

# Samenwerken binnen het beheer van de openbare ruimte

---

Een onderzoek naar de samenwerkingsconstructies tussen gemeenten, SW-bedrijven en afval- en reinigingsbedrijven door de introductie van de participatiewet

Masterthesis Bestuurskunde  
november 2013

<b>Auteur:</b>	N.A.B. Ratering, 4160339
<b>Universiteit:</b>	Radboud Universiteit Nijmegen Faculteit der Managementwetenschappen
<b>Opleiding:</b>	Bestuurskunde
<b>Specialisatie:</b>	Organisatie & Management
<b>Scriptiebegeleider:</b>	dr. J.A.M. de Kruijf
<b>2<sup>e</sup> Lezer:</b>	dr. C.J. Lako
<b>Opdrachtgever:</b>	Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement
<b>Stagebegeleider:</b>	drs. B.J.M.W. Peeters

## Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek. In dit onderzoek wordt zowel een bestuurlijk als maatschappelijk 'hot topic' aangesneden, de invoering van de Participatiewet en de gevolgen hiervan voor afvalinzamelingbedrijven en gemeenten.

De participatiewet treedt vanaf 1 januari 2015 in werking en zorgt daarbij voor een totaal andere situatie in gemeente- en afvalland. De participatiewet verplicht werkgevers om 5% van hun werknemers te laten bestaan uit mensen met een arbeidshandicap. Daarnaast worden gemeenten verplicht om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt uit de Wet sociale werkvoorziening in te zetten bij werkzaamheden die gemeentes uitbesteden. Het doel hiervan is een kostenbesparing voor de overheid en het verminderen van het aantal mensen in de sociale sector. Hierdoor zullen de huidige dienstverbanden, contracten en andere vormen van samenwerking ingrijpend gaan veranderen. Bij alle partijen roept dit vragen op hoe deze ontwikkeling vorm kan worden gegeven. Dit biedt kansen voor gemeenten en afval- en reinigingsbedrijven om vernuftig om te springen met de verplichtingen die de participatiewet met zich meebrengt.

Voordat er verder op de inhoud van dit vraagstuk wordt ingegaan, wil ik graag van de gelegenheid gebruik maken om de NVRD, en in het bijzonder drs. Bas Peeters te bedanken voor zijn enorme stimulans, kennis, inzet, passie en onvoorwaardelijke hulp tijdens het schrijven van deze scriptie. Samen hebben wij flink wat uren zitten te bakkeleien en overleggen over dit onderwerp. Zonder de onderlinge brainstormsessies, feedbackmomenten, talloze vergaderingen en werkgroepen had ik deze scriptie niet kunnen schrijven. Voor u ligt dan ook de uitkomst van deze prettige en educatieve samenwerking.

Daarnaast wil ik dr. Johan de Kruijf bedanken voor zijn betrokken en scherpe houding tijdens de vele feedback momenten die wij de afgelopen tijd hebben gevoerd. Hierbij heeft hij altijd klaar gestaan voor mij als ik vragen had met betrekking tot de scriptie of problemen waar ik tegenaan ben gelopen.

Voor mij persoonlijk is deze scriptie het einde van een 2-jarig durende studie aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Ik kijk met plezier terug op de tijd die ik heb gehad en zal in de toekomst ook nog vaak hieraan terugdenken.

Arnhem, november 2013

## Samenvatting

Door de komst van de participatiewet in 2015 worden (publieke) bedrijven en gemeenten verplicht om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten bij reguliere werkzaamheden. Dit heeft grote gevolgen voor gemeenten, uitvoeringspartijen, bedrijven en de mensen die door de wet geraakt worden. Al deze partijen zullen vanaf 1 januari anders met elkaar moeten omgaan en kijken momenteel met spanning vooruit naar de ontwikkelingen rondom de wet. Naast de invoering van de participatiewet, is Nederland momenteel ondergedompeld in een financiële crisis. Daardoor moeten ook overheden bezuinigen op alle linies. Steeds meer taken moeten efficiënt en goedkoop uitgevoerd worden waarbij vaak gekozen wordt voor uitbesteding bij externe (publieke) bedrijven. Hierbij is een kans weggelegd voor publieke bedrijven om een meerwaarde te betekenen voor gemeenten. SW- en afval- en reinigingsbedrijven zoeken hierdoor meer samenwerking in de Beheer Openbare Ruimte sector (BOR) en Sociale sector omdat hier mogelijk een financiële besparing kan worden gerealiseerd voor gemeenten. Door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te betrekken in de uitvoering van BOR taken, wordt daarnaast beter ingespeeld op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van gemeenten en deze publieke bedrijven. Binnen dit onderzoek wordt de samenwerking in de openbare ruimte tussen gemeenten, SW-bedrijven en afval- en reinigingsbedrijven onderzocht.

Het onderzoek spitst zich toe op een zestal samenwerkingsconstructies binnen Nederland tussen gemeenten, SW-bedrijven en afval- en reinigingsbedrijven. Hierbij is onderzocht welke samenwerkingsvormen er bestaan, welke verschillen er zijn tussen de samenwerkingsvormen, welke kansen, risico's, problemen en grenzen de samenwerkingsconstructies hebben en wat de neveneffecten van de samenwerking zijn. Hiernaast is ook het effect van de participatiewet op de vorming van de samenwerkingsconstructies bekeken. De samenwerkingsconstructies zijn daarbij vooraf verdeeld in drie hoofdvormen:

- integratie van taken ligt bij de gemeente;
- integratie van taken ligt bij afval- en reinigingsbedrijf;
- integratie van taken ligt bij SW-bedrijf.

De verdeling in drie hoofdvormen heeft als leidraad voor dit onderzoek gewerkt. Hierbij is onderscheid gemaakt naar waar de regie binnen de samenwerking ligt. De regie kan liggen bij: gemeenten (integratie van taken ligt bij de gemeente) of afval- en reinigingsbedrijven (integratie van taken ligt bij afval- en reinigingsbedrijven) of SW-bedrijven (integratie van taken ligt bij SW-bedrijf). De doelstelling hierbij is het in kaart brengen van de bestaande samenwerkingsconstructies, waar mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden ingezet in het beheer van de openbare ruimte. Uit de doelstelling is de volgende centrale vraag geformuleerd:

*“Op welke manier kunnen publieke afval- en reinigingsbedrijven een bijdrage leveren aan zowel het beheer van de openbare ruimte als aan de doelen van de participatiewet, waarbij de kansen en risico's van de samenwerkingsconstructies in kaart worden gebracht?”*

Alvorens de centrale vraagstelling is beantwoord, is vanuit de theorievorming inzicht verkregen in de aspecten die van invloed kunnen zijn op het vormen van samenwerkingsconstructies. Hiertoe zijn drie wetenschappelijke theorieën aangehaald: New Public Management, Decentralisatie theorie en Principaal Agent theorie. De theorieën zijn onderzocht, beschreven en toegepast op het onderwerp. Vervolgens is vanuit de geoperationaliseerde resultaten een vragenlijst opgesteld die is voorgelegd aan een 13-tal respondenten middels interviews. Van de respondenten is informatie verkregen die samen met een inhoudsanalyse tot de conclusie van dit onderzoek heeft geleid.

De voornaamste conclusie is dat publieke bedrijven een substantiële meerwaarde kunnen leveren aan zowel het beheer van de openbare ruimte, als aan de doelstellingen van de participatiewet. Door met gemeenten samenwerkingsconstructies aan te gaan (in welke vorm dan ook), kan een structurele besparing op de gemeentelijke financiën worden behaald. Binnen de samenwerkingsconstructies kan effectiever en efficiënter worden gewerkt doordat alle taken binnen één bedrijf worden uitgevoerd en gecoördineerd. Daarnaast kan door de inzet van doelgroep medewerkers een nog grotere (structurele) besparing worden gerealiseerd. Door de SW'ers en WBB'ers in te zetten in de openbare ruimte, behoeven immers minder reguliere werknemers in dienst te zijn bij de gemeente.

De tweede elementaire conclusie is dat door gebruik te maken van doelgroep medewerkers binnen de openbare ruimte, zowel gemeenten als publieke bedrijven aan de eisen van de participatiewet kunnen voldoen. Door de inzet van deze mensen binnen de samenwerkingsconstructies wordt meer aandacht besteed aan de maatschappelijke taak van gemeenten en bedrijven. Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden gestimuleerd om arbeidsritme op te doen en een reguliere baan te zoeken. Vervolgens kunnen zij uitstromen naar regulier werk, wat de druk op de gemeentelijk uitkering doet verlagen.

De resultaten van het onderzoek duiden op een ontwikkeling waarbij de huidige samenwerkingsconstructies nog verder met elkaar geïntegreerd zullen worden. Hierbij ontstaan gemeentelijke werkbedrijven, waarbinnen gemeentelijke taken in het afvalbeheer en beheer van de buitenruimte worden gecombineerd met gemeentelijke taken in het sociale domein. Door een slimme combinatie van deze gemeentelijke taken wordt meerwaarde gecreëerd en worden de beschikbare budgetten voor sociaal en fysiek beheer optimaal ingezet.

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Samenvatting.....	3
Hoofdstuk 1. Inleiding .....	7
1.1 Doelstelling.....	9
1.2 Centrale vraag en deelvragen .....	9
1.3 Bestuurskundige- en maatschappelijke relevantie .....	9
1.4 Leeswijzer .....	10
1.5 Afbakening gegevensverzameling.....	10
Hoofdstuk 2. Recente ontwikkelingen .....	11
2.1 Trends.....	11
2.2 Taken .....	12
2.3 Conclusie .....	13
Hoofdstuk 3. Beleidskader .....	14
3.1 Participatiewet .....	14
3.2 Gemeenten.....	17
3.3 SW-bedrijven .....	18
3.4 Populatie.....	19
3.5 Conclusie .....	19
Hoofdstuk 4. Theoretisch Kader .....	21
4.1 Hervorming publieke sector .....	21
4.2 Decentralisatie van taken.....	28
4.3 Principaal Agent theorie .....	35
4.4 Resumé theoretisch kader .....	38
Hoofdstuk 5. Onderzoeksopzet .....	39
5.1 Onderzoeksstrategie .....	39
5.2 Methoden.....	39
5.3 Analysetechniek .....	40
5.4 Betrouwbaarheid en validiteit.....	41
5.5 Afbakening.....	42
5.6 Operationalisatie .....	42
Hoofdstuk 6. Beschrijving Casussen .....	45
6.1 Casus 1: Gemeente Lochem, Delta en Berkel Milieu .....	45
6.2 Casus 2: Gemeente Zwolle, Wezo-groep en Rova.....	47
6.3 Casus 3: Gemeente Nijmegen, Breed en Dar .....	49
6.4 Casus 4: Gemeente Sittard-Geleen, Vixia en RWM.....	52
6.5 Casus 5: Gemeente Hilversum, Tomingroep en GAD.....	54
6.6 Casus 6: Gemeente Tilburg, Diamantgroep en BAT .....	56

6.7 Resume beschrijving casussen .....	59
Hoofdstuk 7. Analyse.....	60
7.1 Situatie vooraf .....	60
7.2 Aanleiding.....	60
7.3 Nieuwe samenwerkingsvorm / huidige samenwerkingsvorm .....	60
7.4 Personeel.....	61
7.5 Takenpakket .....	62
7.6 Risico en kansen .....	62
7.7 Rol politiek.....	63
7.8 Samenvatting casussen .....	63
7.9 Conclusie .....	65
Hoofdstuk 8. Conclusies en aanbevelingen.....	67
8.1 Antwoord op centrale vraag.....	67
8.2 Reflectie.....	68
8.3 Aanbevelingen.....	69
8.4 Verwachting toekomst .....	70
Hoofdstuk 9. Literatuurlijst .....	71
Hoofdstuk 10. Bijlagen .....	76
10.1 Bijlage 1: Vragenlijst interviews .....	76
10.2 Bijlage 2: Gebruikte documenten inhoudsanalyse.....	79
10.3 Bijlage 3: Overzicht respondenten interviews per organisatie .....	80

## Hoofdstuk 1. Inleiding

Met uitstel van een jaar wordt op 1 januari 2015 de Participatiewet ingevoerd (Binnenlands Bestuur, 2013a). Wet Werk en Bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en een deel van de Wajong worden onder de Participatiewet geschaard (Rijksoverheid, 2013). De Participatiewet verplicht werkgevers om binnen hun personeelsbestand 5% aan werknemers te hebben met een arbeidshandicap. Daarnaast worden gemeenten verplicht om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten bij reguliere werkzaamheden die gemeenten uitvoeren of uitbesteden. De doelstelling van de invoering van de Participatiewet is het creëren van werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en het verminderen van uitgaven aan de Wet sociale werkvoorziening (rijksoverheid, 2012). Hiermee moet worden bijgedragen aan het nationale begrotingstekort en zullen de kosten voor mensen die niet actief zijn op de arbeidsmarkt worden teruggedrongen. Dit heeft grote gevolgen voor gemeenten, uitvoeringspartijen, bedrijven en de mensen waarop de wet betrekking heeft. Al deze partijen zullen vanaf 1 januari 2015 kijken momenteel met spanning vooruit naar de ontwikkelingen rondom de wet. De impact die de Participatiewet zal hebben als hij daadwerkelijk in werking treedt op 1 januari 2015 is moeilijk in te schatten. Maar zeker is dat men zal op een andere manier met elkaar zal moeten omgaan.

