financiële en kwalitatieve consequenties op gedetailleerd niveau moeten worden onderzocht.

Element 1: Financiën bij uitbesteding

Net als de gemeente Gouda in het persbericht (pag. 5) aangeeft, bestaan volgens van Engelen (2005), Strikwerda (2003) en de trendstudie van Pröpper (2005) de belangrijkste voordelen van uitbesteding uit kostenbesparing. Het reduceren van kosten voor uitvoering (door schaal- en synergievoordelen) en een grotere voorspelbaarheid van kosten (prijzen staan vast) worden gezien als de grootste voordelen. De belangrijkste nadelen zijn minder financiële flexibiliteit (deel van het kapitaal is geïnvesteerd en is daarom niet meer vrij inzetbaar) en de onzekerheid over de winstmarge die een aanbieder neemt (in hoeverre is de prijs van de aanbieder eerlijk). De stellingen voor het element financiën bij uitbesteding behandelen deze voor- en nadelen.

Element 2: Kwaliteit van uitbesteding

Kwaliteit kent volgens de bestudeerde literatuur vele aspecten. Omdat de lengte van de vragenlijst beperkt is (een lange vragenlijst kost veel tijd en leidt tot een lage respons) werd gekozen voor het bevragen van een klein aantal aspecten van kwaliteit. De belangrijkste argumenten die genoemd worden door Strikwerda (2003), Van Engelen (2005) en Pröpper (2005) zijn in deze stellingen meegenomen. Diepere expertise is volgens de literatuur een belangrijk kwalitatief voordeel (door een grotere schaal en een focus als kerntaak kan de aanbieder zich meer specialiseren bij de inzet van mensen en middelen). De procesmatige inrichting van de aanbieder kan beter zijn dan de interne afdeling. Procesmatige inrichting kent vele aspecten, het belangrijkste product van een goede inrichting is de tijdigheid van producten (Van Engelen, 2005). Als laatste wordt een stelling over de flexibiliteit van de gemeentelijke taak voorgelegd (in hoeverre kan men na uitbesteding reageren op veranderende omstandigheden).

Organisatie kenmerken: Invloed, vertrouwen en speciale werkzaamheden van uitbesteding

Met de toevoeging van het derde en vierde element wordt een deel van de opgedane kennis uit het theoretisch kader een plaats gegeven. Granovetter (1985) wees op de sociale inbedding die een belangrijke rol zou kunnen spelen bij een make-or-buy beslissing. Om te zien in hoeverre persoonlijke relationele elementen een rol spelen bij afwegingen over uitbesteding is het element Invloed & Vertrouwen bij uitbesteding opgenomen. Omdat gemeentes volgens de trendstudie van Pröpper (2005) er van overtuigd zijn dat de uitvoering van gemeentelijke taken veel specifieke kennis vereist, is een element opgenomen over de speciale werkzaamheden van een gemeentelijke taak.

Element 3: Invloed & Vertrouwen in uitbesteding

Het element invloed & vertrouwen meet de aanvulling die Mark Granovetter (1985, 1992) heeft gedaan op de transactiekostentheorie. De theorie over sociale gebondenheid is door middel van stellingen over vertrouwen opgenomen. Daarnaast is doormiddel van het opnemen van invloed zijn theorie op het gebied van afhankelijkheid en mogelijkheden tot het uitoefenen van invloed (macht en onafhankelijkheid). De stellingen gaan voor het element 'invloed' in op mogelijkheden tot invloeduitoefening in de directe omgeving en op sturing op werkzaamheden. Voor het deelonderwerp sociale gebondenheid gaan de stellingen in op de ervaren onafhankelijkheid en het vertrouwen in elkaar.

Element 4: Speciale werkzaamheden van de taak.

Dit element heeft een sterke relatie met het onderdeel specificiteit van de transactiekostentheorie. Gemeentes zijn van mening dat hun werkzaamheden bijzonder zijn en moeilijk vergelijkbaar met soortgelijke werkzaamheden in andere bedrijfstakken, daarom is besloten om dit onderdeel apart te zetten in het afwegingskader en te zien of dit ook een aanleiding kan zijn om niet uit te besteden. De stellingen richten zich op de kennis die al is opgedaan bij gemeentes of op de aansturingssystemen die lastiger te ontwikkelen zijn naarmate de werkzaamheden minder specifiek zijn. Dit element meet voor een belangrijk deel de specificiteit, zoals die ook in de TCE beschreven is. Volgens de transactiekostentheorie is hoge specificiteit nadelig bij een overweging om uit te besteden. De schaal met vragen is om deze reden als volgt opgemaakt. De laagste waarde staat voor een hoge specificiteit en wordt als nadelig voor uitbesteding beschouwd. Een lage specificiteit levert weinig drempels op voor uitbesteding en wordt daarom weergegeven met een hogere schaalscore.

De motivatie- en coördinatiekosten: de transactiekosten van uitbesteding

De motivatie- en coördinatiekosten zijn ontleend aan een onderzoek van Varun Grover en Manoj K. Malhotra (2003). De 15 vragen uit het onderzoek van Grover & Malhotra(2003) zijn vertaald en toepasbaar gemaakt op de situatie van gemeentes. De stellingen uit de vragenlijst zijn identiek (qua inhoud en volgorde) aan de lijst van Grover & Malhotra (2003). Element 5 en 7 gaan in op de kosten voor coördinatie. Element 6 en 8 gaan in op de motivatiekosten. Voor elk element zijn 4 stellingen voorgelegd.

Element 5: Opzet/onderhoud van uitbesteding

Dit element meet de moeite die het heeft gekost om de samenwerking op te zetten of overeind te houden. Gevraagd wordt naar: eventueel moeizame informatieverzameling voor het uitzetten van de samenwerking, hoe gemakkelijk afspraken en rolverdelingen konden worden gemaakt en of er onduidelijkheden bestaan over de condities waaronder wordt samengewerkt.

Element 6: Monitoren van prestaties in uitbesteding

Dit element meet in hoeverre er sprake is van monitoren en of dat moeilijk of makkelijk gaat. Gevraagd wordt naar: of men zich eerlijk behandeld voelt, of de aanbieder voldoet aan gestelde eisen, of gemeentes vinden dat ze goed in staat zijn om prestaties van de aanbieder te meten, of meten moeilijk is en of gemeentes het gevoel hebben dat monitoren veel tijd en geld kost.

Element 7: Problemen oplossen in uitbesteding

Dit element meet hoe gereageerd wordt op problemen die ontstaan in de samenwerking. Gevraagd wordt naar: of er standaardoplossingen of benaderingen zijn voor problemen, in hoeverre de aard van de werkzaamheden het oplossen lastig maakt en de mate van aanpassing die benodigd is bij het oplossen van problemen.

Element 8: Mogelijk misbruik door aanbieder van uitbesteding

Dit element meet de mate van misbruik waartoe de aanbieder in staat is (het refereert daarmee aan opportunisme uit de TCE). Gevraagd wordt naar: hoe makkelijk het is voor de aanbieder om feiten te verdraaien in hun voordeel, hoe groot de verleiding is voor de aanbieder om informatie achter te houden of te verdraaien en hoe groot de motivatie voor aanbieders is om misbruik te maken van niet gespecificeerde afspraken en niet te handhaven afspraken in het contract.

3.1.3 Operationalisering van weging van schaalementen

Omdat niet iedereen evenveel waarde hecht aan de verschillende elementen is een weging toegevoegd aan de vragenlijst. Gemeentes kunnen voor elk van de 8 elementen afzonderlijk voor T0 en T1 aangeven welk element belangrijk of onbelangrijk word gevonden bij de afweging. Hierbij is tevens een Likert-schaal toegepast. Ditmaal waren de waarden: 1 Heel onbelangrijk, 2 onbelangrijk, 3 neutraal, 4 belangrijk en 5 heel belangrijk (6 geen mening). Een interessant detail is dat op basis van deze weging gezegd kan worden welke elementen gemeentes van belang vonden bij de verwachting vooraf (dus het moment dat het besluit genomen is) en de belangen die op dit moment spelen, nu het besluit is uitgevoerd en er sprake is van uitbesteding (of niet).

3.1.4 Onafhankelijke variabelen: vorm en inhoud van uitbesteding

De data van de acht kernvariabelen geven een beeld van de verwachtingen en ervaringen van gemeentes met het uitbesteden van gemeentelijke taken. Het is interessant om te zien of bepaalde karakteristieken van uitbesteding een verband hebben met de tevredenheid over uitbesteding. Daarom zijn een viertal onafhankelijke variabelen opgenomen in de vragenlijst.

1. Gemeentegrootte

De onderzoekspopulatie bestaat uit de Nederlandse gemeentes, per 1-1-2008 waren dat er 443 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2008). Om te zien in hoeverre de grootte van gemeentes van belang is voor de uitkomst van een beoordeling van uitbesteding, is gebruikt gemaakt van een indeling op basis van het aantal inwoners. De indeling is gelijk aan de benchmarkonderzoeken van Berenschot. Dit vergroot de vergelijkbaarheid van de gegevens met reeds bekende data van Berenschot. In de volgende tabel is te zien welke groepen gebruikt zijn.

Tabel 3.1: Indeling naar gemeentegrootte

Inwonertal gemeentes	Categorie
0-14.999	A
15.000 – 29.999	B
30.000 – 49.999	C
50.000 – 99.999	D
100.000 +	E

2. Type uitbesteding

De werkzaamheden in gemeentelijke taken kunnen sterk verschillen. Het is dan ook goed mogelijk dat de ene taak meer geschikt is om uit te besteden dan de andere. De gemeentelijke taken worden geclusterd op basis van de BBV-indeling. BBV staat voor Beleid Begroting & Verantwoording. Het is een indeling die in de benchmarks op formatie door Berenschot wordt gehanteerd en bij alle gemeentes bekend is.

3. Publieke of private partners in uitbesteding

In de vragenlijst is een vraag gesteld naar de partners die samenwerken in de uitbesteding. De vraag was of er sprake was van publieke, private, of een combinatie van beide soorten partners.

4. Rechtsvorm van uitbesteding

Voor het meten van de rechtsvorm is een vraag gesteld waarin de opties, zoals gepresenteerd in paragraaf 2.4.4, aan de gemeentes is voorgelegd. Hierbij mochten gemeentes aangeven welke rechtsvorm het dichtst bij de vorm lag, waarin is uitbesteed. De contracten, bestuursakkoorden, convenanten, en dergelijke zijn samengenomen onder een antwoordoptie. Deze rechtsvormen zijn relatief vergelijkbaar en tonen allemaal een zeer lage onafhankelijkheid aan.

3.2 **Verwachtingen**

Alvorens de verwachtingen uit te schrijven, wil ik u als lezer wijzen op de juiste plaatsing van de verwachtingen bij dit onderzoek. Het onderzoek naar de tevredenheid over uitbesteding is een exploratief onderzoek. Het is voor het eerst dat een onderzoek naar tevredenheid over uitbestede taken van gemeentes wordt uitgevoerd in Nederland. Het is dan ook niet mogelijk geweest om hypothesen uit voorafgaand onderzoek te toetsen.

De doelstelling van dit onderzoek is het ontwikkelen van een afwegingskader voor uitbesteding. Er moet een soort checklist ontstaan die gemeentes kunnen hanteren bij het nemen van een besluit over uitbesteding. Hoewel de afweging van gemeentes wordt gereconstrueerd, heeft dit onderzoek niet tot doel de besluitvorming te beoordelen. Het wil slechts nagaan welke belangen destijds hebben gespeeld en welke belangen op dit moment spelen. Het detailniveau van dit onderzoek is bewust laag gehouden, zodat een lijst met elementen die van belang zijn voor een uitbesteding kan worden uitgefilterd.

Algemene verwachtingen over tevredenheid

In de onderzoeken die gehouden zijn onder Nederlandse gemeenten worden weinig tot geen uitspraken gedaan over de tevredenheid over de gehele uitbesteding. De uitspraken die gedaan worden sluiten niet direct aan op de tevredenheid zoals wij die interpreteren of ze zijn niet specifiek voor gemeentes. De verwachting is dat de tevredenheid een duidelijk verschil laat zien tussen de verwachtingen vooraf en de beoordeling in de huidige situatie. Vanwege het feit dat er in de afgelopen jaren een sterke toename is geweest in uitbestedingen van gemeentes, verwachten wij dat gemiddeld genomen de beoordelingen van de huidige situatie positiever zijn dan de verwachtingen vooraf. De tevredenheid zal naar verwachting een positief percentage laten zien.

Verwachtingen bij gemeentegrootte

Gemeentes met een groot aantal inwoners zullen naar verwachting andere elementen van belang vinden, dan gemeentes met een kleinere omvang. De verwachting is dat gemeentes met een kleine omvang verwachten dat de uitbesteding leidt tot winst op het gebied van kwaliteit en invloed. Grotere gemeentes hebben naar verwachting meer belang bij financiële voordelen.

Verwachtingen bij type uitbesteding

De werkzaamheden in gemeentelijke taken kunnen sterk verschillen. Het is dan ook goed mogelijk dat de ene taak meer geschikt is om uit te besteden dan de andere. Door de taken te clusteren, kunnen verschillen tussen gemeentelijke taken (als die er zijn) worden aangetoond.

Verwachtingen bij publieke of private partners

Verwacht kan worden dat gemeentes qua organisatie meer overeenkomsten hebben in publieke samenwerking, maar daarentegen geeft het onderzoek van Pröpper (2005) aan dat gemeentes meer tevreden zijn over private samenwerking. De verwachting is dat gemeentes specifieke gemeentelijke taken het liefst in een publieke uitbesteding onderbrengen.

Verwachtingen bij rechtsvorm van uitbesteding

Dit element geeft een beeld van de onafhankelijkheid van de uitbesteding. Uit onderzoek is gebleken dat aan de hand van de gekozen rechtsvorm een redelijk goede schatting gemaakt kan worden van de zelfstandigheid van een uitbesteding. De verwachting is dat de specificiteit van gemeentelijke taken een negatief verband heeft met de onafhankelijkheid van gekozen rechtsvormen.

3.3 Opzet van het onderzoek

443 gemeentes zijn benaderd door middel van een brief gericht aan de gemeentesecretaris, waarin gemeentes werden uitgenodigd voor deelname aan het onderzoek. De belangrijkste reden voor de adressering aan de gemeentesecretaris is de beschikbaarheid van een adressenlijst. De tweede reden is het feit dat de gemeentesecretaris bestuursrechtelijk gezien de hoogste ambtenaar in functie is en daarom naar alle waarschijnlijkheid weet heeft van beslissingen over uitbesteding. In ruil voor medewerking aan het onderzoek kregen gemeentes een bondige rapportage met daarin de uitleg en fundering van het afwegingskader van het onderzoek, aangevuld met een factsheet waarin elke gemeente afzonderlijk een overzicht kreeg van eigen gemiddelden in verhouding tot het gemiddelde van de onderzoekspopulatie. De gegevens zijn verzameld in de periode van 14 februari tot en met 31 maart 2008. Het gehele onderzoek is uitgevoerd in een periode van 6 maanden. Het is gestart op 16 november 2007 en is geëindigd op 16 mei 2008.