Naast de veranderende situatie en de verplichtingen die de Participatiewet met zich meebrengt, is Nederland momenteel ondergedompeld in een economische crisis die ook bij de overheid hard heeft toegeslagen. De overheid moet over alle linies bezuinigen en ook gemeenten ontkomen niet aan een vermindering van uitgaven (Binnenlands Bestuur, 2012a). Steeds meer taken moeten efficiënt en goedkoop uitgevoerd worden waarbij vaak gekozen wordt voor uitbesteding aan externe bedrijven. Dit heeft tot gevolg dat de regievoering niet meer geheel bij de gemeenten ligt, maar deels ook bij publieke bedrijven of marktpartijen (Mensink, 2012). Daarbij is een mogelijk grote rol weggelegd voor publieke bedrijven. De publieke bedrijven zijn vaak erg loyaal aan hun opdrachtgevers, in dit geval de gemeenten. Dit omdat de gemeenten voor een gedeelte aandeelhouders zijn van de bedrijven, maar vaak ook uit maatschappelijk perspectief. De publieke bedrijven willen bijdragen aan de maatschappij en zijn op zoek naar een uitbreiding van hun takenpakket. Deze trend zet zich ook voort binnen de afvalwereld. Hier is een opkomende trend te zien waarbij steeds meer publieke afval- en reinigingsbedrijven op zoek gaan naar een taakverbreding van hun huidige takenpakket. In plaats van taakverbreding door groei of expansie van de huidige organisatie, wordt steeds meer gezocht naar taakverbreding in de maatschappelijke kant van de publieke organisaties. Hierbij staat een verbreding van taken in andere werkvelden open voor beschouwing. Publieke afval- en reinigingsbedrijven leggen hierbij snel de link naar de sector Beheer Openbare Ruimte (BOR). De vergelijkbaarheid tussen de sectoren afval en BOR is groot (Binnenlands Bestuur, 2012b). Het ophalen van vuilnis en het onderhouden van de openbare ruimte zijn taken die raakvlakken hebben. Bij het onderhoud van openbare ruimte komt immers ook afval vrij (rijksoverheid.nl, 2009). De meeste publieke afval- en reinigingsbedrijven zien daardoor synergie tussen afval- en Bor taken. Om die reden zien afval- en reinigingsbedrijven een meerwaarde in het overnemen van meer taken van hun opdrachtgever, de gemeenten. Mogelijk kan er door een combinatie van taken effectiever worden gewerkt en door samenwerking de focus worden verbreedt van afvalbeheer naar een totaalbeeld van een schone en veilige buitenruimte (Binnenlands Bestuur, 2012b). De trend in de afvalwereld valt samen met een andere trend in de publieke sector, de vermindering van personeel dat in Sociale Werkbedrijven (SW-bedrijven) werkzaam is. Doordat de overheid minder te besteden heeft is minder geld beschikbaar voor mensen werkzaam in SW-bedrijven en voor cliënten van de Sociale Dienst. Het aantal mensen werkzaam bij het SW-bedrijf en het aantal cliënten van de Sociale Dienst zal afnemen door een sterfhuisc constructie waarbij de instroom tot nul wordt teruggebracht door de Participatiewet. De Participatiewet zorgt ervoor dat er nauwelijks nieuwe instroom is. Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden voortaan in dienst genomen bij reguliere bedrijven. Zo worden mensen met

een afstand tot de arbeidsmarkt geactiveerd om een reguliere baan te zoeken na afloop van een begeleid project en wordt de kostenpost van de gemeente op het gebied van sociale uitkeringen lager. Hiermee wordt al langer geëxperimenteerd (de Geldlander, 2009). SW-bedrijven komen hierbij voor het vraagstuk te staan waar hun werknemers geplaatst kunnen worden. Niet alle banen zijn geschikt voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en niet alle bedrijven willen meewerken aan het plaatsen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze ontwikkeling speelt al langer in de sociale sector en is een onderdeel van de aanleiding tot het opstellen van de Participatiewet (rijksoverheid, 2013a).

Door de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015 komen de twee trends nu opeens versneld samen. Hierdoor worden gemeenten verplicht mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten in reguliere banen. Dit biedt als kans dat de zoektocht van publieke afval- en reinigingsbedrijven naar uitbreiding van het takenpakket resultaat oplevert. Door Bor taken van de gemeente over te nemen, waarbij gebruik wordt gemaakt van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, worden twee vliegen in één klap geslagen. Het publieke afval- en reinigingsbedrijf krijgt de gezochte taakverbreding en maatschappelijke bredere bijdrage. Het SW-bedrijf heeft een opdrachtgever gevonden waar het zijn werknemers in kwijt kan. Op deze beweging kan de gemeente meeliften waar zij als 'eigenaar' van SW-bedrijven en als aandeelhouder van afval- en reinigingsbedrijven aan de verplichtingen van de Participatiewet voldoet. Dit heeft echter als keerzijde dat de mogelijkheid van werkplekverdringing bestaat voor laaggeschoold personeel. Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die al bij SW-bedrijven werkzaam zijn, kunnen te werk gesteld worden bij publieke afval- en reinigingsbedrijven die de werkzaamheden (BOR) overnemen van de gemeente zelf, of dit in samenwerking doen. Hierdoor lijkt voor alle partijen een gezamenlijke middenweg gevonden die aansluit op de wensen van alle partijen. Daarnaast biedt de samenwerking kansen voor gemeenten om creatief met de budgetten van Sociale zaken en Beheer Openbare Ruimte om te springen en op die wijze de vermindering van financiële middelen op te vangen.

De Participatiewet biedt dus kansen voor gemeenten en publieke afval- en reinigingsbedrijven om meer gebruik te maken van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hierbij speelt dat Social-return een steeds belangrijker thema is bij gemeenten (Binnenlands Bestuur, 2011). Social-return is het meenemen van sociale voorwaarden bij inkoop- en aanbestedingstrajecten door opdrachtgevers. Hierdoor worden gemeenten door toedoen van de Participatiewet dan ook aangespoord om nog meer aan Social-return te doen. De Participatiewet is voor de nationale overheid dan ook een manier om gemeenten het Social-return beleid ook daadwerkelijk te praktiseren. Hierdoor wordt de trend van het samenwerken met publieke organisaties alleen maar sterker en kan het invoeren van de Participatiewet juist als extra onderbouwing gebruikt worden. De kansen voor afval- en reinigingsbedrijven om de geambieerde taakverbredingen en samenwerking met gemeenten te realiseren, zijn door invoering van de Participatiewet groter geworden. Hierbij kunnen beide organisaties elkaar helpen om aan de verplichtingen van de wet te voldoen.

Uit bovenstaande uiteenzetting kan worden opgemaakt dat dit onderzoek zich toespitst op drie partijen; afval- en reinigingsbedrijven, SW-bedrijven en gemeenten. Echter, de focus ligt hierbij vooral op de afval- en reinigingsbedrijven en voor een gedeelte op gemeenten. De SW-bedrijven worden in dit onderzoek ter ondersteuning van het hele plaatje betrokken. SW-bedrijven hebben al jarenlange expertise betreffende participatie en werkzaamheden in de sector Beheer Openbare Ruimte (BOR). Het zou zonde zijn om deze kennis niet te benutten bij een samenwerking tussen de publieke afval- en reinigingsbedrijven en gemeenten, die de kennis in beginsel niet in huis hebben. De focus ligt echter op de kansen die de Participatiewet kan bieden voor publieke afval- en reinigingsbedrijven en gemeenten omdat de NVRD hierin specialiseert. Hierbij moet wel duidelijk zijn dat het publieke afval- en reinigingsbedrijven betreft en niet de commerciële bedrijven, zoals Van Gansewinkel en SITA. De commerciële bedrijven zijn geen lid van de NVRD en vallen onder de tak marktpartijen (zie hoofdstuk 4 voor de) welke hierdoor geen onderdeel zijn van dit onderzoek.



## 1.1 Doelstelling

### Doelstelling:

Het doel van de scriptie is: *“Het in kaart brengen van bestaande samenwerkingsconstructies tussen gemeenten, SW-bedrijven en publieke afval- en reinigingsbedrijven, waarbij mensen uit SW-bedrijven en de cliënten van de Sociale Dienst geactiveerd worden”*.

Met bovenstaand doel wordt gepoogd een antwoord te formuleren op de mogelijkheden voor publieke afval- en reinigingsbedrijven om een bijdrage te leveren aan de activatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hierbij wordt specifiek gekeken naar mensen uit SW-bedrijven en de gemeentelijke kaartenbak.

## 1.2 Centrale vraag en deelvragen

Door gebruik te maken van een concrete vraagstelling in dit onderzoek wordt de grootste valkuil bij het doen van onderzoek ondervangen: het lukraak onderzoeken zonder duidelijke afbakening van de kaders. Bij dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een centrale vraag die maatwerk en doelgerichtheid garandeert.

### Centrale vraag:

*“Op welke manier kunnen publieke afval- en reinigingsbedrijven een bijdrage leveren aan zowel het beheer van de openbare ruimte als aan de doelen van de participatiewet, waarbij de kansen en risico’s van de samenwerkingsconstructies in kaart worden gebracht?”*

Om bovenstaande centrale vraag te kunnen beantwoorden, wordt de vraag in stapjes opgedeeld. Hierdoor ontstaan deelvragen die gezamenlijk een antwoord geven op de centrale vraag.

### Deelvragen:

1. Welke trends en ontwikkelingen zijn er momenteel gaande in de uitvoering van gemeentelijke afval- en beheertaken?
2. Wat houdt de participatiewet in en wat is de uitwerking hiervan op gemeenten en SW-bedrijven?
3. Welke kansen biedt de invoering van de participatiewet voor gemeenten en publieke afval- en reinigingsbedrijven?
4. Welke risico’s, problemen en grenzen levert samenwerking op voor gemeenten en publieke afval- en reinigingsbedrijven?
5. Wat zijn de neveneffecten van de samenwerkingsconstructies?

## 1.3 Bestuurskundige- en maatschappelijke relevantie

Momenteel speelt bij alle betrokken partijen binnen dit onderzoek (inclusief de NVRD) de vraag hoe om te gaan met de veranderende samenwerking en de aankomende Participatiewet. De maatschappelijke relevantie hiervan is helder. De Participatiewet legt gemeenten en publieke afval- en reinigingsbedrijven diverse verplichtingen op waarbij een verschuiving van taken, van de centrale overheid naar de lokale overheid, plaatsvindt. De verandering en verschuiving van taken zorgt voor veel onrust binnen de gemeenten, SW-bedrijven en afval- en reinigingsbedrijven (Gemeente.nu, 2013). Daarnaast biedt de invoering van de Participatiewet ook kansen voor alle betrokken partijen. Hoe zet men mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in? Kunnen mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bijvoorbeeld een meerwaarde leveren aan het onderhoud aan de Openbare Ruimte? Hierbij kan een vergelijking worden getrokken met de Melkertbanen uit de jaren '90. Worden dit soort banen door invoering van de Participatiewet niet weer opnieuw in het leven geroepen (Binnenlands Bestuur, 2009)? Dit soort vraagstukken zijn op maatschappelijk gebied op dit moment 'hot topic'. Deze vraagstukken maakt dit onderzoek vooral op maatschappelijk gebied interessant en relevant. De bestuurlijke relevantie kan in dezelfde punten worden gevonden. Hoe

kunnen gemeenten het beste met de veranderingen omgaan? Daarnaast geldt bestuurlijk dat de invulling van de verantwoordelijkheid, organisatievorm en vermindering van financiële middelen van belang is voor publieke organisaties zoals gemeenten en afval- en reinigingsbedrijven. De invulling van dit bestuurskundig- en maatschappelijk vraagstuk is geen gemakkelijke maar wel een uitdagende puzzel die in dit onderzoek onder de loep wordt genomen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een meervoudige vergelijkende case-study waarbij een 6-tal casussen wordt vergeleken met elkaar. Voor de informatieverzameling wordt gebruik gemaakt van interviews en inhoudsanalyse.

## 1.4 Leeswijzer

Binnen dit onderzoek zal op de eerder genoemde trends worden ingegaan. Zo wordt in hoofdstuk 1 allereerst kort ingegaan op de trends die momenteel in de genoemde sectoren gaande zijn. In hoofdstuk 2 wordt hierop dieper ingegaan. Vervolgens wordt de participatiewet en de uitwerking hiervan op gemeenten en SW-bedrijven in hoofdstuk 3 beschreven. Hierbij komt uitgebreid aan de orde wat de uitdagingen zijn voor de verschillende organisaties. Hierna wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de theorie die achter dit vraagstuk ligt. Hierbij worden drie theorieën behandeld die als wetenschappelijke basis dienen van waaruit de verschillende samenwerkingsconstructies verklaard kunnen worden. In hoofdstuk 5 wordt de opzet van dit onderzoek uitgewerkt. Hier wordt ook de afbakening van het onderzoek nogmaals precies aangegeven. In hoofdstuk 6 worden de antwoorden van de afgenomen interviews samengevoegd met de documentanalyse. Hierbij wordt per casus een overzicht gegeven waarbij 'platte' feiten worden aangereikt aan de lezer. Deze informatie wordt vervolgens in hoofdstuk 7 geanalyseerd. Hier worden de samenwerkingsvormen, kansen, takenpakket en de integratie van het sociale domein met het afvalbeheer geanalyseerd. Maar ook de risico's, problemen, neveneffecten en grenzen van de samenwerking worden behandeld. In hoofdstuk 8 worden de conclusies en aanbevelingen behandeld. De scriptie wordt afgesloten door de literatuurlijst en de bijlagen in respectievelijk hoofdstuk 9 en 10.

## 1.5 Afbakening gegevensverzameling

Het is voor de lezer belangrijk om te weten dat alle afspraken en akkoorden binnen dit onderzoek nogal in beweging zijn. De uitwerking van de Participatiewet kan rekenen op veel belangstelling, Maar er heerst ook veel onduidelijkheid. Momenteel is de inkt van het de ene afspraak nog niet droog of er wordt weer iets gewijzigd op landelijk of lokaal niveau. Daarom is in het belang van dit onderzoek ervoor gekozen om de gegevensverzameling af te sluiten op 1 mei 2013. Vanaf deze datum zijn wijzigingen en verandering omtrent de Participatiewet niet meer meegenomen in dit onderzoek. Hierdoor kan het zijn dat (sommige) informatie in de scriptie niet meer actueel is ten tijde van publicatie.

## Hoofdstuk 2. Recente ontwikkelingen

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de trends en ontwikkelingen die spelen binnen de afval en sociale sector. Daarnaast wordt het verschil in taken binnen het BOR uitgelegd. Tot slot wordt antwoord gegeven op deelvraag 1.

### 2.1 Trends

Zoals kort inzichtelijk is gemaakt in de inleiding, is de publieke sector in beweging. Hierbij kan een trend in de afvalwereld, een trend in de sociale wereld en de invoering van de participatiewet worden onderscheiden.

Twintig jaar geleden is door de gemeenten onder invloed van de New Public Management stroming het inzamelen, recyclen en verwerken van afval verzelfstandigd (van Genugten, 2008). Dit werd veelal aan marktpartijen overgelaten omdat het onrendabel was om dit per gemeente vol te houden. En dikke tien jaar later, was ook het BOR aan de beurt. Bij steeds meer gemeenten werd dit langzamerhand extern geplaatst. Veelal om dezelfde reden als voor het afval een decennium geleden, maar vooral door een verandering van kerntaken en bezuinigingen. De laatste jaren is er echter weer een ommekeer in dit proces te zien (Verheggen, 2012; Binnenlands Bestuur, 2012). Publieke afval- en reinigingsbedrijven zoeken weer meer toenadering tot gemeenten. Hierdoor is de klassieke principaal agent relatie tussen deze twee organisaties, die ontstaan is door de verzelfstandiging, aan het afzwakken.

Publieke afval- en reinigingsbedrijven zijn op zoek naar taakverbreding van hun huidige takenpakket (Binnenlands Bestuur, 2012b). Zowel afvalinzamelaars als afvalverwerkers zoeken naar mogelijkheden om te groeien. Dit werd voorheen vooral gedaan door een uitbreiding van de klantenkring. Echter, nu wordt niet naar meer klanten gezocht maar naar meer werkzaamheden voor de bestaande klanten. Hiermee willen publieke bedrijven van een grotere (dienstverlenende) waarde zijn voor hun opdrachtgevers (gemeenten) en zo hun toekomst veilig te stellen.

De toenadering van afval- en reinigingsbedrijven tot gemeenten komt vanuit financiële en maatschappelijke motieven. Door de economische crisis hebben gemeenten minder te besteden waardoor over het geheel van alle werkzaamheden en verplichtingen moet worden bezuinigd. Dit betekent dat gesneden moet worden in de werkzaamheden die afval- en reinigingsbedrijven uitvoeren. Om dit verlies van inkomsten zoveel mogelijk te beperken willen publieke bedrijven een (grotere) meerwaarde betekenen voor gemeenten. Door zichzelf onmisbaar te maken bij de opdrachtgever wordt bestaansrecht in de toekomst afgedwongen. Het uitvoeren van meer taken binnen de bestaande klantenkring wordt als instrument gebruikt om dit bestaansrecht af te dwingen. Bij het zoeken naar de gewenste taakverbreding is het praktisch als de nieuw verworven taken niet ver van de bestaande taken van afval- en reinigingsbedrijven af liggen. Zo hoeft de organisatie zich minimaal aan te passen om de nieuwe taken uit te kunnen voeren. Binnen het afval- en reinigingsdomein zien de meeste bedrijven veel gelijkenissen met het BOR (rijksoverheid.nl, 2009). Afval- en reinigingsbedrijven zien daarom in het BOR een extra taak die binnen het bedrijf kan worden geïntegreerd om zo een grotere meerwaarde voor gemeenten te kunnen bieden. Hierbij kan door een combinatie van de huidige taak en Bor taken mogelijk ook effectiever en efficiënter worden gewerkt waardoor een kostenbesparing kan worden gerealiseerd.

De tweede trend die zichtbaar is binnen de publieke sector, is de vermindering van personeel dat in Sociale Werkbedrijven (SW-bedrijven) werkzaam is (VNG, 2012). In de jaren '50 zijn in Nederland verschillende gemeentelijke sociale werkvoorzieningen opgericht.

Onder het bestuur van gemeenten konden mensen met een arbeidshandicap hier te werk worden gesteld. In de decennia erna zijn SW-bedrijven uitgegroeid tot grote industriële ondernemingen die mensen met een arbeidshandicap zo veel mogelijk terug in een reguliere baan moesten kunnen plaatsen (Vroegindewey, 2009). In de jaren '90 en '00 heeft deze ontwikkeling zich doorgezet waarbij verschillende SW-bedrijven zijn gefuseerd.

Met de komst van de financiële crisis werd er meer stil gestaan bij de impact van SW-bedrijven op de gemeentelijke begroting. Door de bezuinigingen is er minder geld beschikbaar voor onder andere de ondersteuning van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (Binnenlands Bestuur, 2013b). Dit heeft direct invloed op mensen die werkzaam zijn in SW-bedrijven of cliënt van de Sociale Dienst zijn. Met name de laatste groep zit momenteel (in de meeste gemeenten) om diverse redenen zonder werk waarbij ze ondersteund worden door de gemeente bij het zoeken naar werk. Doordat gemeenten zich dit financieel niet langer kunnen permitteren wordt naar een oplossing gezocht waarbij de doelgroep (met behoud van uitkering) aan het werk gaat. Hierbij speelt de aankomende Participatiewet een rol door de instroom van mensen met een SW of WBB indicatie naar nul terug te brengen waardoor het bestaansrecht van SW-bedrijven onder druk komt te staan (Cedris.nl, 2013). Gemeenten zoeken daarom naar werkzaamheden waarbinnen mensen uit de doelgroep kunnen worden ingezet. Hiervoor is het BOR een geschikt domein. In de huidige situatie maken gemeenten soms al gebruik van SW-bedrijven voor het onderhoud in de openbare ruimte. Hier spelen gemeenten op in door meer werkzaamheden in samenwerking met SW-bedrijven op dit gebied uit te voeren. Hierbij is het inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt binnen gemeentelijke taken zowel voordelig voor de gemeentelijke financiën als voor de doelgroep zelf. Zo wordt de doelgroep geactiveerd om werk te zoeken op de reguliere arbeidsmarkt (WBB'ers), wat de gemeente geld aan een uitkering bespaart en de persoon in kwestie weer stimuleert om deel te nemen aan de arbeidsmaatschappij.

De invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015 is een derde gegeven. Door de invoering van de wet komen de twee eerder genoemde trends versneld samen. De Participatiewet schrijft gemeenten voor om verplicht mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten in reguliere banen. Hierdoor gaan gemeenten op zoek naar mogelijkheden om de huidige doelgroep populatie 'kwijt te kunnen'. Hierbij is het aangaan van een samenwerkingsconstructie een mogelijkheid om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten in reguliere banen. Door de BOR taken over te dragen aan afval- en reinigingsbedrijven waarbij doelgroep medewerkers uit de kaartenbak en het SW-bedrijf worden ingezet in de uitvoering, kan worden voldaan aan de verplichting van de Participatiewet. Zo worden meerdere wensen van de verschillende partijen vervuld. Het publieke afval- en reinigingsbedrijf krijgt de gezochte taakverbreding en heeft een grotere maatschappelijke betrokkenheid en het SW-bedrijf heeft een opdrachtgever gevonden waar het zijn werknemers aan kwijt kan.