3.4 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek is gekozen voor een Rationeel Empirische strategie, waarin de nadruk wordt gelegd op vragenlijsten. Aanvullend zijn interviews gehouden en bestaande gegevens onderzocht. De keuze voor de rationeel empirische strategie heeft fundamentele en praktische redenen.

De fundamentele reden is het feit dat de transactiekostentheorie en het afwegingskader dat ontwikkeld is een afspiegeling van de werkelijkheid is. In het onderzoek is getest in hoeverre deze afspiegeling aanspreekt en aansluit bij de doelgroep; gemeentes. Tevens is gevraagd om in retrospectief de afweging van een besluit voor of tegen uitbesteding te reconstrueren en daar de huidige opvattingen over dezelfde elementen naast te zetten. Rationeel empirische methoden bieden de mogelijkheid om een objectieve meting te doen van de afwegingen op beide momenten. Door deze strategie te hanteren is getracht de objectiviteit zo hoog mogelijk te houden.

Naast de fundamentele reden zijn er ook praktische redenen. Door te richten op het beschrijven van de verwachtingen en ervaringen bij uitbesteding, wordt het mogelijk om met een enkelvoudige meting voldoende gegevens te verzamelen om een gefundeerde beschrijving te geven van elk element. Het kwantitatief beschrijven van het element is de methode die de meeste en beste resultaten oplevert in de tijd en het budget waarmee gewerkt kan worden. Een belangrijk voordeel van de kwantitatieve methode is dat deze niet bijzonder arbeidsintensief is voor de onderzoeker, deze hoeft bijvoorbeeld niet het hele land door te reizen. Dit heeft tot gevolg dat de reikwijdte van het onderzoek aanzienlijk toeneemt.

Ervaringen en meningen kunnen uiteenlopen en zijn soms moeilijk in categorieën te vangen of in cijfers uit te drukken. Bij het voorleggen van stellingen gaat data verloren, omdat stellingen zelden exact aansluiten op de mening van de respondent. Vanwege de hiervoor genoemde praktische redenen van tijd en budget is van respondenten gevraagd hun mening te laten categoriseren,

ondanks dat van tevoren bekend is dat daarbij waardevolle informatie verloren gaat. Er ontstaan gegevens die bij benadering de mening van de respondent representeren. De informatie die hiermee wordt verzameld zal voor dit verkennende onderzoek voldoende zijn. Het schetst een beeld van de mening over uitbestedingen van gemeentes in Nederland.

3.5 Methoden van dataverzameling

De gebruikte informatiebronnen in het onderzoek bestaan uit vragenlijsten, interviews en bestaande gegevens. Hoe het gebruik van deze middelen is ingezet, leest u in de volgende subparagrafen.

Vragenlijsten

De belangrijkste methode van dataverzameling is de online-vragenlijst. Hierin zijn de vragen en stellingen voorgelegd aan functionarissen van de gemeente. De theorie kon hiermee getoetst worden aan de praktijk. Voor de deelname aan de online-vragenlijst zijn uitnodigingen verstuurd aan alle 443 gemeentes in Nederland. Door middel van nabellen en e-mailen is getracht zoveel mogelijk respons te krijgen.

Interviews

Teneinde een beeld te vormen van de heersende meningen over uitbesteding bij gemeentes in Nederland zijn zowel intern als extern interviews gehouden. De interne interviews zijn gehouden met adviseurs van Berenschot. Vanwege hun jarenlange ervaring is veel informatie boven tafel gekomen over gemeentes en uitbesteding (een aantal van deze adviseurs hebben zelf jarenlang bij gemeentes gewerkt als adviseurs of wethouder). Deze interviews hebben plaatsgegrepen voor en tijdens het uitzetten van de vragenlijsten. De interviews vooraf gaven de mogelijkheid om in te leven in de onderzoeksgroep, waardoor betere vragen gesteld kunnen worden in de vragenlijst. De externe interviews zijn gehouden met functionarissen van de gemeentes. Deze hebben tijdens en na het uitzetten van de vragenlijst plaatsgevonden en hadden als doel om tot een verdieping van de analyse te komen. Een aantal ervan zijn als intermezzo in deze thesis opgenomen ter illustratie van het onderwerp uitbesteding. Door middel van de interne interviews zijn gevoelige of lastige punten met betrekking tot het uitbesteden van bedrijfsonderdelen tijdig opgemerkt, alvorens de vragenlijsten de deur uit zijn gaan. Met de externe interviews tijdens en na de dataverzameling is doorgevraagd naar achterliggende informatie.

Analyse van bestaande gegevens

Er is veel onderzoek gedaan onder gemeentes. Een verscheidenheid aan onderwerpen is onderzocht. Door de data uit de vragenlijsten naast de gegevens uit andere onderzoeken te leggen, wordt het mogelijk om de gegevens te checken en eventuele opvallende afwijkingen op te merken en te onderzoeken. Door gegevens van het CBS, benchmarkonderzoeken van Berenschot, onderzoeken naar SSC's en samenwerking van gemeentes in Nederland onderling en met de data uit de vragenlijst te vergelijken, is voor zover mogelijk gecheckt of de gegevens kloppen.

3.6 Data-analyse

De vragenlijsten zijn geanalyseerd met behulp van SPSS. De belangrijkste analyses en berekeningen die zijn zullen in de komende paragraaf worden toegelicht. In de vragenlijst waren evenveel positieve als negatieve stellingen verwerkt. Hierdoor werden respondenten gedwongen om na te denken over de antwoorden, ook al was men zeer positief. Een respondent die op de schaal van 5 op een 5 uit wilde komen, zou de positieve stellingen met 5 moeten beantwoorden en de negatieve stellingen met een 1. Zodoende werd de respondent gedwongen de vragen te lezen en kon men moeilijk klakkeloos invullen zonder de vraag te hebben gelezen. Voor een juiste berekening zijn de vragen omgepoold door alle negatieve stellingen waarop een 5 of lager is gescoord van 6 af te trekken. Hierdoor werd een lage score hoog en andersom.

Voor de berekening van de weging is een enigszins complexe berekening toegepast. Voor een berekening van een gewogen gemiddelde per element moest de weging worden verwerkt in de berekening van het gemiddelde per element. Zowel de weging als de antwoorden op de stellingen staan op een Likert-schaal van 5 mogelijk antwoorden, waarvan de bovenste 2 positief zijn, de onderste 2 negatief en de middelste neutraal. Om tot een juiste berekening te komen is het nulpunt van de schaal verschoven van 3 naar 0, door van alle waarden 3 punten af te trekken. Hierdoor

werden de negatieve meningen(1,2) ook cijfermatig negatief (-2, -1). Vanaf dat moment kan er gerekend worden met de weging. De berekening bestaat uit: de weging van het element, gedeeld door de gemiddelde weging, maal de score op het element. Aan het einde worden 3 punten er weer bij geteld om de waarde weer in dezelfde schaal van 5 te brengen. Ter verduidelijking een rekenvoorbeeld: Een gemeente heeft gemiddeld voor alle wegingen samen een weging van 4,5 gegeven, maar geeft voor 'Financiën' een weging van 3. De score op 'Financiën' is 4. De foutieve berekening is: $3 / 4,5 = 0,67 * 4 = 2,68$ hier is de gemeente dus negatief over financiën terwijl de oorspronkelijke beoordeling positief was. De juiste berekening is: $(4 - 3 (3 / 4,5)) + 3 = 3,67$. Dit betekent positief over financiën, de lage weging maakt het gewogen gemiddelde echter meer neutraal.

De tevredenheid wordt berekend door een groeipercentage op basis van het gewogen gemiddelde. De berekening is als volgt: $(\text{gewogen gemiddelde T1} - \text{gewogen gemiddelde T0}) / \text{gewogen gemiddelde T0}$.

Om te analyseren welke stellingen of elementen de belangrijkste bijdrage leverden in de totstandkoming van gemiddelden is gebruik gemaakt optimal scaling. Daarnaast is een hoofdcomponentenanalyse (HCA) toegepast om te zien in hoeverre onderdelen van het afwegingskader samengenomen konden worden, omdat deze hetzelfde component meten.

3.7 Verantwoording van het onderzoek

3.7.1 Haalbaarheid, Respons en Generalisering

Bij een grootschalig telefonisch onderzoek van TNS-NIPO is een respons van 20% normaal. Voor een representatief onderzoek onder Nederlandse burgers worden 2500 respondenten gebeld, waarvan er ongeveer 500 daadwerkelijk meewerken. Telefonische enquêtes hebben over het algemeen een hogere respons dan schriftelijke enquêtes, omdat de respondent zich meer aangesproken voelt.

De opzet van het onderzoek maakt gebruik van online-enquêtes en zal naar verwachting dus een lagere respons opleveren. Echter, vanwege de actualiteit en het feit dat vele gemeentes bedrijfsonderdelen uitbesteden, was de verwachting bij dit onderzoek optimistisch: een respons van 15 % werd haalbaar geacht. Dit komt overeen met 67 deelnemende gemeentes. Zie tabel 3.2 voor een uitwerking van 15% respons per gemeentelijke groottecategorie.

Tabel 3.2: verwachte respons van gemeentes

Inwonertal gemeentes	Categorieën	Totaal per categorie	Respons 15%
0 – 14.999	A	126	19
15.000 – 29.999	B	167	25
30.000 – 49.999	C	84	13
50.000 – 99.999	D	41	6
100.000 +	E	25	4
Totaal NL		443	67

De respons is een element dat de haalbaarheid van het onderzoek doet staan of vallen. In de sociale wetenschappen wordt meestal een betrouwbaarheidsniveau van 95% gehanteerd. Door berekening van het betrouwbaarheidsniveau kunnen op basis van de verzamelde gegevens betrouwbare uitspraken worden gedaan over de gemeentes. De gegevens van de deelnemende gemeentes worden op overzichtelijke wijze worden gepresenteerd. Hierdoor krijgen gemeentes zicht op de stand van zaken bij andere gemeentes en Berenschot krijgt zicht op wat er bij de gemeentes in Nederland leeft op het gebied van uitbesteding.

Een betrouwbare generalisering naar gemeentes die niet hebben deelgenomen, zou een verdubbeling van de waarde van de uitspraken betekenen. Hogere waardering van de resultaten en conclusies van het onderzoek heeft als logisch gevolg dat het onderzoek beter bruikbaar wordt als basis voor adviezen in de toekomst. De mate van doelbereiking van dit onderzoek is dus deels afhankelijk van de respons van gemeentes. Wanneer het betrouwbaarheidsniveau niet is gehaald, kunnen uitspraken worden gedaan over de deelnemende gemeentes.

3.7.2 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid kan gedefinieerd worden als zijnde de afwezigheid van toevallige meetfouten. De betrouwbaarheid geeft weer hoe nauwkeurig de gegevens zijn die het onderzoek heeft opgeleverd. Betrouwbaarheid is van groot belang wanneer er uitspraken worden gedaan over delen van de populatie of wanneer generaliseringen worden gemaakt naar andere delen van de populatie.

Het feit dat dit onderzoek geen steekproef trekt, maar wacht op respons, maakt het lastiger om generaliseringen te doen. Het is namelijk zo dat de kans, dat een willekeurige persoon uit de populatie in de onderzoeksgroep komt, niet voor iedereen gelijk is. De manier waarop in dit onderzoek data wordt verzameld, laat toe dat respondenten zichzelf selecteren op basis van bijvoorbeeld interesse in het onderwerp. De mening van geïnteresseerden in uitbesteding zal naar verwachting extremer zijn wanneer men een uitbesteding heeft meegemaakt. Wat tot mogelijk gevolg heeft dat men meer positief of negatief stelling neemt ten opzichte van het onderwerp uitbesteding. De respondenten die geen uitbesteding hebben meegemaakt, of minder geïnteresseerd zijn in uitbesteding, zullen minder geneigd zijn de vragenlijst in te vullen en terug te sturen. Hierdoor wordt het bijvoorbeeld vrijwel onmogelijk om te zeggen hoe gemeentes in Nederland denken over uitbesteding, tenzij er een dusdanig grote steekproef is, dat betrouwbare generaliseringen gemaakt kunnen worden. Om te controleren of deze betrouwbaarheid aanwezig is, kan Cronbach's Alfa worden gebruikt of een betrouwbaarheidsinterval gemaakt worden. Het betrouwbaarheidsinterval zal met behulp van de volgende formule berekend worden: $p \pm 1.96 \sqrt{\{(p*(1-p)/n)*(N - n)/(N-1)\}}$. Het geeft aan in hoeverre de gemeten waarde in de onderzoekspopulatie statistisch gezien (positief of negatief) kan afwijken van de waarde in de gehele populatie.

Deze analyses zijn op de gegevens losgelaten op het moment dat er een vermoeden bestond dat een uitspraak over een bepaalde eigenschap van de onderzochte populatie gegeneraliseerd kon worden naar de gehele populatie of een afgebakend deel daarvan.

In het onderzoek zijn de vragenlijsten de primaire bron voor dataverzameling. Echter, naast de vragenlijsten worden ook interviews gehouden en bestaande gegevens geanalyseerd. De gegevens uit de verschillende bronnen maken het mogelijk om de data uit de vragenlijsten naast andere gegevens te leggen om te zien in hoeverre deze overeenkomen en hetzelfde beschrijven. Deze vorm van triangulatie heeft tot gevolg dat met meer zekerheid vastgesteld kan worden dat de gegevens uit de dataverzameling op waarheid berusten.

3.7.3 Validiteit

Het begrip validiteit wordt door Drenth en Sijtsma (1990) omschreven als 'de mate waarin een test aan zijn doel beantwoordt'. Ten opzichte van betrouwbaarheid betekent dit de afwezigheid van structurele meetfouten. Structurele fouten ontstaan, wanneer de opzet van het onderzoek inherente fouten heeft en daardoor data oplevert die niet het antwoord op de vraag weerspiegelen.

In het tweede hoofdstuk is geschreven over de afhankelijkheid van gemeentes. Voor het verhogen van de medewerking van gemeentes is het van belang om de indrukvaliditeit hoog te laten zijn. Een respondent moet het gevoel krijgen dat de vragenlijst, waarin hij gevraagd wordt gegevens te leveren, ook de mogelijkheid geeft tot het beantwoorden van de hoofdvraag. Door de hoofdvraag weinig complex te laten zijn en de vragenlijst een heldere structuur en routing te geven waarin de elementen van de hoofdvraag terugkomen is een eerste indruk van validiteit gegeven.

De populatievaliditeit van het onderzoek is zwak, omdat er een sterk selectie-effect is. Er is geen steekproef getrokken en respondenten selecteren zichzelf voor het onderzoek. Het onderzoek heeft daarom een beschrijving van de gehele populatie niet als primair doel gesteld. Het onderzoek richt zich op een beschrijving van de onderzoeksgroep. Generalisaties naar delen van de populatie zijn getest en geambieerd omdat generalisaties de informatiewaarde van onderzoek verhogen.

De inhoudsvaliditeit (de mate waarin alle benodigde elementen zijn opgenomen) is lastig in te schatten. Het hoogst haalbare zou zijn om te werken met vragen die al meerdere malen zijn getoetst en geanalyseerd, maar helaas is deze niet gevonden. Er is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van begrippen en formuleringen die bekend mogen worden geacht bij gemeentes. Dit zorgt ervoor dat de kans groter wordt dat vragen op de juiste manier worden geïnterpreteerd en dat

Hoofdstuk 3: Onderzoeksmethodiek

alle relevante elementen worden gevraagd. Het zojuist genoemde gebruik van bestaande begrippen en verdelingen verhoogt tevens de begripsvaliditeit. Wanneer de gebruikte begrippen algemeen bekend zijn in het gemeentelijke werkveld, is de kans groot dat de interpretatie van de onderzoeker en de respondent overeenkomt. Voor het meten van de mening van respondenten zal een Likert-schaal worden gebruikt om een interval in plaats van een ordinale schaal toe te kunnen passen. Dit maakt het mogelijk om (met een wetenschappelijk geaccepteerd risico) meer diepgaande analyses te gebruiken.

Hoofdstuk 4. Resultaten en analyse

Alvorens de resultaten van het onderzoek te presenteren, word gekeken naar de respons. Het is belangrijk om stil te staan bij de herkomst en zeggingskracht van de gegevens. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens de omvang van de gegevens behandeld, daarna de herkomst van de gegevens en tot slot wordt de zeggingskracht beoordeeld. Hierbij zal beschreven worden in hoeverre de uitspraken gegeneraliseerd kunnen worden en betrouwbaar zijn. De eerste paragraaf bevat de analyse van de respons en de onderzoekspopulatie.

Na het vaststellen van de oorsprong en waarde van de gegevens, wordt in de tweede paragraaf het model voor afweging geanalyseerd. Gekeken wordt naar welke elementen waardevol zijn en hoe de uitkomsten van het model zijn ontstaan. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van optimal scaling en factoranalyses. De paragraaf wordt afgesloten met speerpunten uit het interview met een ambtenaar van de Gemeente Laren.

In de derde en laatste paragraaf worden de gegevens geanalyseerd. Hier wordt weergegeven wat de gemeentes hebben geantwoord op de stellingen. Allereerst worden de uitkomsten per elementen weergegeven en daarna de tevredenheid van gemeentes over de verschillende elementen. In beide gevallen worden de resultaten gefilterd weergegeven op basis van de verschillende controlevariabelen. Als intermezzo is in deze laatste paragraaf een samenvatting van het interview met een P&O functionaris van de gemeente Amersfoort ingevoegd.

4.1 Analyse respons en onderzoekspopulatie

Het onderzoek is uitgevoerd onder alle 443 gemeentes in Nederland. In totaal hebben 53 van de 443 gemeentes gereageerd op de uitnodiging de vragenlijst in te vullen. De gegevens van 14 gemeentes konden niet meegenomen worden in het onderzoek, doordat ze onvolledige gegevens hadden ingevuld of omdat ze uitbestedingen hadden ingevuld die volgens de gestelde definitie niet binnen het onderzoek passen. In de onderstaande tabel ziet u de respons uitgesplitst naar de indeling op inwonertal van gemeentes:

Tabel 4.1 Responsanalyse op gemeentegrootte

Groep: (*1000)	Steekproef	Populatie	Percentage steekproef	Interne verdeling
A = 0 - 15	12	126	9,5%	31%
B = 15 - 30	12	168	7,1%	31%
C = 30 - 50	6	83	7,2%	15%
D = 50 - 100	3	43	7,0%	8%
E = 100+	6	25	24,0%	15%
	39	443	8,8%	100%

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van gegevens van 39 gemeentes over 70 uitbestedingen. Er is een responspercentage van bijna 9%. De spreiding over gemeentegrootte is goed. De gemeentes groter dan 100.000 inwoners zijn sterk vertegenwoordigd, wanneer vergeleken wordt met het totaal per groep. De rest van de groepen zijn met een maximum van 9,5% en 7% relatief gelijk verdeeld. Dat de grootste en kleinste gemeentes meer hebben gereageerd is een mogelijk gevolg van het feit dat de grootste (en kleinste) gemeentes meer belang of interesse hebben in uitbesteding dan de gemeentes van een middelgrootte. De interne verdeling die in de laatste kolom staat is weergegeven om te analyseren in hoeverre een bepaalde groep van gemeentes de data sterker heeft beïnvloed dan andere groepen. Hieraan is te zien dat de gemeentes met een grootte van 50.000 tot 100.000 inwoners relatief weinig data hebben geleverd in het totaal van de respons. Indien de uitslagen van deze groep erg afwijken van de rest van de respons, dan ligt hierin mogelijk een verklaring.

Hoofdstuk 4: Resultaten en analyses

Naast de verdeling over gemeentegrootte is het goed om te zien of gemeentes uit een bepaald deel van Nederland meer hebben gereageerd dan gemeentes uit andere delen van het land.

Tabel 4.2 Geografische spreiding van de respons

Geografische spreiding deelnemende gemeentes				Geografische spreiding respons		Totaal regio	Gemiddelde (resp p prv)
Friesland	6	Noord	7	Friesland	9	Noord	
Groningen	1			Groningen	3		
Drenthe	0			Drenthe	0		12
Overijssel	2	Centrum-Oost	10	Overijssel	2	Centrum-Oost	
Flevoland	0			Flevoland	0		
Utrecht	4			Utrecht	10		
Gelderland	4			Gelderland	10		22
Limburg	4	Zuid	7	Limburg	8	Zuid	
Noord-Brabant	3			Noord-Brabant	3		
Zeeland	0			Zeeland	0		11
Zuid-Holland	9	West	15	Zuid-Holland	13	West	
Noord-Holland	6			Noord-Holland	12		25
Totaal	39	NL	39	Totaal	70	NL	70
							1,8

In de tabel is te zien dat er twee provincies (Zeeland en Flevoland) zijn waaruit geen enkele gemeente heeft gereageerd. Uit drie provincies zijn bijzonder veel gemeentes geweest die hebben deelgenomen, dat zijn de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Friesland. Uit de onderzoeken van Pröpper (2005), publicaties van de VNG en het ministerie van Justitie is bekend dat de provincie Friesland veel gemeentes kent die experimenteren met Shared Service Centers, waardoor mogelijk een grotere interesse bestaat in het onderwerp uitbesteding. Van de provincies Zuid-Holland en Noord-Holland is met behulp van geraadpleegde gegevens geen verklaring te geven voor de grote respons.

Wanneer gekeken wordt naar de gemiddelde respons per gemeente en per regio is te zien dat deze redelijk gelijk verdeeld is. De enige regio die uitschiet is de westelijk regio. Gemiddeld hebben gemeentes 1,8 uitbestedingen beoordeeld door middel van de vragenlijst.

Wat zegt dit nu over de betrouwbaarheid van de gegevens? De spreiding van de steekproef is zowel op basis van gemeentelijke grootte, als op basis van geografische ligging van respondenten, voldoende om uitspraken te doen over de onderzoeksgroep zelf. Echter, voor een generalisering is meer nodig. Binnen de sociale wetenschappen is gebruikelijk dat een betrouwbaarheid van 95% wordt gehanteerd. De steekproef van dit onderzoek is minder dan 10%, waardoor aangenomen kan worden dat de uitspraken niet generaliseerbaar zijn naar alle gemeentes in Nederland. Met behulp van de volgende formule kan berekend worden waarom de nauwkeurigheid te klein is voor het generaliseren van uitspraken:

$$\max \text{fout } \alpha = z \cdot \sqrt{\frac{p \cdot (1-p)}{n}} \cdot \sqrt{\frac{N-n}{N-1}}$$

Bij een betrouwbaarheid van 95% geldt voor de waarde z een getal van 1,96. De waarde p staat voor de mogelijke foutwaarde, hiervoor wordt 50 ingevuld, dit is de grootste fout die mogelijk is. De N is de populatie, in dit onderzoek is die 443. De waarde n is de steekproef, in dit onderzoek is die 39. Wanneer al deze gegevens op de juiste plaats in de formule wordt ingevoerd, dan is de uitkomst dat de uitspraken (met 95% betrouwbaarheid) maximaal 15% afwijken van de werkelijke waarde voor de gehele populatie. In concrete cijfers betekent dit dat wanneer een waarde van 3,5 op een schaal van 5 wordt gevonden, de werkelijke waarde zich bevindt tussen 2,75 en 4,25. Omdat niet bekend is hoeveel uitbestedingen Nederlandse gemeentes hebben, kon dit niet berekend worden voor het aantal uitbestedingen.

Uit de analyse van de onderzoekspopulatie wordt geconcludeerd dat er sprake is van een representatieve groep, maar dat er te weinig respons is om betrouwbare generaliseringen te maken naar de gehele onderzoekspopulatie. Er kunnen betrouwbare uitspraken worden gedaan

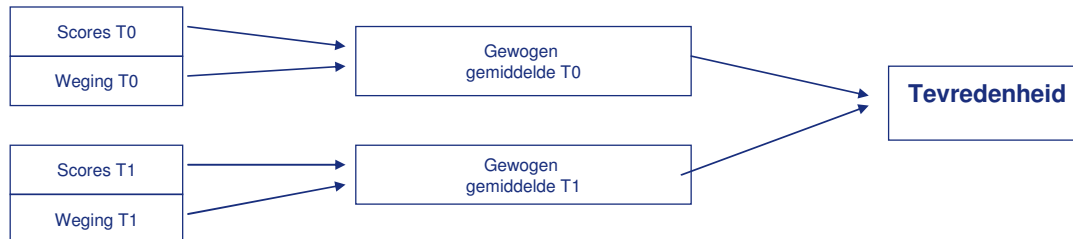
over de gemeentes die hebben deelgenomen aan het onderzoek. Uitspraken die in de komende paragrafen worden gedaan gelden daarom voor de onderzochte populatie (de deelnemende gemeentes en hun uitbestedingen) en niet voor de gehele onderzoekspopulatie (alle Nederlandse gemeentes met al hun uitbestedingen).

4.2 Uitleg van gehanteerde begrippen

In dit onderzoek is de belangrijkste gegevensbron de vragenlijst geweest. In de verzamelde data zijn drie groepen gegevens te onderscheiden, die bij de dataverwerking en –analyse aan elkaar gekoppeld zijn. Omdat de namen en koppelingen mogelijk verwarrend kunnen zijn, worden de naam en betekenis in deze paragraaf nog even kort toegelicht.

Score	Dit is de eerste en belangrijkste gegevensgroep. Het zijn de antwoorden op de 16 stellingen. Indien over een stelling wordt gesproken wordt het antwoord op de stelling bedoeld. Wanneer gesproken wordt over elementen (bv. 'Financiën') dan wordt het gemiddelde van de scores op de 4 stellingen van dat element bedoeld.
Weging	Dit zijn de antwoorden die gemeentes hebben gegeven op de vraag welke onderdelen ze belangrijk vonden.
Controlevariabelen	Dit zijn alle overige gegevens die gevraagd zijn in de vragenlijst. Hiermee kunnen de scores en wegenen worden uitgesplitst. De gebruikte controlevariabelen zijn: gemeentegrootte, type uitbesteding, publiek/privaat en rechtsvorm van uitbesteding.
Gewogen gemiddelde	Hierbij zijn de scores en wegenen aan elkaar gekoppeld volgens de berekening uit paragraaf 3.6. Het geeft per element (op T0 of T1) aan, <u>wat</u> gemeentes ervan vinden en tegelijk hoe <u>belangrijk</u> ze dit vinden.
Schaalgemiddelde	Dit is het gemiddelde van alle gewogen gemiddelden. Het geeft een beoordeling van de uitbesteding op alle elementen samen voor T0 of T1.
Belangrijkheid	Dit is de uitkomst van optimal scaling die in dit onderzoek gebruikt wordt. Het geeft aan in hoeverre een stelling of een onderwerp de uitkomst van het schaalgemiddelde heeft bepaald.
Tevredenheid	Tevredenheid is het procentuele verschil tussen het gewogen gemiddelde van T0 en T1. Het geeft aan in hoeverre de uitbesteding gemeentes meevalt, of tegenvalt.

Het analyse concept is als volgt grafisch weer te geven:



Bij de analyses wordt begonnen met het analyseren van de gewogen gemiddelden

4.3 Analyse van het afwegingsmodel

Het afwegingsmodel dat ontwikkeld is, is bedoeld om enerzijds de tevredenheid van gemeenten over hun uitbestedingen te meten en anderzijds is het bedoeld om te meten welke elementen van belang zijn bij een afweging van uitbesteding. Dit doel wordt bereikt door de beoordeling bij aanvang van de uitbesteding te vergelijken met de beoordeling in de huidige situatie, waarna een uitspraak gedaan kan worden over de tevredenheid over de gemeentelijke taak. Deze tevredenheid wordt aan het eind van de volgende paragraaf toegelicht. Allereerst wordt gekeken naar hoe de beoordeling van beide situaties tot stand is gekomen.

Het model reconstrueert voor T0 de afweging van elementen voorafgaand aan uitbesteding. Bij het invullen van de vragenlijst hebben gemeentes scores toegekend aan de elementen, waarmee aangegeven is in hoeverre elk element als voor- of nadeel wordt gezien voor uitbesteding van de gemeentelijke taak. Om de gezamenlijke invloed van weging en score te onderzoeken is gebruik

Hoofdstuk 4: Resultaten en analyses

gemaakt van optimal scaling. Een van de uitkomsten hiervan is belangrijkheid. De waarde die weergegeven wordt laat zien in hoeverre het specifieke element een bijdrage heeft geleverd in de uitkomst van het model. Dit zijn de toegevoegde waarden van de elementen:

Tabel 4.3 Toegevoegde waarde van elementen in schaalgemiddelden

Gemiddelde	Belangrijkheid T0	Belangrijkheid T1
Financiën	21,0%	13,2%
Kwaliteit	12,1%	8,4%
Invloed & vertrouwen	0,5%	11,6%
Speciale werkzaamheden	14,9%	5,9%
Inspanning opzet & onderhoud	21,3%	16,2%
Monitoren prestaties	16,3%	19,5%
Problemen oplossen	9,5%	19,8%
Misbruik door aanbieder	4,4%	5,2%
Totaal	100%	100%

De cijfers geven weer hoe groot het aandeel van elk element is geweest in de totstandkoming van het schaalgemiddelde op T0. In tabel 4.3 is de bijdrage weergegeven in percentages van het totaal. Bij de afweging op T0 blijkt dat de elementen 'Financiën' (21%) en 'Inspanning bij opzet en onderhoud' (21,3%) de belangrijkste bijdrage leveren voor het schaalgemiddelde van de verachtingen vooraf. De minst bijdragende elementen zijn 'Invloed & Vertrouwen' (0,5%) en 'Misbruik aanbieder' (4,4%). Dezelfde analyse is toegepast voor de beoordeling in de huidige situatie. De elementen 'Problemen oplossen' (19,8%), 'Monitoren prestaties' (19,5%) en 'Inspanning opzet en onderhoud' (16,2%) leveren de belangrijkste bijdragen in de uitkomst van de afweging over de huidige situatie. Opvallend is dat ook hier de laagste bijdrage wordt geleverd door het element 'Misbruik aanbieder'.