## 2.2 Taken

Wat verder belangrijk is om duidelijk te hebben binnen dit onderzoek zijn de verschillen tussen BOR, IBOR, afvalinzameling en de Bor taken die in dit onderzoek aan de orde komen. In het verdere verloop van dit onderzoek is het belangrijk om duidelijk aan te kunnen geven welke taken wel en welke taken niet tot de begrippen horen. BOR staat voor Beheer Openbare Ruimte en bestaat uit groen- en grijstaken in de openbare ruimte. Onder de groentaken vallen alle taken met betrekking tot het groenonderhoud, zoals bijvoorbeeld; grasmaaien, begroeiing snoeien, schoffelen en aanplanten van nieuwe begroeiing. In tegenstelling tot de groentaken zijn er ook grijstaken. Dit zijn bijvoorbeeld; zwerfvuil prikken, repareren straatmeubilair, onkruid bestrijden, kauwgom verwijderen en herstel van straatverharding. Hierbij is een belangrijk onderscheid tussen handmatig reinigen en machinaal reinigen. Handmatig reinigen (zoals zwerfvuil prikken en graffiti verwijderen) valt onder de grijstaken. Machinaal reinigen (goot vegen en kolken zuigen) gebeurt met machines en valt niet onder de grijstaken.

Als de groen- en grijstaken worden gecombineerd in een samenwerkingsverband, spreekt men van IBOR; Integraal Beheer Openbare Ruimte. Zijn de taken niet gecombineerd dan zijn de taken los van elkaar te verdelen in grijze en groene (BOR) taken.

Wat betreft de afvalinzamelingstaken die in het verloop van dit onderzoek worden besproken, geldt dat dit inhoud: de inzameling van huishoudelijke afvalstromen GFT en restafval. Alles wat normaliter in de mini container (klike) of vuilniszak van de burger verdwijnt, valt onder deze benaming. Binnen dit onderzoek vallen de afvalstromen papier, glas, karton en plastic dus niet onder de benaming afvalinzamelingstaken.

## 2.3 Conclusie

In deze paragraaf wordt het antwoord gegeven op deelvraag een: Welke trends en ontwikkelingen zijn er momenteel gaande in de uitvoering van gemeentelijke afval- en beheertaken?

Als antwoord op de deelvraag kan worden gegeven dat de trends en ontwikkelingen die momenteel gaande zijn in de uitvoering van gemeentelijke afval- en beheertaken zijn: taakverbreding van afval- en reinigingsbedrijven en de vermindering van personeel dat werkzaam is in SW-bedrijven. Deze twee trends spelen momenteel een grote rol binnen de gemeentelijke organisaties, SW-bedrijven en afval- en reinigingsbedrijven. De twee trends komen nu versneld samen door de aanstaande invoering van de Participatiewet.

## Hoofdstuk 3. Beleidskader

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de inhoud van de participatiewet, de verdere uitwerking van de wet op gemeenten en SW-bedrijven en wordt de afbakening van het onderzoek aangegeven. Hierbij wordt tot slot een antwoord gegeven op deelvraag twee; Wat houdt de participatiewet in en wat is de uitwerking hiervan op gemeenten en SW-bedrijven?

### 3.1 Participatiewet

Voordat er verder kan worden ingegaan op de impact van de Participatiewet op de verschillende actoren is het van belang om duidelijk in kaart te brengen wat de Participatiewet betekend. De Participatiewet, die per 1 januari 2015 wordt ingevoerd, is een samenvoeging van drie bestaande regelingen en wetten. Wet sociale werkvoorziening, een deel van de Wajong en Wet Werk en Bijstand (rijksoverheid, 2013a). Hieronder zijn de drie wetten nader uitgewerkt. Hiervoor is de uiterste termijn van informatievergaring gesteld op 1 mei 2013.

#### Wet Sociale Werkvoorziening

De Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) geldt voor burgers die een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap hebben (rijksoverheid.nl, 2013c). Voordat mensen met een arbeidshandicap in aanmerking kunnen komen voor een WSW-indicatie moet allereerst aan de volgende basisvoorwaarden van de WSW worden voldaan:

- De persoon in kwestie heeft een handicap waardoor hij zonder aanvullende voorzieningen geen toegang heeft tot de reguliere arbeidsmarkt.
- De persoon in kwestie kan wel werken in een aangepaste omgeving.
- De persoon in kwestie wil graag werken en kan regelmatig werken.
- De persoon in kwestie staat ingeschreven bij het UWV.

Als aan de basisvoorwaarden is voldaan, moeten de mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt eerst gekeurd worden voordat ze (mogelijk) worden geplaatst in een sociale werkvoorziening. Dit is alleen aan de orde wanneer een persoon met een handicap niet kan functioneren op de reguliere arbeidsmarkt. Uit de keuring volgt een indicatie waarmee de mate van de handicap wordt beoordeeld (percentage). Aan de hand van dit percentage wordt passend werk gezocht voor de persoon in kwestie. Omdat de mensen vaak lastig een baan kunnen vinden, springt de gemeente bij in de vorm van het helpen zoeken naar een baan (Ferber, 2008). Hieruit ontstaan twee opties: werken bij een regulier bedrijf met begeleiding of werken in een sociale werkplaats. De twee beschreven vormen worden ook wel onbeschutte en beschutte werkplaatsen genoemd. Hierbij worden de mensen betaald voor de werkzaamheden die zij naar verhouding (percentage) verrichten voor hun werkgever. Zo wordt het loon van een werknemer met een arbeidscapaciteit van 40% voor 40% betaald door de werkgever. Hierbij wordt de overige 60% aangevuld vanuit de WSW. Hierbij geldt een minimum vastgesteld bedrag.

#### Wajong

De Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten is een aanvullende wet voor burgers met een jonge leeftijd die een, al dan niet aangeboren, handicap hebben. De wet is sinds 2010 aangepast volgens onderstaande richtlijnen (rijksoverheid.nl, 2013d). Hierbij zijn de gemeenten de instanties die mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt begeleiden in hun zoektocht naar een baan en zorgt de gemeente ook voor een (eventuele) inkomensondersteuning (Edzes, 2011).

Hiervoor wordt hetzelfde systeem gebruikt als bij de wet sociale werkvoorziening (WSW) evenals de eerder genoemde indicatiestelling en verhouding in loonkosten tussen werkgever en gemeenten. Het enige verschil tussen de Wajong en de WSW is dat de Wajong zich specifiek richt op jongeren. Hierbij moet worden vermeld dat vanaf 1-1-2015 de huidige regeling voor de Wajong blijft bestaan voor de

jongeren die er momenteel in zitten. Vanaf 1 januari 2015 wordt de instroom stopgezet maar blijft de (op dat moment) oude regeling bestaan. De Participatiewet is vanaf 2015 de leidende wet cq. het instrument voor instroom.

Om momenteel in aanmerking te komen voor een Wajong uitkering moet aan een aantal voorwaarden voldaan worden:

- De persoon in kwestie is op zijn 17e verjaardag voor minstens 25% arbeidsongeschikt.
- De persoon in kwestie is jonger dan 30 jaar en is tijdens zijn/haar studie voor minstens 25% arbeidsongeschikt geworden. Hierdoor is (volledig) werken na zijn/haar studie onmogelijk.
- De persoon in kwestie herstelt waarschijnlijk niet binnen 1 jaar volledig van ziekte of handicap.
- De persoon in kwestie is woonachtig in Nederland.
- De persoon in kwestie kan meer dan 52 weken onafgebroken, minder dan 75% van het minimum(jeugd)loon verdienen.

Tot slot moet vermeld worden dat een Wajonger'er ook in een WSW omgeving werkzaam kan zijn. Als dit het geval is blijft de status van de persoon in kwestie Wajong en niet WSW.

### **Wet Werk en Bijstand**

Als burgers niet meer kunnen voorzien in hun eigen levensonderhoud en niet in aanmerking komen voor een andere uitkering, springt de gemeente voor een gedeelte bij. Burgers krijgen van de gemeenten een financiële toelage maar ook de verplichting dat op regelmatige basis gesolliciteerd moet worden (rijksoverheid, 2013b). Daarnaast gelden een aantal voorwaarden waaraan voldaan moet worden voordat de burger überhaupt in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering:

- De persoon in kwestie is woonachtig in Nederland.
- De persoon in kwestie is 18 jaar of ouder.
- De persoon in kwestie heeft niet genoeg inkomen of eigen vermogen (onder € 11.590,-) om in zijn of haar levensonderhoud te voorzien.
- De persoon in kwestie kan bij aanvraag van de uitkering geen beroep meer doen op een andere uitkering.
- De persoon in kwestie zit niet in de gevangenis of in een huis van bewaring.
- De persoon in kwestie is verplicht om mee te doen aan activiteiten die de gemeente aanbiedt om werk te vinden.

Mensen die in aanmerking komen voor de WWB verschillen van mensen die voor de WSW of Wajong in aanmerking komen. WWB'ers hebben vaak geen arbeidshandicap maar andere problemen waardoor ze een afstand tot de arbeidsmarkt hebben. De problemen bestaan veelal uit schulden, alcohol- of drugsverslaving, huiselijk geweld etc. Vaak bestaat een multi-problematiek.

### **Participatiewet**

De WWB, WSW en de Wajong worden per 1 januari 2015 samengevoegd tot de Participatiewet. Hierdoor komen deze wetten samen tot een nieuwe wet. Het doel van de Participatiewet is om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen in reguliere banen (rijksoverheid.nl, 2013a). Hierbij verplicht de Participatiewet werkgevers om binnen hun personeelsbestand 5% aan werknemers te hebben met een arbeidshandicap. Deze zogeheten quotum regeling wordt door de centrale overheid gebruikt om ervoor te zorgen dat ook bedrijven vaart maken met het re-integreren van mensen.

Het wordt door de centrale overheid als ‘stok achter de deur’ gebruikt om de betrokken instanties aan te sporen dit thema op te pakken (Bertijn, 2013). Op laste van boetes. De quotumregeling is op dit moment opgeschoven naar 2016. Eerst wil de centrale overheid zien dat het bedrijfsleven en de gemeenten dit zelf kunnen regelen. Daarbij speelt het activeren van de doelgroep ook vanuit sociaal en maatschappelijk oogpunt een belangrijke rol. In de toekomst ontstaat een tekort aan werkende mensen door de huidige vergrijzing. Dit leidt direct weer tot de noodzaak dat iedereen mee moet werken om in de toekomst de huidige sociale zekerheid betaalbaar te blijven houden. Echter zit natuurlijk niemand voor zijn plezier in de WSW of Wajong. Hierbij is het dan ook maar de vraag of de inzetbaarheid van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een optie is om dit probleem op te lossen of te verkleinen. Een ander punt voor de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is dat het als niet-wenselijk wordt ervaren om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt niet te betrekken in de maatschappij. Het is daarom in ieders belang dat mensen die nu nog niet naar hun vermogen werken, te prikkelen om dit wel te gaan doen.

De Participatiewet lijkt in z'n totaliteit op het wetsvoorstel Wet Werken Naar Vermogen (WWNV). Zo kan de Participatiewet ook wel als vernieuwde versie van de WWNV worden gezien. De WWNV, opgesteld door het vorige kabinet, is echter nooit door de Kamer aangenomen. De Participatiewet is door het nieuwe kabinet in het regeerakkoord opgenomen als voorstel ter vervanging van de WWNV. Hierbij heeft het kabinet de centrale gedachte van de WWNV overeind gehouden; het zoveel mogelijk plaatsen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bij reguliere werkgevers in plaats van in een beschutte omgeving (rijksoverheid, 2013e). Hierbij stuurt de centrale overheid op een afname van het aantal plaatsen in de sociale werkvoorzieningen en een toename van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die werkzaam zijn bij reguliere bedrijven.

Door de samenvoeging van WWB, WSW en Wajong tot Participatiewet, treden er een aantal verandering op ten opzichte van de ‘oude’ wetten. In onderstaande tabel zijn de drie ‘oude’ wetten die onder de Participatiewet geschaard worden nog eens schematisch weergegeven. Hierbij is ook de doelgroep en het doel van de betreffende wet weergegeven. Daarnaast is de huidige uitvoerende instantie in de rechterkolom vastgelegd.