Op dezelfde manier zijn alle losse elementen en hun stellingen geanalyseerd. Bij het merendeel van de elementen hadden de onderliggende stellingen een soortgelijke invloed (percentages van ongeveer 25%) op de uitkomst van het element. Bij de elementen 'Kwaliteit', 'Invloed & Vertrouwen' en 'Problemen oplossen' waren er stellingen die een hogere bijdrage leverden dan 40% (25% is normaal). Voor 'Kwaliteit' op T0 was dat de stelling: *voor de aanbieder is de uitbestede taak de belangrijkste inkomstenbron (core business), daarom hebben hun medewerkers meer verstand van zaken en zijn ze beter gespecialiseerd.* (45% bijdrage). Voor het element 'Invloed & Vertrouwen' was dit de stelling: *Wanneer de uitbesteding stopt, hebben we geen probleem, want we hebben zo een vervangende aanbieder gevonden.* (41% bijdrage). Voor het element 'Problemen oplossen' was dit de stelling: *Het uitbesteden van de taak is voor ons gemakkelijker, omdat we dan niet langer verantwoordelijk zijn voor het oplossen van problemen.* (42,5% bijdrage). Opvallend is dat de bijdragen van deze drie stellingen op T1 een soortgelijke bijdrage leverden als de andere stellingen voor dat element. Hieruit blijkt dat deze elementen van groot belang werden geacht bij aanvang van uitbesteding.

Stellingen die op T0 en T1 een relatief lage bijdrage leverden aan de uitkomst van de elementen waren:

- *Het ontwikkelen van registratie- en controlesystemen voor de uitbestede taak is zo complex dat het veel tijd en geld kost.* ('Speciale werkzaamheden', T0:12,6%, T1:13,6%)
- *Het oplossen van problemen met uitbesteding is erg duur, omdat standaardoplossingen bijna nooit voldoen aan de wensen van onze gemeente en daarom moeten worden aangepast aan onze situatie.* ('Problemen oplossen', T0:13%, T1:17,2%)

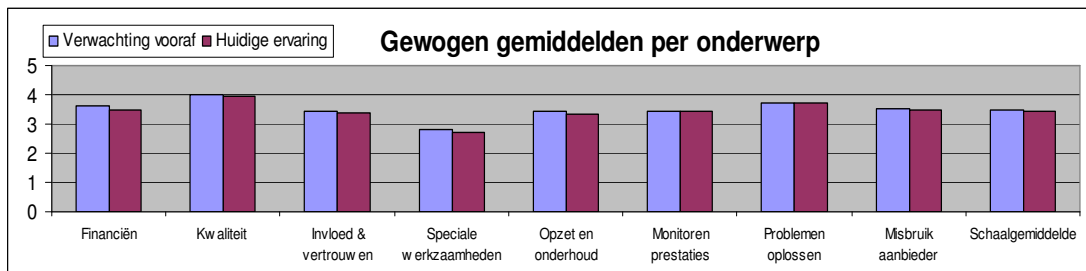
We hebben nu de belangrijkheid van de elementen gezien op basis van de beoordelingen van de stellingen. Gemeentes hebben tevens een weging gegeven per element en voor T0 / T1. Hiermee kan verder geanalyseerd worden welke elementen gemeentes belangrijk vonden. Op de volgende pagina ziet u de uitkomsten van de wegingen die gemeentes hebben aangegeven.

Tabel 4.4 Weging per element

Weging per element	Verwachting vooraf	Huidige ervaring
Financiën	4,1	4
Kwaliteit	4,4	4,4
Invloed & vertrouwen	3,6	3,6
Speciale werkzaamheden	3,6	3,6
Opzet en onderhoud	3,3	3,4
Monitoren prestaties	3,5	3,7
Problemen oplossen	3,7	3,8
Misbruik aanbieder	2,8	2,8
Gemiddelde weging	3,6	3,7

Opvallend is dat uit de wegingen van gemeentes blijkt dat het element 'Misbruik aanbieder' als enige beneden de 3 scoort. De schaal voor de weging van de elementen heeft de waarden 1 tot en met 5 waarbij de waarden van 'zeer onbelangrijk' tot 'heel belangrijk' oplopen, waarbij 3 'neutraal' betekent. In de tabel kunt u zien dat voor T0 en T1 mogelijk misbruik door de aanbieder als onbelangrijk element wordt gezien. Uit de weging van gemeentes en de uitkomst van optimal scaling wordt geconcludeerd dat 'Misbruik aanbieder' een element is dat gemeentes niet van belang vinden en weinig bijdraagt aan de tevredenheid.

Figuur 4.1 Weging per element



Voor de factoranalyses is gebruik gemaakt van een hoofdcomponentenanalyse (HCA). Uit de HCA is gebleken dat er 2 componenten laden. De eerste component verklaart voor de verwachting vooraf 31% van de variantie. In de huidige situatie 38% van de variantie. De tweede component verklaart voor de verwachting vooraf 20% van de variantie. In de huidige situatie 16% van de variantie. De elementen met de sterkste afwijkingen zijn 'Invloed & vertrouwen' en 'Misbruik aanbieder' daarnaast is ook 'Speciale werkzaamheden' afwijkend.

Tabel 4.5 Factoranalyse voor de verwachtingen vooraf en voor de huidige situatie

Verwachting vooraf	Component		Huidige situatie	Component	
	1	2		1	2
Gew. Gem. Financiën	0,627	-0,445	Gew. Gem. Financiën	0,648	0,337
Gew. Gem. Kwaliteit	0,587	-0,176	Gew. Gem. Kwaliteit	0,660	0,081
Gew. Gem. Invloed & vertrouwen	0,082	0,747	Gew. Gem. Invloed & vertrouwen	0,457	-0,603
Gew. Gem. Speciale werkzaamheden	0,275	-0,692	Gew. Gem. Speciale werkzaamheden	0,201	0,796
Gew. Gem. Inspanning opzet & onderhoud	0,716	0,027	Gew. Gem. Inspanning opzet & onderhoud	0,688	0,083
Gew. Gem. Monitoren prestaties	0,684	0,246	Gew. Gem. Monitoren prestaties	0,798	0,033
Gew. Gem. Problemen oplossen	0,692	0,135	Gew. Gem. Problemen oplossen	0,743	0,012
Gew. Gem. Misbruik door aanbieder	0,435	0,530	Gew. Gem. Misbruik door aanbieder	0,585	-0,424

Interview gemeente Laren

Voor de gemeente Laren waren bij uitbesteden vooral politieke beweegredenen belangrijk. Kleine gemeentes kunnen door middel van uitbesteden synergievoordelen opdoen. Deze synergievoordelen worden vooral zichtbaar in de tijdsbesteding van medewerkers en de flexibele inzet van medewerkers.

Daarnaast de synergievoordelen zijn formele voordelen van uitbesteding genoemd. Zo kan met uitbesteding belangenverstremgeling kan worden tegengegaan. Gemeentes hebben veel werkerreinen en hun verantwoordelijkheid kan daarin soms met elkaar in conflict komen. Door het uitbesteden kan de aansturing worden overgelaten aan een externe organisatie, waardoor gemeenteambtenaren niet 'met twee petten op' hoeven te zitten. Tot slot zag de gemeente Laren in het toevoegen van beleidsmatige overwegingen en bestuurlijke kracht een mogelijk verbeterpunt van het model.

4.4 Resultatenweergave en -analyse

Bij de weergave van resultaten wordt in het eerste en tweede deel gebruik gemaakt van de gewogen gemiddelden die berekend zijn, in het derde deel wordt de tevredenheid en de hypothesen besproken. In het eerste deel wordt een grof beeld geschetst van de resultaten uit het onderzoek. Weergaven van scores en de interpretatie ervan speelt hierbij de belangrijkste rol. Het tweede deel zoomt in op specifieke delen van de uitbestedingen. Op basis van de controlevariabelen worden uitsplitsingen gemaakt naar gemeentegrootte, cluster van gemeentelijke taken, private of publieke uitbestedingen en tot slot de rechtsvorm van uitbesteding. Nadat de gewogen gemiddelden afzonderlijk zijn geanalyseerd, worden de gewogen gemiddelden van T0 en T1 aan elkaar gekoppeld teneinde een uitspraak te doen over de tevredenheid van gemeentes. Dit wordt beschreven in de laatste paragraaf.

4.4.1 Resultaten algemeen

De gewogen gemiddelden bundelen de scores en wegingen die gemeentes per element hebben aangegeven. In tabel 4.6 zijn de gewogen gemiddelden uit de verwachtingen vooraf (T0) en de huidige situatie (T1) weergegeven. Voor een juiste interpretatie is het van belang te weten dat de schaal de volgende verdeling heeft:

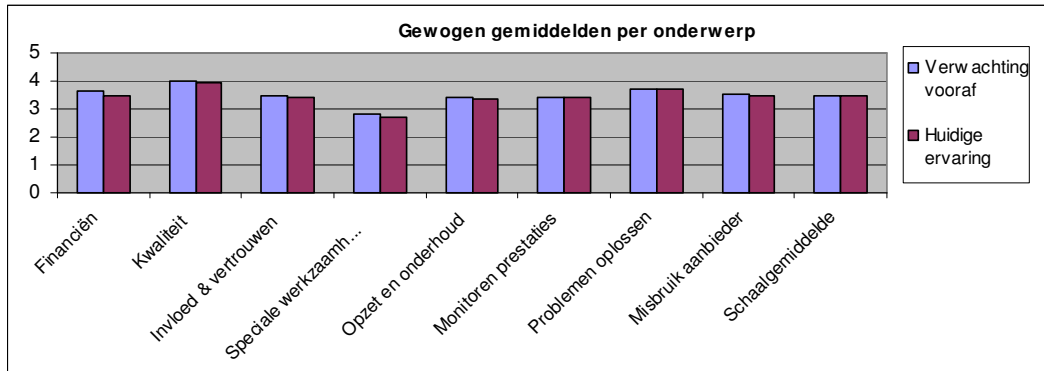
1= Helemaal oneens, 2 = Oneens, 3 = Neutraal, 4 = Eens, 5 = Helemaal eens.

Tabel 4.6 Gewogen gemiddelden per element

Gewogen gemiddelden per element	Verwachting vooraf	Huidige ervaring
Financiën	3,63	3,49
Kwaliteit	4,02	3,95
Invloed & vertrouwen	3,45	3,40
Speciale werkzaamheden	2,81	2,71
Opzet en onderhoud	3,44	3,35
Monitoren prestaties	3,43	3,44
Problemen oplossen	3,70	3,71
Misbruik aanbieder	3,51	3,50
Schaalgemiddelde	3,50	3,44

In tabel 4.6 kunt u zien dat de gewogen gemiddelden weinig onderlinge verschillen laten zien voor de verwachtingen vooraf en de huidige situatie. Tussen de elementen zijn wel verschillen te zien. De deelnemende gemeentes vonden hun uitbesteding gemiddeld genomen specialistisch; werkzaamheden die bij de uitbestedingen worden uitgevoerd kunnen niet gemakkelijk door anderen worden overgenomen. Op het gebied van kwaliteit waren hoge verwachtingen en deze kwamen ook uit in de huidige situatie. Hieronder zijn dezelfde gegevens grafisch weergegeven. Het feit dat er slechts kleine verschillen te zien zijn tussen de verwachting vooraf en de huidige situatie stemt niet overeen met de verwachtingen van dit onderzoek.

Figuur 4.2 Gewogen gemiddelden per element

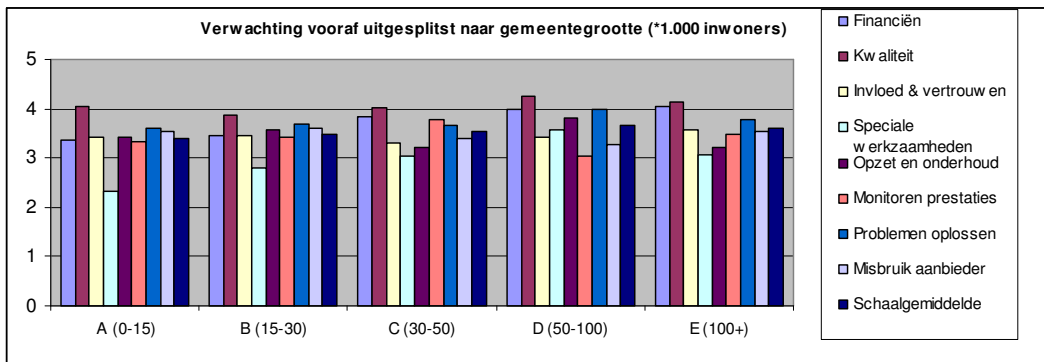


Nu een algemeen beeld geschetst is van hoe gemeentes hun uitbestedingen waarderen, is het interessant om te zien in hoeverre karakteristieken van uitbestede gemeentelijke taken van invloed zijn op de wijze waarop de scores en wegingen worden toebedeeld. Hiervoor worden de controlevariabelen uit hoofdstuk 3 stuk voor stuk behandeld. Achtereenvolgens wordt onderscheid gemaakt op basis van gemeentegrootte, type uitbesteding, publieke/private partners en rechtsvormen van uitbesteding. Na deze uitsplitsingen wordt beschreven hoe tevreden gemeentes zijn over hun uitbestedingen.

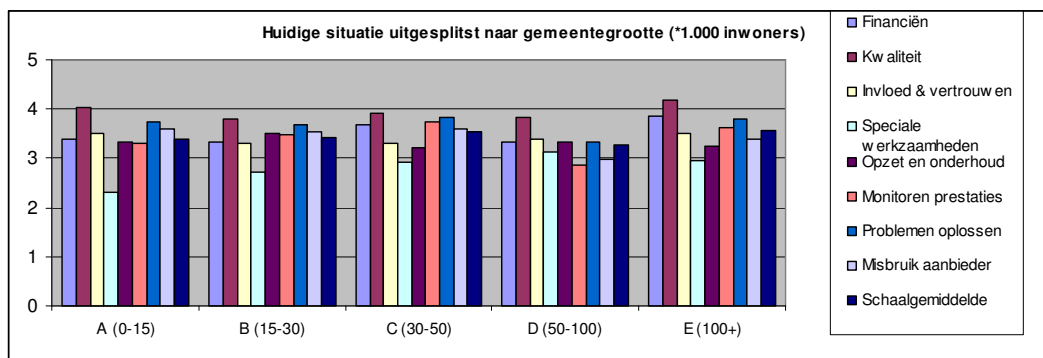
4.4.2 Resultaten gemeentegrootte

Wanneer de resultaten per grootteklasse van gemeentes worden ingedeeld zien we dat de gemeentes veel overeenkomsten hebben in datgene wat ze belangrijke vinden en hoe ze hun uitbestedingen beoordelen. Opvallend is wel dat de huidige situatie van grootteklasse D voor de elementen 'Financiën' en 'Kwaliteit' een kleine daling laat zien ten opzichte van de verwachting vooraf. De mate van specialisatie in de werkzaamheden lijkt een verband te houden met de gemeentegrootte. Grotere gemeentes hebben een iets hogere score op speciale werkzaamheden, dat wil zeggen dat ze de werkzaamheden van de uitbestede taak weinig specifiek vinden en dat het gemakkelijk overgenomen kan worden door anderen. Bij een diepere analyse is echter geen significante correlatie te vinden van het element 'Speciale werkzaamheden' en gemeentelijke grootte.

Figuur 4.3 Verwachting vooraf uitgesplitst naar gemeentegrootte



Figuur 4.4 Huidige situatie uitgesplitst naar gemeentegrootte



Over het algemeen zijn gemeentes positief over de uitbestedingen die ze hebben beoordeeld. De belangrijkste factor bij de beoordeling is de kwaliteit. Gemeentes wegen dit element het zwaarst en geven het de hoogste score. Voor speciale werkzaamheden geldt het omgekeerde, de werkzaamheden van de taak worden gemiddeld genomen als relatief specialistisch beschouwd. Dit komt overeen met gegevens uit de onderzoeken van Pröpper (2005) en Janssen & Zwaan (2005).

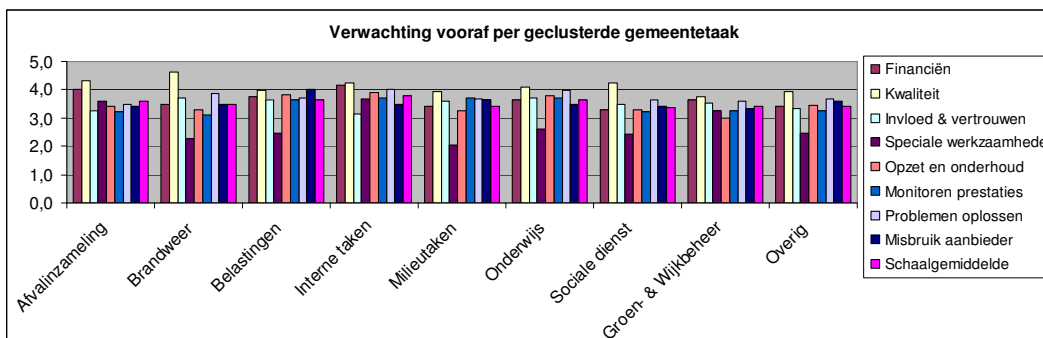
4.4.3 Resultaten per cluster van gemeentelijke taken

De werkzaamheden in gemeentelijke taken kunnen sterk verschillen. Het is dan ook goed mogelijk dat de ene taak meer geschikt is om uit te besteden dan de andere. De beoordeelde uitbestedingen zijn geclusterd op basis van de indeling die in de benchmarks op formatie die Berenschot wordt gehanteerd. Hierna ziet u de respons per categorie en het resultaat grafisch weergegeven.

Tabel 4.7 Verdeling respons over de geclusterde gemeentetaken

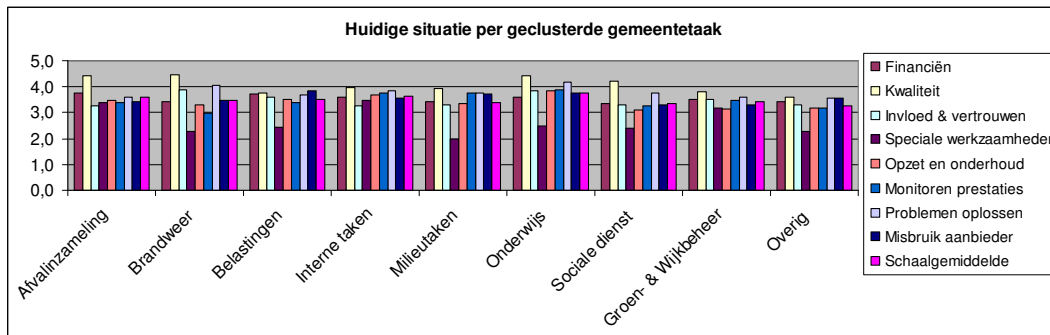
	Afvalinzameling	Brandweer	Belastingen	Interne taken	Milieutaken	Onderwijs	Sociale dienst	Groen- & Wijkbeheer	Overig
Aantal	10	3	7	8	6	7	8	8	12

Figuur 4.5 Verwachting vooraf uitgesplitst naar gemeentelijk taakcluster



Het element 'Speciale werkzaamheden' is opvallend in figuur 4.5. Gemeentes die afvalinzameling, interne taken of groen- & wijkbeheer hadden uitbesteed, waren van mening dat deze gemeentelijke taken niet erg specifiek zijn en gemakkelijk uitwisselbaar zijn. De overige taken waren volgens gemeentes relatief specialistisch. Wederom heeft 'Kwaliteit' telkens de hoogste score. Opvallend is dat bij de schalen voor brandweer en sociale dienst het element 'Kwaliteit' bijzonder hoog scoort.

Figuur 4.6 Huidige situatie uitgesplitst naar gemeentelijk taakcluster

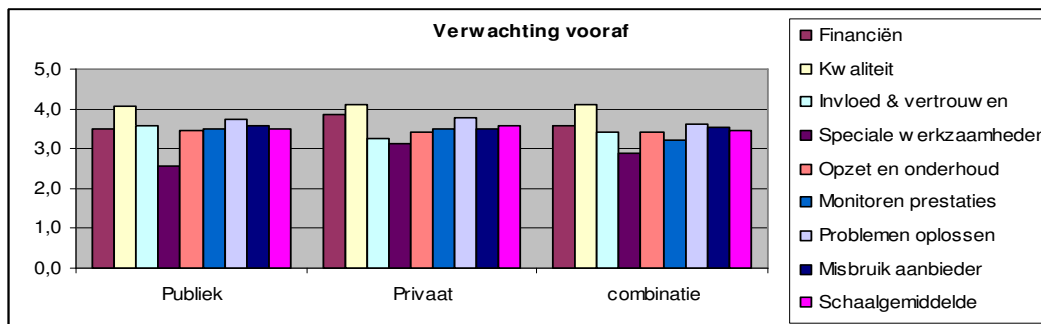


Wanneer gekeken wordt naar de huidige situatie, wederom uitgesplitst naar gemeentelijke taken is te zien dat alleen de interne taken enige daling laten zien ten opzichte van de verwachtingen vooraf. Voor Afvalinzameling geldt dat de kwaliteit iets hoger is dan verwacht, maar de financiële voordelen vallen een beetje tegen. Bij Brandweer is het element 'Invloed & Vertrouwen' en 'Problemen oplossen' in de huidige situatie hoger beoordeeld dan de verwachtingen vooraf. De rest van de taken vertonen weinig verschil voor T0 en T1.

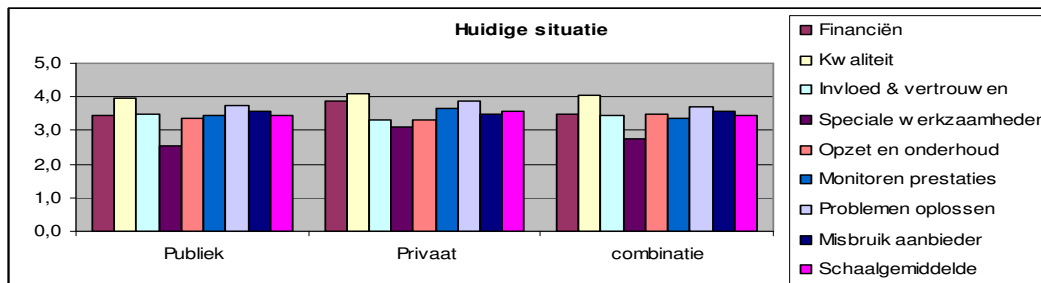
4.4.4 Resultaten publieke/private partners

De volgende controlevariabele splitst uit naar publieke, private of gecombineerde partijen in een uitbesteding. Verwacht kan worden dat gemeentes meer overeenkomsten hebben in publieke samenwerking, maar daarentegen geeft het onderzoek van Pröpper (2005) aan dat gemeentes meer tevreden zijn over private samenwerking. Dit geeft voldoende reden om dit te checken.

Figuur 4.7 Verwachting vooraf uitgesplitst naar publiek/privaat



Figuur 4.8 Huidige situatie uitgesplitst naar publiek/privaat



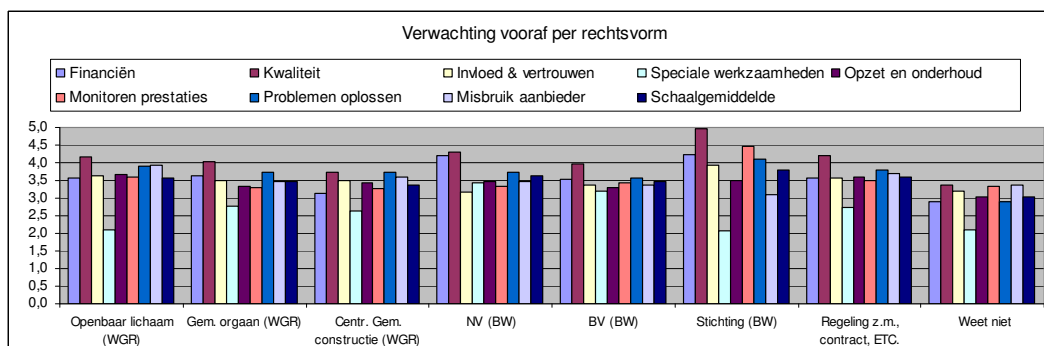
In de figuren 4.7 en 4.8 zijn 34 publieke, 18 private en 16 gecombineerde uitbestedingen opgenomen. In de figuren is te zien dat private uitbestedingen relatief hoog scoren op de elementen 'Financiën' en 'Speciale werkzaamheden'. Er wordt vaker voor een private uitbesteding gekozen, wanneer de specificiteit van de uit te voeren taak laag is. De verwachting van (en ervaring met) het element 'Financiën' is bij private uitbestedingen hoger dan publieke uitbestedingen. Daarnaast valt op dat de uitbestedingen waarin een combinatie van partijen

samenwerken soortgelijk scoren als de uitbestedingen waarin een combinatie van publieke alleen partners samenwerken.

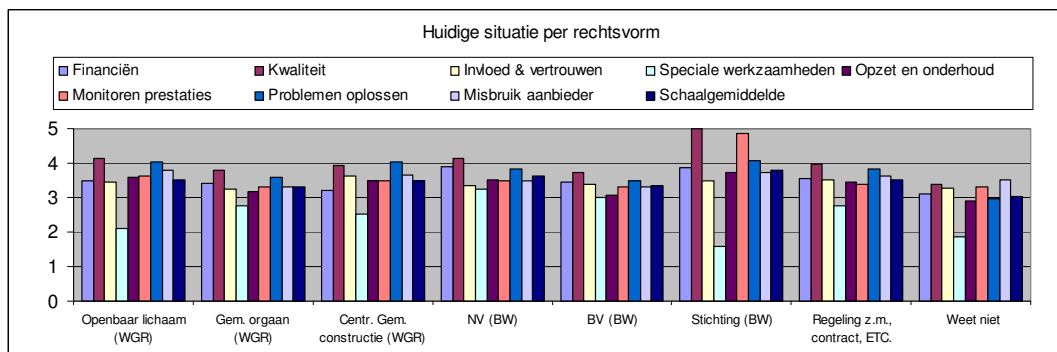
4.4.5 Resultaten rechtsvorm

De vierde variabele die gecheckt wordt is die van de rechtsvorm waarin een uitbesteding wordt gedaan. Een tabel 4.8 geeft de responsverdeling en de figuren 4.9 en 4.10 geven een grafische weergave van de verwachtingen vooraf en op dit moment, per element en per rechtsvorm.

Figuur 4.9 Verwachting vooraf uitgesplitst naar rechtsvorm



Figuur 4.10 Huidige situatie uitgesplitst naar rechtsvorm



Tabel 4.8 Verdeling respons over de rechtsvormen

	Openbaar lichaam (WGR)	Gem. orgaan (WGR)	Centr. Gem. constructie (WGR)	NV (BW)	BV (BW)	Stichting (BW)	Regeling z.m., contract, ETC.	Weet niet
Aantal (n)	6	15	7	11	8	2	16	3

In de grafieken is te zien dat vooral de stichting een grillig profiel vertoont. Een mogelijke verklaring hiervoor is het feit dat slechts twee uitbestedingen zijn meegenomen waarin is uitbesteed naar een stichting. Opvallend is het feit dat van de NV hoge verwachtingen bestaan op het gebied van financiën en kwaliteit. De huidige ervaringen zijn iets minder optimistisch bij NV's, maar toch kan gezegd worden dat de verwachtingen zijn uitgekomen. Het element 'Speciale werkzaamheden' is relatief hoog bij NV's en BV's. Dat wil zeggen dat de gemeentelijke taken uitgevoerd door vennootschappen minder specialistisch zijn dan de taken die bij andere rechtsvormen worden ondergebracht. De (stichting en) publieke rechtsvormen hebben volgens de gemeentes meer specialistische taken. Financiën en kwaliteit wordt bij de meest onafhankelijke rechtsvormen het hoogste beoordeeld. Omdat er een vermoeden was van een correlatie hebben we deze analyse uitgevoerd, dit had echter geen significant resultaat.

Interview gemeente Amersfoort

De gemeente Amersfoort is halverwege de jaren '90 door een reorganisatie gegaan als gevolg van een bezuinigingstaakstelling van de rijksoverheid. De taakstelling hield in dat 20% van de beïnvloedbare begroting moest worden bezuinigd. Bij deze reorganisatie heeft de gemeente Amersfoort zich bezonnen op wat haar taken zijn en welke taken de gemeente zelf wil blijven uitvoeren. Als gevolg van deze bezinning is Amersfoort een nieuwe filosofie gaan aanhangen en doorvoeren. De filosofie die hieruit voortvloeide was dat de gemeente moest doen waartoe ze was ingesteld. 'Gemeentes horen te besturen, de uitvoering kan daarbij worden overgedragen aan anderen' volgens de heer van Leeuwen.

Bij de bepaling van taken die eventueel door anderen konden worden uitgevoerd is gekeken naar vijf aandachtspunten:

- Betreft de gemeentelijke taak uitvoer of beleid?
- Wat is de prijs wanneer we uitbesteden?
- Hoe is het aanbod op de markt? Zijn er spelers die het over kunnen nemen of moeten we zelf een organisatie inrichten voor de uitvoering van taken?
- Is er sprake van een afgegrensd en meetbaar product dat geleverd gaat worden? Is hiervoor een contract op te stellen, waarmee de aanbieder aan afspraken gehouden kan worden?
- In hoeverre is de uitvoering nog stuurbaar en beheersbaar wanneer er wordt uitbesteed?

De gemeente Amersfoort gaf aan voorkeur te hebben voor private partners. Een belangrijk voordeel is volgens hen het feit dat er een duidelijker scheiding bestaat tussen de publieke organisatie en de private onderneming.