Wet	Doelgroep	Doel	Huidige uitvoering door
Wet Werk en Bijstand (WWB)	Mensen die niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien.	Ondersteuning bij het terugkeren naar de arbeidsmarkt.	Gemeenten
Wet Sociale Werkvoorziening (WSW)	Mensen met een (lichamelijke, psychische of verstandelijke) beperking waardoor werken alleen met behulp van aanpassingen kan.	Het realiseren van arbeid onder aangepaste omstandigheden voor mensen die hier een indicatie voor hebben, het behouden, het bevorderen van de arbeidsbekwaamheid van de werkende met indicatie en het realiseren van uitstroom naar een reguliere baan.	Gemeenten
Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong)	18 – 30 jarigen, indien die voor 17 - jarige leeftijd arbeidsongeschikt zijn geraakt.	Mensen zoveel mogelijk weer aan het werk krijgen, voor zover zij dit kunnen	UWV

**Figuur 1: Uitsplitsing wetten die onderdeel van participatiewet worden.**



## 3.2 Gemeenten

Nu duidelijk is wat de Participatiewet inhoudt, kan worden ingegaan op de uitwerking van de wet op de gemeenten. Zoals in de vorige paragraaf benoemd bestaat de Participatiewet uit een samenvoeging van een drietal wetten. Hierdoor is de Participatiewet de 'veroorzaker' van een verandering binnen de verantwoordelijkheid tussen gemeenten en SW-bedrijven. Dit betekent niet dat er minder verantwoordelijkheid bij de gemeenten komt te liggen maar dat de werknemer zich meer bewust wordt van zijn verantwoordelijkheid om een baan te zoeken. De bedoeling van de bewustwording is meer samenwerking creëren tussen gemeenten, werkgevers en SW-bedrijven (Asscher & Klijsma, 2013). Door samenwerking organiseren gemeenten via de SW-bedrijven beschut werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die meer begeleiding nodig hebben dan een reguliere werkgever kan bieden. De mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die wel ingezet kunnen worden in regulier werk worden door het SW-bedrijf ondersteund op locatie. De nieuwe vorm van beleid wordt middels de Participatiewet meer toegepast.

Het effect van de Participatiewet op gemeenten is momenteel niet geheel duidelijk. Dit komt omdat de invoering van de Participatiewet in de toekomst ligt en de gevolgen hiervan pas achteraf inzichtelijk worden. Vooraf blijkt wel dat er voor gemeenten een belangrijke taak gaat bijkomen. Zo zijn gemeenten verantwoordelijk voor de toeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar regulier werk. Dit houdt in dat gemeenten er verantwoordelijk voor zijn om mensen uiteindelijk uit de 'kaartenbak' en het SW-bedrijf te krijgen. Hierdoor kunnen doelgroep medewerkers weer mee doen op de reguliere arbeidsmarkt en dit bespaart kosten voor de gemeenten. De gemeente hoeft bij het uitstromen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar regulier werk de loonkosten of de uitkering niet meer te betalen. Dit betekent een besparing van kosten, wat een doelstelling van de centrale overheid is. De gemeenten zijn hierbij gezamenlijk verantwoordelijk voor een totaal van 125.000 in te zetten mensen. Hierbij moeten 25.000 banen binnen de gehele overheid worden gecreëerd en 100.000 banen in de private sector (regulier werk in diverse sectoren). Dit is zoals het voorstel er op dit moment ligt, waarbij gesteld is dat de 125.000 banen in 2026 ingevuld moeten zijn. Hierbij ligt het eerste meetmoment in 2016 waarbij besloten wordt of de eerder genoemde quotumregeling wel of niet ingevoerd wordt.

Naast de reeds genoemde doelstelling is het activeren van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt binnen de bijstand, altijd al een taak geweest van de gemeenten. Het betrekken van mensen in de samenleving is een maatschappelijke taak die al enkele jaren aanwezig is binnen de gemeenten (Binnenlands Bestuur, 2010). De laatste jaren heeft dit vaak de stempel 'Social Return' gedragen. Door de invoering van de Participatiewet worden de gemeenten gedwongen om nog meer uitvoering te geven aan deze taak. Gemeenten worden meer gedwongen om regulier werk te zoeken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in plaats van de mensen bij het SW-bedrijf te plaatsen. Dit komt doordat door de invoering van de Participatiewet alleen nog maar die mensen die een Participatiewet-indicatie krijgen, in aanmerking komen voor beschutte werkplaatsen binnen een SW-bedrijf.

Naast de twee genoemde effecten bestaat een ander effect van de Participatiewet op gemeenten, de ontschotting van budgetten. Doordat de gemeenten mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in moeten zetten in regulier werk en binnen SW-bedrijven, zij het op veel kleinere schaal, bestaat de mogelijkheid van het combineren van werkterreinen. Zo kunnen mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden ingezet bij reguliere bedrijven om te re-integreren in de samenleving en werkervaring op te doen. Na verloop van tijd is het de bedoeling dat de mensen in dienst komen bij reguliere bedrijven waardoor ze geheel of gedeeltelijk van de uitkeringslijst van de gemeenten kunnen worden gehaald. Hierdoor kan de gemeente kosten besparen op de sociale uitkeringen. Echter als doelgroep medewerkers nu ingezet zouden worden in een sector waarin de gemeente zelf werk moet uitvoeren, bestaat de mogelijkheid om de budgetten van beide sectoren te combineren.

Hierbij is de sector BOR in combinatie met de sociale sector een prima combinatie (Binnenlands Bestuur, 2012b; Verheggen, 2012). Vooral door het soort werk dat binnen BOR voorhanden is, is een combinatie tussen de twee terreinen uitvoerbaar. Doordat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Participatiewet ligt er een druk op de gemeente om te bezuinigen. Hierbij is een combinatie tussen de sectoren BOR en Sociale zaken een mogelijkheid om de twee budgetten die op dit moment vaak gescheiden zijn te combineren. Door ontschotting tussen de sectoren kan een besparing op kosten worden behaald terwijl er invulling wordt gegeven aan de verplichtingen van de Participatiewet.

### 3.3 SW-bedrijven

Het effect van de Participatiewet op de SW-bedrijven is ingrijpender dan het effect op de gemeenten. Door toedoen van de Participatiewet zal de instroom van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt enorm afnemen (Rutte & Samsom, 2012). Met de invoering van de Participatiewet zal de instroom van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt volgens de huidige regelingen per 2015 stoppen. Alle nieuwe gevallen zullen onder de Participatiewet vallen. Doordat de uitstroom van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt wel aanwezig blijft zal het aantal personen binnen de WSW steeds verder dalen. Mits er voldoende banen aanwezig zijn. De mensen die overblijven zijn degenen die nooit in regulier werk kunnen worden ingezet en tot de pensioengerechtigde leeftijd in de sociale constructie blijven zitten. Dit betekent dat de toekomst van de SW-bedrijven op het spel staat. De SW-bedrijven worden daardoor door toedoen van de Participatiewet dan ook verminderd van 90 naar circa 35 regionale werkbedrijven (Binnenlands Bestuur, 2013c; De WerkMarkt, 2013). Dit betekent dat een aantal van de huidige bedrijven zal moeten sluiten. Het werkveld van de SW-bedrijven verplaatst zich immers van beschutte werkplaatsen naar reguliere werkplaatsen bij publieke- en private bedrijven.

Een ander effect van de Participatiewet is de verschuiving van taken. Op dit moment is de primaire taak van SW-bedrijven het aan het werk krijgen en houden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, om ze vervolgens weer bij reguliere werkgevers in te zetten (van Houten, 1997). Hierbij stuurt het beleid aan op externe opdrachten bij reguliere bedrijven. Maar door de economische crisis is dit erg lastig geworden. Hierdoor treden de bedrijven vaak zelf als werkverschaffer op. Het is ook mogelijk dat een gedeelte van het SW-bedrijf als private partij gaat optreden. Door toedoen van de Participatiewet zal deze taak steeds minder worden en uiteindelijk verdwijnen. Hierdoor komt de focus weer meer te liggen op het ondersteunen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bij reguliere werkplaatsen. SW-bedrijven worden daardoor meer ondersteunde bedrijven cq. hulpverleners die zorgdragen voor de plaatsing van mensen bij verschillende werkgevers. De verhouding in kerntaken van de SW-bedrijven, als eerste kerntaak werk aanbieden en als tweede kerntaak mensen ondersteunen op hun werkplek bij reguliere bedrijven, verschuift dus totaal naar het ondersteunen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die werkzaam zijn in reguliere banen. Dit was kerntaak 2. De 'nieuwe' werkbedrijven worden door de invoering van de Participatiewet de nieuwe schakel tussen mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en de werkgevers. Doordat de werkgevers de (gedeeltelijke) lonen betalen van de mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt levert dit een besparing op voor de SW-bedrijven en daardoor uiteindelijk voor de gemeente.

De effecten van de Participatiewet zijn voor SW-bedrijven ingrijpend te noemen. Momenteel zijn SW-bedrijven dan ook op zoek naar manieren om de invoering van de Participatiewet in goede banen te leiden. De rol die SW-bedrijven nu vertolken gaat in zijn geheel veranderen. Dit wordt door sommige gezien als iets negatiefs terwijl anderen dit als een uitdaging zien.

### 3.4 Populatie

Wat eveneens van belang is bij dit onderzoek is een beschrijving van de populatie. Het is belangrijk om te weten hoe de populatie is opgebouwd en waaruit ze bestaat. De doelgroep van dit onderzoek is voornamelijk opgebouwd uit de mensen uit:

1. de WSW, mensen met een arbeidshandicap die zowel fysiek of geestelijk kan zijn;
2. de Wajong, mensen die voor hun achttiende levensjaar een (aangeboren) arbeidshandicap hebben.
3. de WWB, voornamelijk mensen die niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien zonder dat ze een lichamelijke of psychologische handicap hebben

De overeenkomst in de groepen is dat de mensen om diverse redenen niet voor 100 % inzetbaar zijn in het arbeidsveld. De groepen vallen momenteel onder de eerder genoemde regelingen (paragraaf 3.1). Alle drie de groepen worden tot de doelgroep gerekend. Hierbij is het van belang dat een duidelijke scheiding tussen de doelgroepen is omdat ze nogal van elkaar verschillen (qua leeftijd, mate van handicap etc.). Door de vele verschillen tussen de individuen van iedere groep is het belangrijk dat goed naar de mogelijkheden van elke persoon wordt gekeken. Zo komt het voor dat een persoon al lange tijd een uitkering heeft en ieder arbeidsritme en werkmotivatie mist, terwijl een andere persoon binnen dezelfde doelgroep al gedeeltelijk aan het werk is. Er zijn mensen uit de onderkant van de samenleving maar ook hoogopgeleiden zitten in deze groepen (Sorgdrager, 2010). Daarom moet per persoon naar geschikt werk worden gezocht met als doel het integreren in het reguliere arbeidsveld en het (her)integreren in de samenleving. Hierbij is het noodzakelijk dat per persoon een indicatiewaarde wordt gesteld. De waarde geeft aan hoeveel productiecapaciteit een persoon heeft (zie paragraaf 3.1). De waarde verschilt per persoon maar er wordt uitgegaan van een gemiddelde productiecapaciteit van 45% per persoon (Aarts, van Hout, Thijs & Visscher, 2008). Dit gemiddelde geldt voor zowel mensen uit de WSW, Wwb als Wajong.

### 3.5 Conclusie

In deze paragraaf wordt de conclusie van dit hoofdstuk uitgewerkt en wordt een antwoord gegeven op de deelvraag twee; Wat houdt de participatiewet in en wat is de uitwerking hiervan op gemeenten en SW-bedrijven?

Als antwoord op de deelvraag kan worden gegeven dat de participatiewet feitelijk een samenvoeging is van drie bestaande wetten. Het doel van de wet is om mensen die kunnen werken, vooruit te helpen en uiteindelijk weer in reguliere banen in te zetten. Hierdoor wil de centrale overheid mensen re-integreren in de maatschappij en de kosten van de sociale sector drukken. Het effect van de participatiewet op gemeenten is dat gemeenten meer nadrukkelijk de samenwerking moeten gaan zoeken met SW-bedrijven. Het grootste effect van de participatiewet is dat gemeenten verantwoordelijk worden voor de doorstroming van mensen met een arbeidshandicap/afstand tot de arbeidsmarkt naar reguliere werkplekken.

Een andere uitwerking van de participatiewet op gemeenten, is dat de uitvoering hiervan geheel bij de gemeenten komt te liggen. Nu ligt de verantwoordelijkheid over de huidige WWB en WSW al bij de gemeenten, maar door de komst van de participatiewet wijzigen deze twee wetten dusdanig dat er herbezinning over de uitvoering nodig is. Hierbij hebben gemeenten alle vrijheid om dit naar eigen inzicht in te richten.

Een derde effect dat bij gemeenten optreedt door invoering van de participatiewet is de ontschotting van budgetten. Doordat gemeenten de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kunnen combineren met andere sectoren, kunnen de verschillende budgetten gecombineerd worden. Hierdoor is een besparing te behalen in de gecombineerde sectoren BOR en de sociale sector.

Wat betreft de SW-bedrijven is de invloed van de participatiewet ingrijpend. Door de invoering van de participatiewet zal het aantal SW-bedrijven van 90 terug lopen naar ongeveer 35. Daarnaast zal de

instroom van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (uiteindelijk) ophouden. Hierdoor zal de rol van SW-bedrijven ook gaan veranderen. In plaats van werkverschaffer zullen SW-bedrijven de rol van ondersteunend/hulpverlenend bedrijf aannemen. Hierbij zullen ze meer focust zijn op het zorg dragen van plaatsing en ondersteuning van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bij reguliere bedrijven. Hierdoor worden de SW-bedrijven niet meer zozeer intern gericht, maar wordt naar samenwerking met reguliere bedrijven gezocht.

In het verdere verloop van dit onderzoek zal worden onderzocht welke kansen de participatiewet bied voor gemeenten en publieke afval- en reinigingsbedrijven en welke risico's hieraan verbonden zijn. Tot slot zal nog worden gekeken naar de neveneffecten die de invoering van de participatiewet (mogelijk) met zich meebrengt.

## Hoofdstuk 4. Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de theoretische onderbouwing van de scriptie. Hierbij zullen diverse theorieën die van toepassing zijn op het vraagstuk uitgezet en behandeld worden. Daartoe is een indeling per theorie gemaakt naar paragraaf. Iedere paragraaf behandelt een andere theorie die van invloed is op een ander onderdeel van dit onderzoek. De theorieën worden gebruikt als zoeklicht naar antwoorden en de samenstelling van de interviewvragen. De beschreven theorieën zijn de wetenschappelijke basis van waaruit bepaald gedrag verklaard kan worden. In de laatste paragraaf worden de theorieën geoperationaliseerd.

### 4.1 Hervorming publieke sector

De leidende theorie in deze paragraaf is New Public Management. Voordat dieper ingegaan kan worden op de theorie, is het noodzakelijk eerst de voorafgaande (Public Administration) theorie te beschrijven. Hierdoor wordt het tijdsbeeld en volgorde waarin de theorieën zijn ontstaan, duidelijker. Vervolgens wordt op NPM zelf ingegaan. Allereerst wordt beschreven wat de theorie inhoudt en waar het voor staat, om vervolgens in dezelfde subparagraaf ook de kritiekpunten cq. nadelen van NPM aan te halen. Hierna wordt de opvolgende theoretische stroming, NPG, kort uitwerkt. Ook hiervoor geldt dat hierdoor het totale tijdsbeeld en volgorde van ontstaan duidelijker worden. Nadat de opeenvolgende theoretische stromingen, PA, NPM en NPG zijn uitgewerkt, wordt een korte samenvatting van de belangrijkste punten gegeven. Tot slot wordt de relevantie van NPM voor dit onderzoek uitgewerkt.

#### 4.1.1 Public Administration

Public Administration (PA) is de eerste managementtheorie die de basis heeft gelegd voor New Public Management. De voorganger van NPM is voortgekomen uit een set basis ideeën en standaard werkwijzen die al langer door overheden gebruikt werden. PA is het gebruik maken van wetenschap bij de implementatie van overheidsbeleid in de publieke omgeving. Voor de komst van PA werd er geen gebruik gemaakt van wetenschap in het besluitvormingsproces. De kennis van wetenschappers en expertise uit het veld werd niet gebruikt (Pollitt en Bouckaert, 2011, p.9). De overheid was in die periode 'blind' voor advies van buitenaf. Beleid werd gemaakt door de ambtenaren in de ministeries, provincies en gemeenten. Hierbij werd kennis van buitenaf niet gebruikt. Ambtenaren waren in die tijd de enige bron van expertise en invloed van buitenaf werd niet geduld. PA bracht hier verandering in door wel gebruik te maken van kennis van buitenaf. Volgens Pollitt en Bouckaert (2011) is de omslag in de manier van denken na de tweede wereldoorlog ontstaan. De relevantie en het belang van wetenschap werd nuttig gevonden bij lastige vraagstukken en opgaven die zich steeds meer voordeden na de tweede wereldoorlog. De tijd dat PA echter toegepast werd binnen het openbaar bestuur, is zo ongeveer midden in de jaren '60 volgens de auteurs. Hierbij kenmerkte PA zich dan ook aan de toenmalige manier van aansturing door de overheid, hiërarchisch en op basis van rationeel nadenken (afwegen). Ook Keating (1989) schrijft over PA dat, dit na de tweede wereldoorlog is opgekomen. Door meer gebruik te maken van kennis vanuit een wetenschappelijke hoek binnen de ambtelijke organisatie, konden lastige vraagstukken op een logische manier getackeld worden.

#### 4.1.2 New Public Management

De New Public Management theorie is een theorie die eind jaren '70 van de vorige eeuw is opgekomen. De theorie is voor het eerst omschreven door Hood (1991). NPM gaat in op de werkwijze waarop de overheid minder taken zelf wil gaan uitvoeren en meer werkzaamheden laat uitvoeren door marktpartijen. NPM wordt hierbij gebruikt als term voor de modernisering binnen de publieke sector die vanaf eind jaren '80 hebben plaatsgevonden. Hierbij is er volgens Hood (1991) en Kickert (1998) een verschuiving van taken in de richting van privatisering en quasi privatisering.

Hierbij is het idee van de scheiding ontstaan in de jaren '80 en ligt de uitvoering hiervan in de jaren '90 met de invoering van de grote efficiency operatie. In de genoemde periode zijn verschillende vormen van verzelfstandigde organisaties opgericht zoals, ZBO's, Agentschappen en verzelfstandigde diensten. Hierbij zijn drie zaken aan de orde: 1. heroverweging van beleid en bezinning over kerntaken, 2. bezinning over uitvoerende taken, diensten en producten, 3. bezinning over bestuurlijke verhoudingen tussen kerndepartement en verzelfstandigde dienst.

NPM richtte zich, in tegenstelling tot de toenmalige werkwijze van de overheid, veel meer op efficiëntie en effectiviteit. Zo gaat NPM heel anders te werk op het gebied van overheidsinrichting. Was de overheid er voorheen op gericht om opdrachten allemaal zelf uit te voeren, onder NPM worden projecten steeds meer aan marktpartijen of externe partijen uitbesteed. Zo wordt de denkwijze van de overheid steeds meer bedrijfsmatig en worden de burgers steeds meer als klant gezien (Hood, 1991). Ook Osborne (2010) beschrijft ditzelfde. Zo noemt Osborne dat er bij NPM een link wordt gelegd tussen de publieke en private sector. Hierbij kan lering worden getrokken uit de manier van werken binnen de private sector, voor de publieke sector. Hiermee probeert de centrale overheid voornamelijk een kostenbesparing te realiseren en zichzelf in een positie te manoeuvreren waarin het de regie over andere partijen kan voeren. Dit besparen van kosten komt ook bij Kickert (1998) naar voren: *“het personeel verdween van de departementale loonlijst en de uitgaven verdwenen in de departementale begroting naar ‘verborgen’ posten”* (Kickert, 1998, p.32)

Een ander punt dat door Hood (1991), Walsh (1995), Kickert (1998), Osborne (2010) en Pollit en Bouckaert (2011) wordt genoemd is dat de overheid als geheel meer gaat inzetten op prestatie-indicatoren en concurrentie tussen andere partijen door NPM. Hiermee doelen de auteurs op het zorgen voor concurrentie tussen private partijen die werkzaamheden voor de overheid uitvoeren. Door het invoeren van concurrentieprikkels zullen prijzen dalen, kwaliteit stijgen en productiviteit bevorderen. NPM heeft hiermee als doel om de effectiviteit en efficiëntie van overheidstaken te vergroten. Door gebruik te maken van prestatie-indicatoren, kan er middels benchmarking een redelijke mate van controle worden behouden op taken. Hierdoor wordt de overheid als het ware zelf geen speler meer in de taken die uitgevoerd moeten worden, maar meer een regisseur. De overheid wordt in eerste instantie een opdrachtgever en later een controlerende partij waarbij gewerkt wordt naar resultaat/outcome en niet zozeer naar het proces wordt gekeken.

Hood (1991) en Osborne (2010) beschrijven hiernaast in hun werk nog een aanvullend kenmerk. Zo stelt de auteur dat organisaties meer op *“arms length”* (Osborne, 2010, p. 3) worden geplaatst door toedoen van NPM. Dit houdt in dat beleidsimplementatie/uitvoering van beleid op organisatorische afstand wordt gedaan van beleidsmakers. Er vindt een scheiding plaats tussen beleid maken en uitvoeren. Osborne geeft daarbij aan dat overheidsorganisaties door NPM worden uitgesplitst tot hun basistaken en de focus op kosten. Hiermee doelt de auteur op het terugbrengen van de overheid naar hun kerntaken, zoals onderwijs, zorg etc. Hierbij wordt de focus op kosten groter dan voorheen.

Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler (2006) zijn andere auteurs die gepoogd hebben de NPM stroming onder woorden te brengen. Hierbij hebben zij eveneens als bovenstaande twee auteurs gepoogd dit in een aantal kenmerken samen te vatten. Hierbij schrijven Dunleavy et al. (2006) in hun onderzoek dat NPM bestaat uit drie hoofdcomponenten:

- Disaggregation: het 'platter' maken van publieke organisaties. Door minder hiërarchie en bredere organisaties worden overheidsinstelling flexibeler.
- Competition: het invoeren van koper/verkoper scheiding (functiescheiding) in het publieke domein. Hierdoor kunnen meerdere aanbieders van dezelfde dienst de concurrentie aangaan. Hierdoor zal de prijs omlaag gaan en de kwaliteit en efficiëntie omhoog.
- Incentivization: het sturen op specifieke prestaties. Door niet een algehele stimulans te geven maar op bepaalde gebieden een specifieke prikkel te geven wordt de efficiëntie, effectiviteit en kosten verbeterd. Dit wordt vaak bewerkstelligd door middel van benchmarking of best practice.

Deze drie hoofdcomponenten vormen samen een omschrijving van de NPM stroming die volgens Dunleavy et al. de kern van NPM omschrijven. Hierbij schrijven de auteurs ook dat de drie componenten in verschillende landen op andere manieren vorm zijn gegeven. Politieke invloed, economische en zakelijke ideeën hebben allemaal hun invloed gehad op de mate van invoering van NPM per land (Dunleavy et al., 2006).