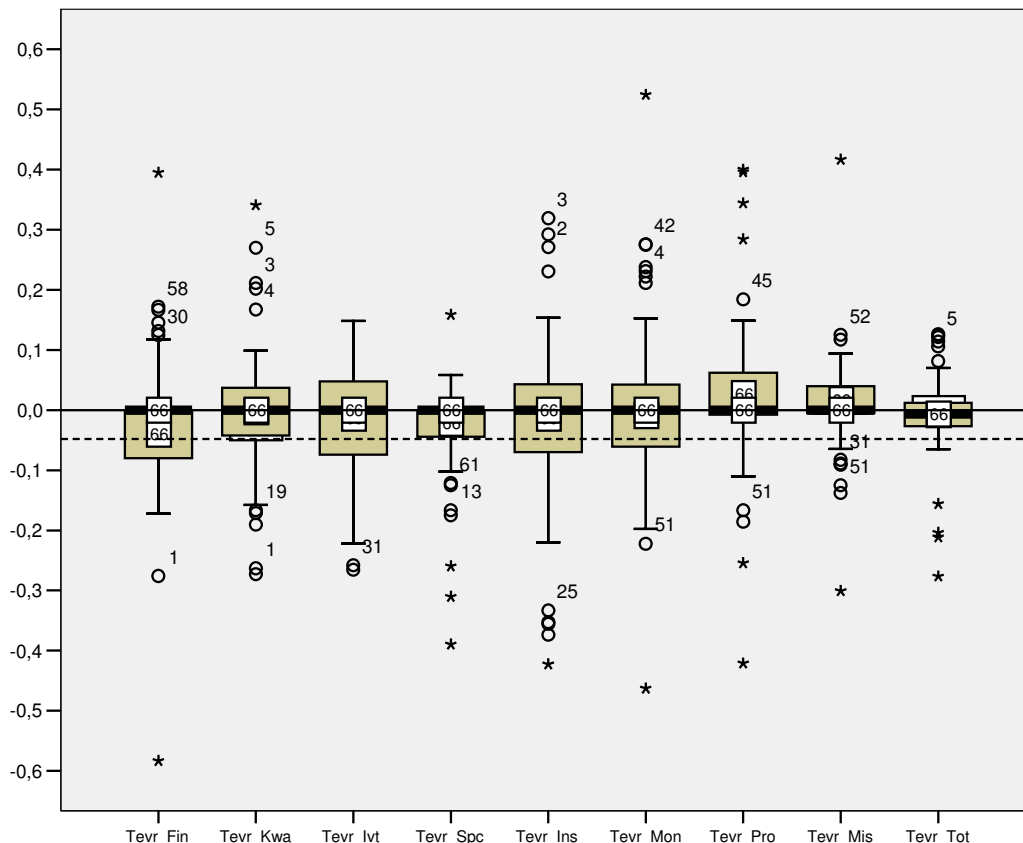
Bij de overgang naar de nieuwe situatie kwam de gemeente in aanraking met de nodige kinderziektes. De nieuwe (regie)rol die de ambtenaren moesten aannemen waren ze niet gewend, met als gevolg dat in het beginstadium de contractering en sturing niet vlekkeloos is verlopen. De onderhandelingen waren een sprekend voorbeeld van hoe ambtenaren ineens in een nieuwe setting doelen moesten bereiken. Men had weinig ervaring met de onderhandelingspositie. De gemeente heeft daarom een andere specialisatie moeten opbouwen die gericht is op aansturing, met andere woorden: het voeren van de regie over een uitbestede gemeentelijke taak.

In reactie op het model dat in dit onderzoek is ontwikkeld gaf dhr. Van Leeuwen aan de politiek bestuurlijke dimensie te missen. Bij gemeentes is de politieke factor sterk aanwezig en dat moet herkenbaar terug te vinden zijn in een afwegingsmodel voor uitbesteding.

4.5 Resultaten op het gebied van tevredenheid

Voor de berekening van de tevredenheid van gemeentes over de elementen in hun uitbestedingen, is uitgegaan van de veronderstelling dat tevredenheid een oordeel is dat voortkomt uit een vergelijking tussen verwachtingen en ervaringen. De tevredenheid in dit onderzoek is uitgedrukt in een percentage. Het percentage geeft weer in hoeverre de huidige ervaringen afwijken van de verwachtingen die men had bij aanvang van uitbesteding. Na een algemene weergave van tevredenheid, zal deze worden uitgesplitst per controlevariabele. Figuur 4.11 geeft boxplots per element met waarden in perunages (% gedeeld door 100).

Figuur 4.11 Tevredenheid in perunages



Gemeentes zijn over het algemeen tevreden. De spreiding is echter relatief groot. Bij de afzonderlijke elementen is te zien dat er gemeentes zijn die ten opzichte van het gemiddelde een afwijking van het gemiddelde hebben die groter is dan twee maal de standaardafwijking. De afwijkingen waarbij de verwachtingen ruimschoots werden overtroffen, worden gecompenseerd door ervaringen die tegenvielen. Dit is te zien aan het gemiddelde van de elementen, deze laat hele kleine afwijkingen zien. Over het algemeen mag aangenomen worden dat gemeentes tevreden zijn over hun uitbestedingen. Meer dan 75% van alle uitbestedingen laat zien dat de beoordelingen (gemiddeld over alle elementen) in de huidige situatie ongeveer gelijk (of hoger) zijn aan de verwachtingen bij aanvang. Bij 25% van de gemeentes zijn de huidige ervaringen meer dan 2,5% lager dan de verwachtingen bij aanvang van de uitbesteding. De stippellijn in figuur 4.10 geeft een dalingspercentage van 5% aan. Vijf uitbestedingen zijn meer dan 10% lager uitgevallen in de huidige situatie dan wat de gemeentes hadden verwacht bij aanvang van de uitbesteding.

De elementen 'Financiën' en 'Speciale werkzaamheden' kennen een negatieve spreiding. 50% heeft in de huidige situatie het element lager beoordeeld dan de verwachtingen die men vooraf had. De elementen 'Problemen oplossen' en 'Misbruik aanbieders' vallen daarentegen mee.

Het globale beeld dat de algemene tevredenheid schetst kan mogelijk verder verduidelijkt worden door in te zoomen met behulp van de al eerder gebruikte controlevariabelen.

4.5.1 Tevredenheid per gemeentegrootte

De eerst controlevariabele die wordt uitgelicht is die van gemeentegrootte per categorie.

Indeling gemeentes (aantal inwoners *1000)	A (0-15)	B (15-30)	C (30-50)	D (50-100)	E (100+)
Financiën	2%	-3%	-3%	-15%	-3%
Kwaliteit	-1%	-1%	-2%	-5%	0%
Invloed & vertrouwen	0%	-2%	-1%	1%	-2%
Speciale werkzaamheden	0%	-4%	-4%	-9%	-2%
Opzet en onderhoud	-3%	-1%	-1%	-10%	2%
Monitoren prestaties	-1%	5%	-2%	-2%	6%
Problemen oplossen	4%	1%	2%	-11%	1%
Misbruik aanbieder	1%	0%	4%	-1%	-2%
Schaalgemiddelde	0%	-1%	-1%	-7%	-1%

De gemeentes uit de onderzoekspopulatie met inwonertallen van tussen de 50.000 en 100.000 inwoners hebben relatief de grootste tegenvallende beoordelingen gegeven voor de huidige situatie ten opzichte van de verwachting vooraf. De elementen 'Financiën', 'Opzet & Onderhoud' en 'Problemen oplossen' laten de meest tegenvallende beoordelingen zien.

4.5.2 Tevredenheid per cluster van gemeentelijke taken

Wanneer we uitsplitsen naar gemeentelijke taken (tabel 4.9 op de volgende pagina) zien we dat de onderdelen belastingen en interne taken enigszins lager scoren dan wat gemeentes bij aanvang hadden verwacht. Voor belastingen is deze daling een gevolg van tegenvallende beoordelingen op het gebied van 'Opzet en onderhoud' en 'Monitoren van prestaties'. De uitbesteding van interne taken is de kwaliteit en de prijs oorzaak van de lagere beoordeling.

De uitbestede taken voor onderwijs overtreffen de verwachtingen die gemeentes hadden bij aanvang. De grootste tevredenheid bestaat over de kwaliteit en het misbruik van aanbieders. Opvallend is dat de tevredenheid over Financiën vaak tegenvalt. Vooral bij Afvalinzameling en Interne taken is een redelijk hoog percentage te zien. Bij Belastingen blijkt opzet & onderhoud en het monitoren van prestaties tegen te vallen.

Tabel 4.9 Tevredenheid uitgesplitst naar clusters van gemeentelijke taken

Tevredenheid	Afvalinzameling	Brandweer	Belastingen	Interne taken	Milieutaken	Onderwijs	Sociale dienst	Groen- & Wijkbeheer	Overig
Financiën	-7%	0%	-1%	-11%	1%	-1%	2%	-2%	2%
Kwaliteit	2%	-4%	-5%	-6%	0%	9%	0%	0%	-7%
Invloed & vertrouwen	-1%	5%	-1%	4%	-8%	4%	-5%	0%	-3%
Speciale werkzaamheden	-5%	0%	-1%	-4%	-2%	-7%	0%	-3%	-2%
Opzet en onderhoud	3%	1%	-9%	-3%	5%	1%	-7%	4%	-7%
Monitoren prestaties	7%	-4%	-7%	1%	1%	6%	2%	4%	-1%
Problemen oplossen	3%	5%	-1%	-5%	3%	6%	4%	-1%	-1%
Misbruik aanbieder	1%	0%	-5%	1%	3%	9%	-2%	0%	-1%
Schaalgemiddelde	0%	0%	-4%	-4%	0%	4%	-1%	-1%	-3%

4.5.3 Tevredenheid bij publieke / private uitbesteding

De tevredenheid over private uitbestedingen stemt overeen met de resultaten uit eerder genoemde onderzoeken. Dit is voornamelijk een gevolg van de beoordelingen op het monitoren van prestaties en het oplossen van problemen. De publiek uitbestedingen blijken in de huidige situatie iets minder goed beoordeeld te worden dan de verwachtingen bij aanvang. Het element 'Invloed & vertrouwen' levert hierin de grootste bijdrage.

Tabel 4.10 Tevredenheid uitgesplitst naar publiek, privaat of een combinatie van partijen

Tevredenheid	Publiek	Privaat	Combinatie
Financiën	-1%	-1%	-2%
Kwaliteit	-2%	0%	-1%
Invloed & vertrouwen	-3%	1%	1%
Speciale werkzaamheden	-2%	-2%	-4%
Opzet en onderhoud	-2%	-3%	3%
Monitoren prestaties	-2%	4%	6%
Problemen oplossen	1%	3%	2%
Misbruik aanbieder	0%	1%	2%
Schaalgemiddelde	-2%	1%	0%

Het monitoren van prestaties blijkt enigszins mee te vallen bij zowel private uitbesteding als bij de combinatie van publieke en private partners in een uitbesteding.

4.5.4 Tevredenheid per rechtsvorm

De laatste uitsplitsing waarop bij de analyse van resultaten word ingezoomd is de verdeling naar rechtsvormen.

Tabel 4.11 Tevredenheid uitgesplitst naar rechtsvorm

Tevredenheid	Openbaar lichaam (WGR)	Gem. orgaan (WGR)	Centr. Gem. constructie (WGR)	NV (BW)	BV (BW)	Stichting (BW)	Contract, etc.	Weet niet
Financiën	-2%	-3%	2%	-6%	-1%	-7%	1%	6%
Kwaliteit	-1%	-3%	6%	-4%	-1%	1%	-1%	0%
Invloed & vertrouwen	-5%	-8%	4%	3%	-2%	2%	2%	3%
Speciale werkzaamheden	-2%	-1%	-4%	-4%	-3%	-16%	0%	-5%
Opzet en onderhoud	-3%	-2%	1%	4%	-2%	7%	-4%	-5%
Monitoren prestaties	-1%	1%	8%	10%	-2%	1%	-4%	-1%
Problemen oplossen	5%	-3%	9%	2%	1%	0%	2%	3%
Misbruik aanbieder	-4%	-2%	2%	2%	0%	21%	0%	4%
Schaalgemiddelde	-2%	-3%	4%	-1%	-1%	1%	-1%	1%

Tabel 4.11 laat zien dat uitbestedingen in centrumgemeenteconstructies de verwachting bij aanvang overtreffen. De kwaliteit, het monitoren van prestaties en het oplossen van problemen krijgen een beoordeling die boven verwachting is. Opvallend is dat bij de NV de beoordeling in de huidige situatie op financiën en kwaliteit lager zijn dan de verwachting bij aanvang. Terwijl gemeentes hebben aangegeven de NV juist te verkiezen vanwege hoge verwachtingen op deze twee elementen. De verwachtingen blijken enigszins te hoog geschat te zijn.

Hoofdstuk 5. Conclusies en aanbeveling

Het laatste hoofdstuk van deze thesis beschrijft de conclusies van dit verkennende onderzoek naar uitbesteding bij Nederlandse gemeentes. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen die voortvloeien uit de opgedane kennis. De hoofdvraag van dit onderzoek is:

In hoeverre is er sprake van tevredenheid over uitbesteding van gemeentelijke taken?

5.1 Conclusies

De deelnemende Nederlandse gemeentes waren over het algemeen tevreden over hun uitbestedingen. In de meeste gevallen zijn de verwachtingen van gemeentes ongeveer uitgekomen. De deelnemende gemeentes zijn neutraal tot positief in hun beoordeling van uitbestedingen die ze hebben gedaan. De gemiddelde score over de hele schaal is 3,5. Dat wil zeggen dat gemeentes het grotendeels eens waren met de positieve stellingen in het model en oneens met de stellingen die negatief waren. De beoordeling van de huidige situatie was licht lager dan de verwachting die men vooraf had over de uitbesteding. De spreiding is groot en daarom is het goed dat in dit onderzoek ook gekeken is naar verschillende uitsplitsingen van de data.

Uitgesplitst naar gemeentegrootte was te zien dat gemeentes hun uitbesteding redelijk gelijk beoordeelden. Grotere gemeentes blijken het financiële element van uitbesteding hoger te beoordelen dan kleine gemeentes. Dit stemt overeen met de verwachting van de onderzoekers. Onze verwachting was dat kleine gemeentes Invloed & Vertrouwen hoog zouden waarderen, dit was echter niet terug te vinden in de data die verzameld is.

De clustering van gemeentelijke taken die is toegepast leverde interessante resultaten op. Veel van de uitbestede taken werden, zoals verwacht, relatief specialistisch geacht. Dit komt overeen met de onderzoeken van Pröpper (2005) en Janssen & Zwaan (2005). Van de 70 beoordeelde uitbestedingen waren slechts 3 uitbestede taken beleidsmatig van aard volgens de respondenten. Het interessante hieraan is dat gemeentes de grens van specificiteit dus niet leggen bij de grens beleidsmatig/uitvoerend, zoals in dit onderzoek werd verondersteld, maar ergens anders. Alleen de taken afvalinzameling, interne taken en groen-/wijkbeheer worden als niet specifiek gezien. Kwaliteit wordt het hoogst beoordeeld en het meest belangrijk gevonden.

De gemeentelijke taken die privaat zijn uitbesteed worden positiever beoordeeld dan de uitbestedingen met enkel publieke partners of een combinatie van beide. Het monitoren van prestaties en problemen oplossen leiden bij private uitbestedingen tot de grootste tevredenheid.