Ook Pollitt en Bouckaert (2011) (zie Public Administration) hebben nog enkele andere argumenten betreffende NPM. Zo beschrijven zij in hun onderzoek eveneens kenmerken of 'key concepts' die samen het gedachtegoed van NPM uitstralen. Zo stellen zij dat NPM een grotere nadruk geeft op performance en dan met name door het sturen en meten van de output, dan de voorheen gevolgde management theorie Public Administration (PA). Daarnaast heeft NPM een voorkeur voor organisatiestructuren die plat, klein en gespecialiseerd zijn, boven organisaties die groot en multifunctioneel zijn. Pollitt en Bouckaert stellen dus dat NPM ervoor zorgt dat organisaties heel anders worden ingericht dan dat ze voor de opkomst van NPM waren, tijdens het PA tijdperk. NPM heeft ook een basis gevormd voor het verzelfstandigen van verschillende uitvoerende diensten. Dit is gedaan vanuit de overtuiging dat diensten op afstand van de politiek beter zouden functioneren en effectiever zouden zijn (Van Thiel, in Karré, 2011, p.5). Als laatste kenmerk van NPM noemen Pollitt en Bouckaert de behandeling van burgers. Burgers worden door toedoen van NPM meer gezien als klanten en gebruikers in plaats van burgers. Hierdoor verandert de handelswijze van de overheid ten opzichte van de burgers.

Naast deze kenmerken van NPM volgens Pollitt en Bouckaert, stellen de auteurs dat de genoemde lijst niet uitputtend is. Ieder land in de wereld dat NPM bij de (her)inrichting van het openbaar bestuur heeft gebruikt, heeft NPM op een andere manier vormgegeven stellen de auteurs. Dit heeft onder andere te maken met taal en de eigen inzichten van dat land. Echter zijn de hierboven gegeven kenmerken als een basis te beschouwen die overal hetzelfde is.

Tot slot hebben Pollitt en Bouckaert (2011) in hun werk een schematisch overzicht gegeven met de verschillen tussen PA, NPM en New Public Governance (zie subparagraaf 4.2.3). Hierin zijn de kenmerken van iedere managementfilosofie uitgewerkt met hun perioden waarin ze hun hoogtij vierden. Dit is inzichtelijk gemaakt in figuur 2.

Period	Characteristics of Dominant Discourse
Mid 1960s to late 1970s	Rational, hierarchical planning and cost-benefit analysis. Science and expertise will produce progress.
Late 1970s to late 1990s	New Public Management. Business techniques to improve efficiency. Rise of 'better management' as the solution to a wide range of problems.
Late 1990s–2010	No dominant model. Several key concepts, including governance, networks, partnerships, 'joining up', transparency, and trust

**Figuur 2: Tijdsperioden met hun kenmerken. Bron: Pollitt & Bouckaert, 2011, p.11.**

Wat zichtbaar is gemaakt in figuur 2, zijn (van boven naar beneden) PA, NPM en NPG met hun kenmerken en periode waarin de stromingen het meest 'hot' waren. Hierbij is duidelijk zichtbaar dat PA te maken heeft met hiërarchie, rationele keuzes en bureaucratische verantwoording. De kerncomponent van PA is dat wetenschap en expertise worden gebruikt bij maken en uitvoeren van beleid.

Tot slot beschrijft Walsh (1995) nog een ander punt van NPM. Walsh beschrijft de opkomst van het Managerialism, het geloof in de kwaliteiten van managers in de private sector als oplossing voor de inefficiëntie en traagheid van de publieke sector. De auteur beschrijft in zijn werk dat NPM een oplossing is om overheidsorganisaties efficiënter en bedrijfsmatiger te laten functioneren. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de kennis die in de private sector/markt aanwezig is. Deze kennis wordt

vanuit de markt verkregen en geïmporteerd binnen de overheid. Dit is dus anders dan Hood (1991) in zijn onderzoek beschrijft. De kennis wordt binnen de sector gehaald in plaats van de uitvoering buiten de sector te plaatsen.

### **Kritiek punten/nadelen NPM**

Nu duidelijk is wat NPM eigenlijk behelst, kan ook naar de minder positieve kanten van de managementfilosofie worden gekeken. Zo is van Thiel (2012) een onderzoekster die de negatieve punten NPM heeft opgesomd:

- Er wordt niet geleerd van eerder uitgevoerde zaken. Het wiel wordt steeds opnieuw uitgevonden. Doordat de uitvoering niet meer centraal/intern wordt uitgevoerd, loopt men bij uitbesteding vaak tegen dezelfde problemen aan. Er kan niet van fouten worden geleerd omdat het steeds andere organisaties betreft;
- Verlies aan interne kennis doordat alles uitbesteed wordt. Door uitbesteding steeds weer toe te passen, gaat op den duur de interne kennis van het betreffende vakgebied verloren. Hierdoor is het lastig om controle op de uitgevoerde instanties uit te oefenen omdat de benodigde kennis ter controle niet meer aanwezig is;
- Door standaardiseren worden taken misschien wel efficiënter, maar hierdoor kan er geen maatwerk meer geleverd worden.
- NPM streeft naar deregulering, maar doordat er voortdurend toezicht op andere partijen moet worden uitgeoefend, komen er steeds meer regels in plaats van minder. Hiernaast wordt door deregulering ook steeds meer met contracten gewerkt waardoor het vertrouwen tussen partijen steeds verder juridiseerd;
- NPM leidt tot fragmentatie van de overheid. Doordat alles extern wordt geregeld ontstaan er heel veel losse 'clubjes' die allemaal hun eigen functie hebben. Hierdoor is het een stuk lastiger om controle te houden over alle verschillende partijen en ervoor te zorgen dat de overheid als een instituut dezelfde richting uitgaat.
- NPM houdt geen rekening met context. Vaak is het nodig om een bepaald beleid aan te passen naar een bepaalde omstandigheid. NPM houdt hiermee geen rekening doordat het uitgaat van standaardisering omdat die de grootste efficiency winst oplevert.

Naast de kritieken van van Thiel (2012), geven ook Dunleavy en Hood (1994) aan dat er vier hoofdzakelijke minpunten zijn betreffende NPM. De eerste is de dat er sommige problemen zijn die niet opgelost kunnen worden. Hierbij geven de auteurs als voorbeeld, menselijke fouten, systeem fouten, slechte intenties en fraude of corruptie. Dit noemen ze de "Fatalist critique" (Dunleavy en Hood, 1994, p.11). Het tweede punt van kritiek op NPM is de "Hierarchist critique" (Dunleavy en Hood, 1994, p.11). Dit houdt in dat door toedoen van NPM de structuur van de organisatie weg kan vallen omdat de aandacht van managers naar het implementeren van de managementstrategie gaat in plaats van andere veel belangrijkere zaken. Daarnaast is de kans groot dat door toedoen van NPM de hele structuur van de openbare dienst erodeert. Als derde kritiek punt op NPM geven Dunleavy en Hood (1994) de: "individualist critique" (p.11). Hiermee stellen ze dat NPM eigenlijk een tussenfase is, die tussen het traditionele systeem (overheid doet beleid en uitvoering) en een nieuw systeem (volledige splitsing tussen beleid en uitvoering) valt. Hierdoor is NPM niet meer dan een tussenfase in de transitie naar volledige loskoppeling van beleid en uitvoering. De auteurs pogen hiermee aan te duiden dat NPM geen volwaardige (theoretische) stroming is, terwijl dit wel zo wordt aangeduid. Als laatste kritiek wordt gesteld dat corruptie, malversatie en achterdocht eerder optreden bij gedecentraliseerde organisaties. Daarom is het beter om een organisatie centraal te houden, zoals bij Public Administration het geval is volgens Dunleavy en Hood (1994).

Ook Savoie (2006) levert kritiek op het NPM. Savoie beargumenteert dat het binnen het publieke domein niet mogelijk is om zoveel verandering ineens te brengen, zoals NPM heeft gedaan. Om dit aan te tonen stelt Savoie dat de vergelijking tussen de private sector en publieke sector, geen



vergelijking is. De sectoren verschillen te veel van elkaar om met elkaar vergeleken te worden. Savoie betuigt daarnaast dat NPM alleen maar is ingevoerd omdat de overheid werkt naar de hand van politici. Hiertoe geeft hij het volgende citaat:

*“The point is that in business it does not much matter if you get it wrong 10 percent of the time as long as you turn a profit at the end of the year. In government, it does not much matter if you get it right 90 per cent of the time because the focus will be on the 10 per cent of the time you get it wrong”* (Savoie, 2006, p. 596).

De auteur doelt met bovenstaande uitspraak op de constatering dat het om een publieke taak gaat en dat de taak daarom altijd correct moet zijn. Het betreft immers het belang van meerderen. Omdat NPM hieraan niets verandert ten opzicht van PA, redeneert Savoie dat de invoering van NPM een kwestie van politieke voorkeur is geweest in plaats van een rationele afweging.

Als volgend punt van kritiek noemt Savoie dat er een wereld van verschil is tussen cliënten en burgers. Cliënten zijn onafhankelijk en soeverein, burgers zijn dit niet. Cliënten kunnen bij een ontoereikende levering van hun leverancier (overheid) weglopen of een ander leverancier zoeken. Burgers zijn verbonden aan de overheid. Burgers hebben gedeelde of gemeenschappelijke doelen waarvan ze niet kunnen weglopen of waarvoor ze een andere aanbieder kunnen zoeken. NPM maakt hier volgens Savoie dus de fout dat burgers niet als klanten kunnen worden gezien. Het volgende kritiekpunt op NPM is dat het geen aantoonbare besparing op overheidsgelden heeft opgeleverd. Savoie stelt dat het voor overheden in het licht van NPM misschien beter is om te sturen in plaats van te roeien, maar dat het ook veel duurder is om alleen maar te sturen.

Tot slot stelt de auteur dat de voorgestelde deregulering die optreedt door toedoen van NPM, helemaal niet zo vanzelfsprekend is. Savoie spreekt evenals Van Thiel (2012) van een toezichtparadox. Doordat de overheid meer taken gaat uitbesteden aan andere partijen, moet er ook meer toezicht worden uitgeoefend. Daarnaast moeten er contracten worden gesloten waardoor het onderlinge vertrouwen steeds lager wordt en een verharding in de samenwerking ontstaat.

#### 4.1.3 New Public Governance

Na de periode van NPM, zijn ‘we’ de afgelopen 15 jaar volgens Pollitt en Bouckaert (2011) overgegaan op een niet nader te definiëren model. Er is niet echt een vast model waarvan uit kan worden gegaan. Toch stellen Dunleavy et al. (2006) dat de afgelopen 10 jaar kan worden omschreven als Digital-Era Governance of New Public Governance. Daarnaast stelt Osborne (2010) dat er nu sprake is van een nieuwe periode die hij eveneens NPG noemt. Hiertoe geeft Osborne aan dat er verschillende kenmerken zijn waaraan herkend kan worden dat het om een nieuwe stroming gaat. Osborne geeft aan dat NPM slechts een overgangsfase is (geweest) naar het NPG waarin wij nu verkeren. Dat het nu om een andere periode gaat is herkenbaar aan, (coördinatie) netwerken en relaties. Osborne schrijft in zijn werk dat NPG veel meer gebruik maakt van relaties tussen personen en dat (relationele) netwerken hiervoor een belangrijk communicatiemiddel is. Daarnaast stelt Osborne dat de overheid meer complexer en meervoudig is geworden, waarbij de organisatie niet meer vanuit zijn eigen perspectief redeneert, maar meer naar de context kijkt waarin het zich bevindt. De overheid staat meer in contact met de omgeving en vangt signalen makkelijker op. Hierbij bestaat de overheid ook uit veel meer lagen die met elkaar in contact staan. Lagen van management, communicatielagen en samenwerkingslagen op verschillende niveaus (gemeentelijk, regionaal, stadregio) zijn voorbeelden van veranderingen die te maken hebben met de toegenomen gelaagdheid van overheden. Daarnaast ligt nu de focus veel meer op de organisatie in/en zijn omgeving in plaats van op de organisatie zelf. Hierbij is de overheid veel meer open en gesloten, dan voorheen open en rationeel. Daarnaast verschilt NPG met NPM op het vlak van beleid maken en uitvoeren. De nadruk bij NPG ligt veel meer op overleg en relaties dan op contracten en afrekenen op die contracten. Dit geldt ook voor afspraken met externe partijen. Hiermee is voor NPG belangrijk om (in samenspraak) tot oplossingen te komen in plaats van afrekenen op contracten bij geschillen

(NPM). Osborne heeft de verschillen tussen de drie managementfilosofieën (PA, NPM en NPG) weergegeven in een tabel die in figuur 3 is afgebeeld.