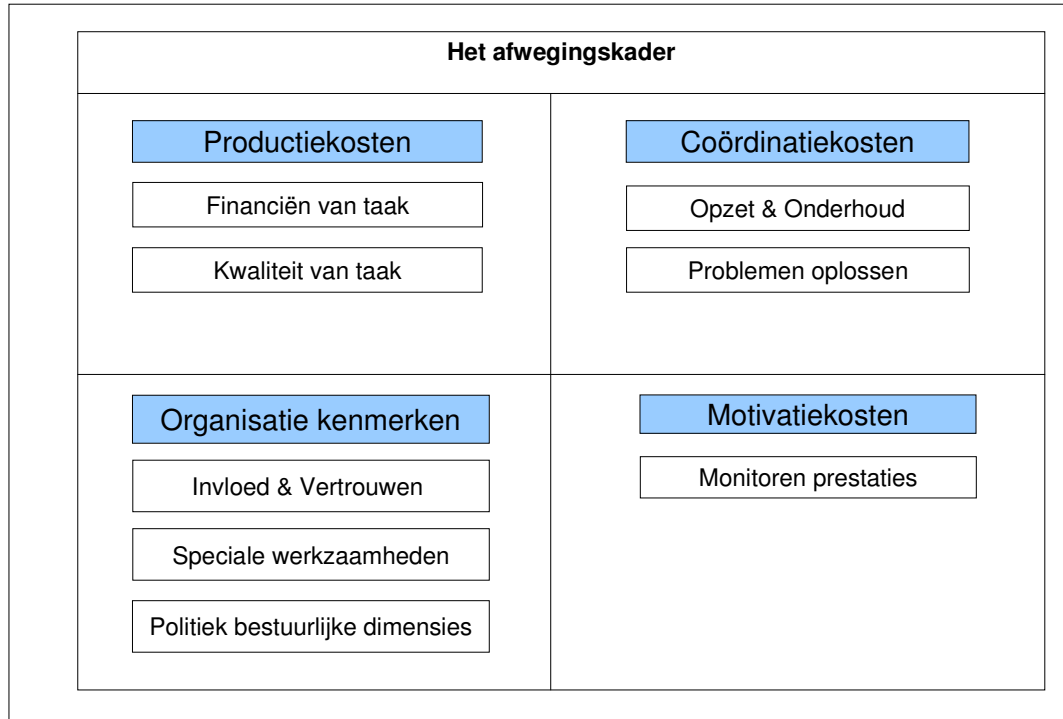
De keuze van rechtsvorm lijkt verband te houden met de specificiteit van de uit te besteden taak. NV's en BV's hebben een hogere score op dit element en de weging is lager. De beoordelingen liggen niet ver uit elkaar, maar gemeentes zijn het meest tevreden over centrumgemeenteconstructies. Bij de relatief onafhankelijke rechtsvormen (Openbaar Lichaam, Gemeenschappelijk Orgaan, NV en BV) valt op dat de beoordelingen van de productiekosten hoger liggen dan bij de andere rechtsvormen.

Tot slot kijken we kritisch naar het model dat is ontwikkeld. Het afwegingsmodel zoals die voor dit onderzoek is opgesteld geeft een indicatie van de mening van gemeentes over uitbesteding. Sterke punten aan het model zijn de elementen die de productiekosten en de coördinatiekosten behandelen. Minder goede elementen waren: 'Invloed & Vertrouwen' en 'Misbruik aanbieders'. De laatste, het element over mogelijk misbruik door aanbieders, levert een zeer kleine bijdrage aan de beoordeling van tevredenheid, heeft een onduidelijke vraagrichting en wordt door gemeentes als het minst belangrijk beoordeeld. De elementen die de sterkste bijdrage leverden, waren: 'Speciale werkzaamheden' en 'Financiën'. Kwaliteit werd door gemeentes als het belangrijkste element gezien. Het element over kwaliteit werd het hoogst beoordeeld bij het merendeel van de uitbestede taken.

Deze conclusies geven de benodigde informatie om uitspraken te doen over het gebruikte model voor het meten van de tevredenheid over uitbestedingen.

Het element 'Misbruik aanbieders' sprak niet aan en kan beter herzien worden. Het element was bedoeld om opportunisme van partijen te meten, wellicht zou de titel 'Tegenstrijdige belangen' beter zijn, de stellingen kunnen zich beter richten op doelcongruentie. Het toevoegen van een element over politiek bestuurlijke dimensies zou een goede aanvulling zijn, hiervoor is enig vervolgonderzoek vereist, teneinde hieraan een goede invulling te kunnen geven.

Op basis van dit verkennende onderzoek komen we tot het volgende afwegingskader.



De stelling dat de uitbestede taak voor de aanbiedende partij de core business is, bleek in het onderzoek een sterke invloed uit te oefenen op uitkomst van het element 'Kwaliteit'. De stelling die een sterke invloed had op 'Invloed & vertrouwen', was de stelling over hoe gemeentes verder moeten nadat een uitbesteding is gestopt. Tot slot was de stelling dat uitbesteding voor gemeentes gemakkelijk is, omdat gemeentes dan niet langer verantwoordelijk zijn voor het oplossen van problemen een stelling die grote invloed heeft gehad op de uitkomst van het element 'Problemen oplossen'. Het is goed om erover na te denken of men deze sterke invloed van stellingen op bepaalde elementen van de afweging wel wil, of dat het de andere stellingen overschaduwet. Persoonlijk denk ik dat het aansprekende argumenten zijn die de mening van gemeentes over uitbesteding goed peilen.

Naast de stellingen die een sterke invloed hadden waren er ook stellingen die gemeentes minder aansprekend vonden. Het is daarom goed om de volgende stellingen opnieuw te overwegen en zo mogelijk te veranderen, alvorens het onderzoek te herhalen. Stellingen die op T0 en T1 een relatief lage bijdrage leverden aan de uitkomst van de elementen waren:

1. *Het ontwikkelen van registratie- en controlesystemen voor de uitbestede taak is zo complex dat het veel tijd en geld kost. ('Speciale werkzaamheden')*
2. *Het oplossen van problemen met uitbesteding is erg duur, omdat standaardoplossingen bijna nooit voldoen aan de wensen van onze gemeente en daarom moeten worden aangepast aan onze situatie. ('Problemen oplossen')*

5.2 Aanbevelingen

Het onderzoek dat is uitgevoerd heeft de onderzoekers met veel onderwerpen rondom uitbesteding in aanraking gebracht en er is veel kennis verzameld over het onderwerp. Dit heeft geresulteerd in de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Verbetermogelijkheden voor het afwegingskader

De elementen uit het model zijn in dit onderzoek gemeten door middel van een reactie op vier stellingen per element. Dit geeft een goede indicatie van de mening van de respondent over het onderwerp. Voor een daadwerkelijke besluitvorming is dit echter onvoldoende, omdat er te weinig details verwerkt zijn in de beoordeling. Het model kan in de huidige vorm richtinggevend zijn voor discussies of indicaties geven van knelpunten.

Het is goed om voor de afwegingselementen van het model te kijken naar diepgaande analyses. Zo kan een benchmark op het gebied van productiekosten (financiën en kwaliteit) een goed beeld geven van de eerste twee afwegingselementen. Voor de politiek bestuurlijke factor zou een bestuurskrachtmetering gebruikt kunnen worden. Het zou goed zijn om met behulp van bestaande methoden een aantal kernindicatoren (op basis van objectieve gegevens) te ontwikkelen per element of een combinatie van elementen. Op deze manier kan een hoger detailniveau worden geanalyseerd en ontstaat er een beter onderbouwd oordeel.

Aanbeveling 2: Houd (achter)blijvende medewerkers in het oog

Een aandachtspunt voor gemeentes die uitbesteding overwegen is het nadenken over datgene wat er verandert in het bedrijfsproces op het moment van uitbesteding. De rol van medewerkers van een gemeente verandert ingrijpend wanneer de afdeling niet langer een onderdeel is van het ambtelijk apparaat. Ambtenaren die achterblijven in de ambtelijke organisaties krijgen een andere rol wanneer wordt uitbesteed. In de situatie na uitbesteding is het voor deze ambtenaren van belang dat ze weten hoe de bedrijfsprocessen verlopen. Daarom is het verstandig voorafgaand aan de uitbesteding, de nieuwe bedrijfsprocessen uit te denken en bekend te maken aan de ambtenaren die daarmee te maken gaan krijgen. Door aandacht te hebben voor beide onderdelen van de organisatie, zowel het vertrekkende deel als het (achter)blijvende, kunnen mogelijke kinderziekten beperkt blijven.

5.3 Vervolgonderzoek

Mocht er een vervolgonderzoek plaatsvinden naar aanleiding van of als vervolg op deze thesis, dan zou het interessant zijn om te kijken naar politiek bestuurlijke dimensies die van belang zijn bij een gemeente die een taak overweegt uit te besteden. Wellicht is het mogelijk om dit element te meten door gebruik te maken van een bestuurskrachtmetering. Een van de conclusies van dit onderzoek is dat er een verband lijkt te zijn tussen de productiekosten en de gekozen rechtsvorm. Tot slot is de hypothese dat gemeentes meer tevreden zijn over uitbestedingen aan organisatie die onafhankelijk van zijn, interessant voor vervolgonderzoek.

Een herhaling van het huidige onderzoek is tevens interessant. Het zou bijzonder interessant zijn om meer de diepte in te gaan met het onderzoek. Wanneer gedetailleerde informatie opgevraagd wordt over bijvoorbeeld de productiekosten kwaliteit en financiën, dan is het mogelijk om de beoordeling beter op waarde te schatten. Het afwegingskader dat in dit onderzoek is ontwikkeld kan als basis dienen voor vele situaties waarin een uitbesteding wordt overwogen. Het model is niet alleen inzetbaar voor gemeentes, maar ook voor organisaties in de publieke sector of daarbuiten. Wanneer voorafgaand aan een uitbesteding een goede afweging wordt gemaakt, waarbij de onderwerpen uit dit onderzoek worden meegenomen, dan wordt de kans groter dat een juiste beslissing wordt genomen. Het afwegingskader dat in dit onderzoek is ontwikkeld kan in dit besluitvormingsproces over uitbesteding een belangrijke rol spelen.

Literatuurlijst

- Baarda, D.B.; Goede, M.P.M. de (2006); *Basisboek Methoden en Technieken*.
Vierde druk, Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Beek, H.M. ter; et al (2005); *Shared Service Centres bij de overheid: Kansen en Succesfactoren*.
Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam.
- Benschop, A.(1994-1997), *Transactiekosten in de economische sociologie*.
<http://www.sociosite.net/organization/TK/1TK.html>
- Benschop, A (1996-1999); *Naar een nieuwe economische sociologie*.
<http://www.sociosite.net/labor/econsoc/1intro.html>
- Coleman, J. S. (1964); *Introduction to mathematical sociology*.
Free Press, New York.
- Coleman, J. S. (1973); *The Mathematics of Collective Action*.
Heinemann, London
- Coleman, J. S. (1990); *Foundations of Social Theory*.
Belknap, Cambridge.
- Clegg, S. R.; Hardy, C. (1999); *Studying Organization: Theory and Method*.
Sage, London, 484pp.
- Doeschot, R.G.P.; et al (1987); *Intergemeentelijke samenwerking – Een onderzoek naar invoeringsproblemen van de herziene Wet Gemeenschappelijke Regelingen*.
Kluwer, Deventer
- Demsetz, H. (1968); *The Cost of transacting*.
Quarterly Journal of Economics, 82, 33-53
- Engelen, E. S. van (2005); *Outsourcing – Lokaal kostenbeheer, globale levering*.
Prentice Hall.
- Flap, H. (2007); *Problemen en Theorieën van de Sociologie*.
College, -verslagen en samenvattingen, Universiteit Utrecht.
- Granovetter, M. (1985); *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*.
American Journal of Sociology, 91, 481 – 510.
- Granovetter, M. (1992); *Economic Institutions as Social Constructions: A Framework for Analysis*. *Acta Sociologica*, 35: 3-11.
- Grover, V.; Malhotra, M.K. (2003); *Transaction cost framework in operations and supply chain management research: theory and measurement*.
In: *Journal of Operations Management*, Vol. 21, pag. 457-473.
- Hart, H. 't; Boeije, H. (2005); *Onderzoeksmethoden*.
Zevende druk , Boom onderwijs.
- Hennart, J.F. (1993); *Explaining the Swollen middle: Why most transactions are a mix of market and hierarchy*. In: *Organization Science*, Vol. 4, november 1993, pp. 529-547.
- Heuvel, J.H.J.; Huijben, M.P.M. (2003); *Bestuurskracht en gemeentelijke schaalvergroting*.
in: *Openbaar bestuur*, jaargang 13, volume 1, 2003.
- Huijben, M.; et al(2007); *Benchmarkonderzoek ambtelijk apparaat 2007*.
Berenschot, Utrecht.

- Huijben, M.; Geurtsen, A. (2008); *Waar is de overhead gebleven?*
Academic Service, Utrecht.
- Janssen, P.S.C.; Zwaan, L.J. (2005); *Shared Service Centers in gemeentes – Een onderzoek onder burgemeesters.*
Bureau Leeuwendaal, Rijswijk.
- Jap, S.D.; Anderson, E. (2003); *Safeguarding Interorganizational Performance and Continuity Under Ex Post Opportunism.*
In: Management Science, 2003, Volume 49, pag. 1684-1701.
- Kamann, D.F.; et al (2006); *The ties that bind: Buyer-supplier relations in the Construction Industry.*
In: Journal of Purchasing & Supply Management, 12, pag. 28-38
- Nijdam, A.D. (2003); *Statistiek in Onderzoek 1 & 2, Beschrijvende en inductieve technieken.*
Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Nooteboom, B. (1994); *Management van partnerships.*
2nd edition. Schoonhoven: Academic service.
- Olson, M (1965); *The Logic of collective action: Public Goods and the theory of Groups.*
Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts).
- Perrow, Ch. (1981); *Markets, Hierarchies and Hegemony*
In: A.H. van De Ven and W.J. Joyce; *Power in organizations.*
Nashville, Vanderbilt University Press, 59-89.
- Perrow, Ch. (1986); *Complex Organizations. A Critical Essay.*
3rd edition, New York, McGraw-Hill.
- Putten, M.C. van (2006); *Outsourcing bij instellingen voor verpleging & verzorging.*
Berenschot, Utrecht.
- Pröpper, I; et al (2005); *Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden.*
Bestuurskundig onderzoek en adviesbureau Partners+Pröpper, Vught.
- Reedijk, J.; Berkel, F. van (2001); *Business Process Outsourcing – Het uitbesteden van primaire bedrijfsprocessen.*
In: Management Control & Accounting, 6, pag. 44-49.
- Ricardo, D. (1817); *On the Principles of Political Economy and Taxation.*
John Murray, Albemarle-street, London.
- Rooks, G.; et al (2006); *Ex Post Problems in Buyer-Supplier Transactions: Effects of Transaction Characteristics, Social Embeddedness, and Contractual Governance.*
In: Journal of Management Governance, 2006, volume 10, pag. 239-276.
- Sen, A. (1977); *Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory.*
Philosophy and Public Affairs, Vol. 6, No. 4 (Summer, 1977), pp. 317-344
- Strikwerda, J. (2003); *Shared Service Centers. Van kostenbesparing naar waardecreatie.*
Koninklijke van Gorcum, Assen.
- Swedberg, R. (1998); *Max Weber and the Idea of Economic Sociology.*
Princeton University Press, New York.
- Ultee, Arts & Flap (2003); *Sociologie: vragen, uitspraken, bevindingen.*
3e herziene editie, Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Vandaele, D.; Gemmel, P.(2004); *Service Level Agreements: een literatuuroverzicht.*
In: Tijdschrift voor Economie en Management, Vol. XLIX, 1, 2004, pag. 167.
- Williamson, O.E. (1975); *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications.*
Free Press, New York.

Williamson, O.E. (1979); *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*.

Journal of Law and Economics, 22, 233-261.

Williamson, O.E. (1995); *Hierarchies, Markets and Power in Economy: An Economic Perspective*.

Industrial and Corporate Change, 4, 21-49.

Ondersteunende literatuur:

- Regeerakkoorden van 2002, 2003 en 2007
- Burgerlijk wetboek
- Wet Gemeenschappelijke Regelingen
- Gemeentewet
- Samenwerking tussen gemeentes op basis van de WGR – praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen, publicatie VNG, 2007
- Privaatrechtelijke taakbehartiging door decentrale overheden – Oprichten van en deelnemen in privaatrechtelijk rechtspersonen door provincies, gemeentes en waterschappen, Rapport in opdracht van het Ministerie van Justitie, Den Haag, december 2006

Gebruikte internetpagina's als informatiebron:

- www.berenschot.nl
- www.cbs.nl (STATLINE)
- [Internetartikel](#): Amsterdam vervuilt door staking ophaaldiensten. Elsevier, 15 augustus 2005
- www.sharedservicesbijdeoverheid.nl
- www.vng.nl
- www.wikipedia.nl

Bijlage: Vragenlijst uitbesteding Nederlandse gemeentes

Introductie: Onderzoek naar uitbesteding bij Nederlandse gemeentes

Welkom, bedankt dat u wilt deelnemen aan de internetvragenlijst over uitbesteding bij gemeentes. Deze vragenlijst is ontwikkeld als onderdeel van mijn afstudeeronderzoek als masterstudent 'Vraagstukken van Beleid & Organisatie' aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht. Dit afstudeeronderzoek wordt mogelijk gemaakt en begeleid door Berenschot.

Met vriendelijke groet,

Frank Gortemaker

Berenschot.

Tips & Trucs bij het invullen van de vragenlijst:

- De vragenlijst duurt ongeveer 15 minuten, rechtsboven in de hoek kunt u zien hoe ver u bent gevorderd met het invullen van de vragenlijst.
- Het is mogelijk om het invullen van de vragenlijst te onderbreken. Wilt u op een later tijdstip verder gaan met het invullen dan kunt u op dezelfde link klikken, dan komt u op de plaats waar u gebleven was.

Heeft u vragen? Stelt u ze gerust, mijn e-mailadres is: Fsg@berenschot.com

Algemene vragen

Wat is de naam van uw gemeente?

Wat is uw naam?

Wat is uw functie?

Op welk e-mailadres bent u bereikbaar voor eventuele aanvullende vragen over de ingevulde vragenlijst?

Om ervoor te zorgen dat er een concreet en waarheidsgetrouw beeld ontstaat van de ontwikkelingen tijdens uitbesteding, wordt u gevraagd om de vragenlijst in te vullen voor uitbestede taken die aan de volgende definitie voldoen: *'Gemeentelijke uitbesteding komt voor wanneer een gemeente (de cliënt) de uitvoering van een gemeentelijke of ondersteunende taak overdraagt aan een externe organisatie (de aanbieder), waardoor de taak geheel of gedeeltelijk buiten de gemeentelijke hiërarchie geplaatst is en de aanbieder voor de taak verantwoordelijk wordt gehouden.'* Het is hierbij niet noodzakelijk dat de uitbesteding ook daadwerkelijk is gedaan. De lijst kan tevens worden ingevuld voor een taak waarvoor u uitbesteding hebt overwogen, maar het uiteindelijk niet hebt gedaan.

Hoeveel uitbestedingen of (beleidsmatige overweging daartoe) wilt u laten meten? 1, 2, 3, 4 of 5

<< Hierna begint het zich herhalende deel (per uitbesteding) van de vragenlijst >>

Kenmerkende eigenschappen van uitbesteding

Wat is de naam van de eerste (tweede, derde, vierde of vijfde) taak?

Invulvak voor de naam van de taak

Is deze taak daadwerkelijk uitbesteed?

- Ja
- Nee

Wat is het startjaar van deze uitbesteding?

Invulvak voor het startjaar

Hoeveel FTE's heeft u overwogen of besloten uit te besteden?

Invulvak voor het aantal FTE

Is de taak voor het merendeel beleidsmatig of uitvoerend van aard?

- De taak is gericht op beleidsontwikkeling en beleidsafstemming
- De taak is gericht op uitvoering, dienstverlening en/of beheersing
- Weet niet/niet van toepassing

9. Zijn de partijen die deelnemen aan de uitbesteding publieke of private partijen? Of een combinatie van beide?

- Publieke partij(en)
- Private partij(en)
- Een combinatie van beide
- De taak is niet uitbesteed (ga naar vraag 3)

Een besluit tot uitbesteding heeft meerdere mogelijkheden. Zo kan een bestaand bedrijf benaderd worden, maar uit onderzoek blijkt dat veel gemeentes juist kiezen voor een meer verstrekkende samenwerking, in de vorm van een nieuw opgerichte organisatie. Een voorbeeld hiervan is een Shared Service Center, dat is opgericht met meerdere gemeentes.

Om ons een beeld te kunnen vormen van de verstrekkendheid van de uitbesteding die u beschrijft, vragen we u om de rechtsvorm te benoemen. De rechtsvormen zijn de juridische ondergrond waarop de samenwerking berust. We hebben de meest voorkomende vormen uit de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) en het Burgerlijk Wetboek (BW) opgesomd.

10. Welke rechtsvorm beschrijft het beste de vorm waarin de uitbesteding plaatsvindt?

- Openbaar lichaam (WGR)
- Gemeenschappelijk orgaan (WGR)
- centrumgemeentenconstructie (WGR)
- Naamloze Vennootschap (BW)
- Besloten Vennootschap (BW)
- Vereniging (BW)
- Stichting (BW)
- Regeling zonder meer, contract, bestuursakkoord, convenant of intentieverklaring (WGR en/of BW)
- Weet niet

Wat zijn de (verwachte) voor- en nadelen bij uitbesteding van < de taak >?

Om de bovenstaande vraag te beantwoorden, leggen we u 16 stellingen voor. Het zijn stellingen die in positieve of negatieve zin beschrijven wat de voordelen of nadelen van uitbesteding zijn. We willen graag weten wat uw verwachtingen voorafgaand aan uitbesteding waren en wat uw huidige ervaring met de (al dan niet) uitbestede taak is.

<< Verder >>

(Antwoordmogelijkheden: 1) Helemaal mee oneens, 2) Mee oneens, 3) Neutraal, 4) Mee eens, 5) Helemaal mee eens)

Financiën bij uitbesteding		Verwachting vooraf		Huidige situatie	
1.	Uitbesteden van < de taak > is goedkoper.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
2.	We het is lastig om te beoordelen of we teveel betalen voor de taken die we uitbesteden	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
3.	De kosten zijn bij uitbesteding beter voorspelbaar.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
4.	Doordat onze gemeente taken heeft uitbesteed, hebben we minder financiële bewegingsvrijheid.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
Kwaliteit van uitbesteding		Verwachting vooraf		Huidige situatie	
5.	Voor de aanbieder is de uitbestede taak de belangrijkste inkomstenbron (core business), daarom hebben hun medewerkers meer verstand van zaken en zijn ze beter gespecialiseerd.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
6.	De werkprocessen van de aanbieder zijn goed ingericht, de uitvoering van de uitbestede taak loopt dan ook gesmeerd.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
7.	Doordat de taak is uitbesteed hebben we te maken met langere doorlooptijden.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
8.	Het uitbestede onderdeel kan moeilijker inspelen op wetswijzigingen en beleidsveranderingen.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening

(Antwoordmogelijkheden: 1) Helemaal mee oneens, 2) Mee oneens, 3) Neutraal, 4) Mee eens, 5) Helemaal mee eens)

Invloed & vertrouwen in uitbesteding		Verwachting vooraf		Huidige situatie	
9.	Wanneer we uitbesteden kunnen we minder invloed uitoefenen op instanties in onze staatsrechtelijke en geografische omgeving. (bijvoorbeeld op de provincie of op andere gemeentes)	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
10.	Wanneer de uitbesteding stopt, hebben we geen probleem, want we hebben zo een vervangende aanbieder gevonden.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
11.	We werken al jaren probleemloos samen, we hebben het volste vertrouwen dat de samenwerking goed blijft gaan.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
12.	Onze gemeente kan gemakkelijk invloed uitoefenen op de uitvoering van de uitbestede taak.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
Speciale werkzaamheden van de taak		Verwachting vooraf		Huidige situatie	
13.	De werkzaamheden van het uitbestede onderdeel zijn algemeen en gemakkelijk te leren. Nieuwe medewerkers hebben weinig opleiding nodig om het werk te leren.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
14.	Het ontwikkelen van registratie- en controlesystemen voor de uitbestede taak is zo complex dat het veel tijd en geld kost.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
15.	Voor het uitvoeren van de taak is weinig specialistische kennis vereist.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
16.	Door het vertrek van medewerkers verliest de gemeente belangrijke kennis die, mocht de uitbesteding mislukken, de gemeente niet of moeilijk weer kan opdoen.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening

Wat zijn de (verwachte) transactiekosten van < de taak >?

De term transactiekosten is ontleend aan een theorie die ontwikkeld is door de heer Williamson en de naam 'Transaction Cost Economics' draagt.

Transactiekosten kunnen het beste worden omschreven als de bijkomende kosten van productie. Dergelijke kosten zijn volgens de theorie van de heer Williamson het laagst wanneer alle producerende handelingen in één organisatie plaatsvinden. Omdat de transactiekosten kunnen stijgen wanneer men besluit tot uitbesteden, is het voor gemeentes verstandig om deze kosten mee te nemen in hun afwegingen.

Met de volgende vragen willen we meten in hoeverre dat is gedaan en of de resultaten op dit gebied tegenvallen of niet.

<< Verder >>

(Antwoordmogelijkheden: 1) Helemaal mee oneens, 2) Mee oneens, 3) Neutraal, 4) Mee eens, 5) Helemaal mee eens)

Inspanning voor opzet/onderhoud		Verwachting vooraf		Huidige situatie	
17.	Het kost veel tijd en geld om de medewerkers van onze gemeente te trainen, om te leren werken met een onderdeel dat is uitbesteed.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
18.	De hoofdlijnen en nuttige details voor de samenwerking zijn gemakkelijk en rechttoe rechtaan op te stellen.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
19.	Samenwerkingsvoorwaarden moeten continu ontwikkeld of bijgesteld worden, omdat deze slecht of niet zijn opgesteld.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
20.	In onze samenwerking ontstaan zelden discussies over wie, waarvoor verantwoordelijk is en wie, wat moet doen.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
Monitoren prestaties		Verwachting vooraf		Huidige situatie	
21.	De administratie en controle (van door de aanbieder geleverde diensten) leidt tot onnodige bureaucratie.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
22.	We kunnen goed en gemakkelijk nagaan of we eerlijk worden behandeld door <de aanbieder>.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
23.	Het nauwkeurig evalueren van de samenwerking met < de aanbieder > vergt veel tijd en inspanning.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
24.	Het voortdurend controleren (of monitoren) van prestaties hebben we altijd al gedaan, bij uitbesteding wordt dit makkelijker en kost het minder tijd.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening

(Antwoordmogelijkheden: 1) Helemaal mee oneens, 2) Mee oneens, 3) Neutraal, 4) Mee eens, 5) Helemaal mee eens)

Problemen oplossen		Verwachting vooraf		Huidige situatie	
25.	Uitbesteding maakt de werkzaamheden van de taak nodeloos ingewikkeld en leidt tot een groot aantal uitvoeringsproblemen die we zonder uitbesteding waarschijnlijk niet hebben.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
26.	Het uitbesteden van de taak is voor ons gemakkelijker, omdat we dan niet langer verantwoordelijk zijn voor het oplossen van problemen.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
27.	Ontstane uitvoeringsproblemen worden bij de uitbestede taak sneller en beter opgelost.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
28.	Het oplossen van problemen met uitbesteding is erg duur, omdat standaardoplossingen bijna nooit voldoen aan de wensen van onze gemeente en daarom moeten worden aangepast aan onze situatie.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
Mogelijk misbruik door de aanbieder		Verwachting vooraf		Huidige situatie	
29.	De aanbieder van de taak heeft het beste voor met onze gemeente en doet er alles aan om ons tot dienst te zijn.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
30.	De samenwerkingsvoorwaarden die niet of slecht afgesproken zijn in het contract, of moeilijk gehandhaafd kunnen worden, worden vaak door de aanbieder van de taak gebruikt in hun eigen voordeel.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
31.	De kans is groot dat gevoelige en/of vertrouwelijke informatie uitlekt, doordat de taak is uitbesteed.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening
32.	We kunnen gemakkelijk controleren of de aanbieder informatie achterhoudt of een verkeerde voorstelling van de werkelijkheid geeft.	1 2 3 4 5	Geen mening	1 2 3 4 5	Geen mening

Welke van de zojuist ingevulde onderdelen wilt u het zwaarst laten wegen voor uw tevredenheid over < de taak >?

We willen graag weten welke elementen u het meest belangrijk vindt bij de afweging om uit te besteden of de taak zelf te blijven doen. Tevens willen we weten of er verschillen bestaan in wat u belangrijk vindt bij de keuzes voorafgaand aan uitbesteding, in vergelijking tot uw huidige evaluatie van het besluit tot (al dan niet) uitbesteden van de taak. Daarom willen we u vragen hoe belangrijk u de acht onderdelen vond voor de verwachtingen voorafgaand aan de keuze en welke onderdelen nu voor u belangrijk zijn, nu u gekozen hebt.

(Weging: 1 = heel onbelangrijk, 2 = onbelangrijk, 3 = neutraal, 4 = belangrijk en 5 = heel belangrijk)

Onderdeel	Weging situatie vooraf	Weging huidige situatie
Financiën bij uitbesteding	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
Kwaliteit van uitbesteding	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
Autonomie & vertrouwen in uitbesteding	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
Speciale werkzaamheden van de taak	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
Inspanningen voor opzet en/of onderhoud	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
Monitoren van de prestaties	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
Oplossen van problemen	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
Mogelijk misbruik door de aanbieder	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5

<< Hier eindigt het zich herhalende deel van de vragenlijst >>

Afsluiting: Bedankt voor uw deelname aan het onderzoek

De informatie die u hebt gegeven wordt door ons vertrouwelijk behandeld. Om gemeentes de gelegenheid te geven de lijst in te vullen zullen we eind maart starten met de verwerking en analyse van de gegevens. We verwachten dan in de tweede helft van april u de resultaten van het onderzoek te kunnen presenteren.

Hebt u nog opmerkingen of aanmerkingen die u aan ons mee wilt geven?

invulvak

Mogen we contact met u opnemen voor een eventueel vervol ginterview over uitbesteding in uw gemeente?

- Ja
- Nee

Heeft u vragen? Stelt u ze gerust, mijn e-mailadres is: FSG@berenschot.com

Bedankt voor het invullen van de vragenlijst en het vertrouwen dat u daarmee in ons stelt.

Met vriendelijke groet,

Frank Gortemaker
Berenschot.