<b>Kern Elementen van PA, NPM en NPG</b>			
<b>Kern-elementen/kenmerken</b>	<b>PA</b>	<b>NPM</b>	<b>NPG</b>
<b>Theoretische achtergrond</b>	Wetenschap en politiekbeleid	Rationeel denken en management studies	Institutioneel en netwerktheorie
<b>Aard van de staat</b>	Unitair	Regelgevend	Pluraal/pluralistisch
<b>Focus</b>	Politieke systeem	Organisatie zelf	Organisatie in zijn omgeving
<b>Nadruk</b>	Beleidscreatie en implementatie	Management van organisatorische middelen en prestatie	Onderhandelen en relaties
<b>Aansturingmechanisme</b>	Hiërarchie	Marktwerking en contracten	Netwerken en relationele contracten
<b>Aard van het service systeem</b>	Gesloten	Open rationeel	Open en gesloten
<b>Beoordeeld op</b>	Publiek sector ethiek	Werkzaamheid van competitie en marktwerking	Verspreiding en tegengesteldheid

**Figuur 3: Overzicht PA, NPM, NPG (Osborne, 2010).**

#### **4.1.4 Samenvatting PA, NPM en NPG**

In deze subparagraaf wordt nog eens stil gestaan bij de belangrijkste zaken van de drie hierboven beschreven theorieën. Duidelijk is dat de volgorde in tijd is, PA, NPM, NPG. Hierbij is NPM de van toepassing zijnde theorie op dit onderzoek. In de volgende subparagraaf wordt hier verder op ingegaan.

Samenvattend kan worden gesteld dat NPM gebaseerd is op het verbeteren van de efficiëntie en effectiviteit door het betrekken van de markttechnieken bij overheidsorganisaties. Hierbij wordt veel meer gebruik gemaakt van uitbestedingen en het op afstand plaatsen van overheidsonderdelen. Contractwerking is hierbij de meest voorkomende vorm van samenwerkingsverbanden tussen publieke en private bedrijven. Daarnaast wordt onder invloed van NPM veel meer naar de outcome gekeken in plaats van naar het proces. Hierdoor wordt er niet zozeer naar het proces zelf gekeken, maar alleen nog maar naar de outcome/output.

Op de NPM theorie is ook veel kritiek namelijk, dat standaardisatie van het proces misschien wel tot een hogere efficiëntie leid, maar dit gaat ten koste van maatwerk en kennis in de organisatie (van Thiel, 2012). Door (bijvoorbeeld) uitbesteding zal de interne kennis van een onderwerp verloren gaan. Hierdoor is controle op de uitbestede werkzaamheden niet meer mogelijk. Een kritiekpunt dat hierop aanhaakt is dat door uitbesteding het aantal regels alleen maar zal toenemen, terwijl NPM naar deregulering streeft. Dit wordt ook wel de toezicht paradox genoemd.

#### 4.1.5 Relevantie onderzoek

Waarom is NPM van toepassing op de gemeenten en publieke afval- en reinigingsbedrijven? Omdat publieke afval- en reinigingsbedrijven in feite op afstand geplaatste verzelfstandigingen zijn van de gemeenten. Het zijn publieke bedrijven waarvan de aandelen in handen zijn van de gemeente of meerdere gemeenten. Het beleid binnen de publieke bedrijven wordt in feite nog steeds door gemeenten gemaakt. De uitvoering van beleid ligt bij de afval- en reinigingsbedrijven. Doordat de afval sector uit de NPM fase komt en momenteel meer richting NPG gaat (onder andere door toedoen van de participatiewet), wordt er meer toenadering naar gemeenten gezocht door afval- en reinigingsbedrijven. Samenwerking wordt onder invloed van NPM steeds meer een topic van belang. Relaties en netwerken tussen organisaties worden belangrijker dan (prestatie)contracten. Daarnaast wordt door de participatiewet de levensduur van de SW-bedrijven een stuk korter. De instroom zal immers drastisch verminderen. Hierdoor zoeken de SW-bedrijven meer toenadering tot de gemeente om hun levensvatbaarheid te vergroten. Hierbij wordt de samenwerking gezocht met de gemeente waarbij de gemeente weer direct verantwoordelijk wordt voor de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze stap leidt er toe dat er veel meer aandacht is voor de organisatie in zijn omgeving. De (SW)organisatie wordt niet meer als een losstaand deel van de gemeente gezien, maar als een verlengstuk van de gemeente. Doordat de gemeente verantwoordelijk is voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, is het van belang dat hiermee verantwoord wordt omgegaan. De doelgroep wordt gedetacheerd bij afval- en reinigingsbedrijven die, BOR taken gaan uitvoeren en, hierdoor ook meer samenwerking gaan zoeken met de gemeente. Hierdoor worden beleid en uitvoering weer met elkaar verenigd terwijl het meestal (onder invloed van NPM) gescheiden van elkaar is geweest. Hierbij speelt NPM een grote rol omdat de theorie de splitsing van beleid en uitvoering beschrijft, die nu ten einde lijkt. Dit suggereert eveneens het einde van het NPM tijdperk en de introductie van NPG dat, op basis van netwerk en relaties, meer samenwerking nastreeft dan eerder het geval was met NPM.

## 4.2 Decentralisatie van taken

In deze paragraaf wordt ingegaan op de decentralisatie van taken door de centrale overheid. Hierbij wordt allereerst dieper ingegaan op wat decentralisatie behelst. Hierbij worden diverse auteurs aangehaald die allemaal hun eigen visie hebben op decentralisatie van taken. Nadat duidelijk is wat decentralisatie inhoudt, wordt naadloos overgegaan op de voordelen hiervan. De volgende stap in de paragraaf is het aanhalen van de nadelen van decentralisatie. Om de nadelen in kaart te brengen worden wederom diverse auteurs aangehaald die hier allemaal hun eigen visie op hebben. Vervolgens wordt ook de politieke kijk op dit verhaal van aangehaald. Dit wordt in de opvolgende subparagraaf besproken. Hierin wordt decentralisatie bekeken vanuit het perspectief van de centrale overheid en gemeente. Na het behandelen van bovenstaande wordt een samenvatting gegeven van de paragraaf in subparagraaf 4.3.4. Tot slot wordt de relevantie van de theorie voor dit onderzoek neergezet in de afsluitende subparagraaf.

### 4.2.1 Decentralisatie en zijn voordelen

Binnen Nederland is al meer dan 20 jaar een trend te zien die leidt naar steeds meer decentralisatie van taken en bevoegdheden. De oorzaak hiervan is te vinden in de NPM stroming die steeds meer aan invloed heeft gewonnen het laatste decennium (zie paragraaf 4.1). Decentralisatie is: *“the devolution of power and responsibility over policies from the national level to the local level”* (de Vries, 2000, p. 1). Decentralisatie is dus het overdragen van macht en verantwoordelijkheid naar lagere overheden. Of zoals Miller (2002) omschrijft: *“a sub-national level of government which has jurisdiction over a limited range of state functions, within a defined geographical area which is part of a larger territory”* (Miller, 2002, p. 3). Dit betekent dat lagere overheden (dan de centrale overheid) de jurisdictie binnen een afgebakend gebied krijgen toegewezen

Zo zijn in de jaren '90 veel overheden in de wereld over gegaan op het decentraliseren van taken (de Vries, 2000) omdat ze de voordelen hiervan inzagen. De Vries (p. 197) geeft als eerste voorbeeld dat door decentralisatie de lokale overheid gebruik kan maken van de kennis op locatie. Deze kennis, ook wel *metis* genoemd (Scott, 1998), is vaak niet op centraal niveau aanwezig. Lokale kennis is uitermate geschikt om beleid op maat te maken. Hierdoor kan de lokale bevolking betere gediend worden omdat het beleid aansluit op de lokale omstandigheden.

Als tweede punt noemen de Vries (2000) en Osborne (1993), dat door decentralisatie de problemen die ontstaan bij centrale planning en aansturing, voorkomen kunnen worden doordat de lokale bestuurders dichter op de problemen zitten en daardoor beter bekend zijn met de context. Gemeenten zijn effectiever dan de centrale overheid, doordat gemeenten weten wat er op lokaal niveau speelt. Daarbij kan het besturen op lokaal niveau ook leiden tot een betere bestuurlijk capaciteit (de Vries, 2000, p.198).

Verder noemen de Osborne (1993), de Vries(2000), en Miller (2002) dat door decentralisatie de betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur toeneemt waardoor de bestuurlijke kloof kleiner wordt. Mensen op lokaal niveau bereid zijn om hun kennis te delen of zich vrijwillig ter beschikking te stellen om lokale initiatieven te ondersteunen. Omdat mensen zich op lokaal niveau eerder kunnen identificeren met de ideeën of beleid dan dat dit op centraal niveau zou gebeuren. Hierdoor zal de lokale overheid makkelijker kunnen communiceren met de burger over besluiten en beleid. Tevens wordt lokale elites minder kans gegeven om het beleid voor lange tijd te blijven bepalen door de actievere participatie van burgers. Daarbij stelt de Vries dat door decentralisatie de overheid op lokaal niveau meer flexibel, innovatief en creatief kan worden en gemeenten effectiever zijn met implementeren van beleid doordat het toezicht op de implementatie eenvoudiger is. De samenwerkingsverbanden die gemeenten aangaan met publieke afval- en reinigingsbedrijven kunnen volgens de Vries (2000, p.198) worden verklaard doordat decentralisaties gemeenten creatiever en innovatiever maakt.

Osborne (1993) noemt daarnaast als belangrijkste reden voor decentralisatie, de deregulering die hierbij optreedt. Volgens de auteur staan centraal aangestuurde staten vaak vol van de regels. Door decentralisatie zijn, door het geven van verantwoordelijkheden aan lagere overheden, een stuk minder regels nodig. Hiertegenover staan natuurlijk de lokale regels, die op centraal niveau niet gelden. Dit noemt Osborne ook wel de decentralisatie paradox. Ook Allers en de Kam (2010) spreken over een toezichtparadox: *“Naarmate meer overheidstaken worden gedecentraliseerd, gaat de rijksoverheid zich intensiever bemoeien met wat gemeenten doen”* (p.189). De centrale overheid wil de touwtjes niet uit handen geven waardoor ze meer taken decentraliseren, maar vervolgens ook verantwoording over de taken vragen. Hierdoor heeft de centrale overheid de betreffende taken in feite nog niet overgedragen.

Osborne (1993) geeft daarnaast een tweetal voordelen van decentralisatie (p. 352-356). Gedecentraliseerde staten (zoals in Duitsland of de VS) zijn meer flexibel en kunnen sneller reageren op veranderende omstandigheden. Hierbij moet men denken aan andere behoeftes van burgers of veranderende wetgeving. Zijn de gemeenten in staat om sneller met de verandering van regels om te gaan dan de centrale overheid zou kunnen? Als tweede voordeel noemt de auteur dat gemeenten meer innovatief zijn dan een centrale overheid. Zo zijn de verscheidene samenwerkingsvormen die gemeenten met SW-bedrijven en afval- en reinigingsbedrijven hebben bedacht onderdeel van maatwerk en lokale gedachten. In iedere gemeente is het immers anders georganiseerd.

Miller (2002) heeft onderzoek gedaan naar de decentralisatie van landen in het Caribische gebied. Hierbij is de auteur tot een aantal argumenten gekomen die gezien kunnen worden als voordelen van decentralisatie. Zo noemt Miller als eerste voorbeeld dat decentralisatie ervoor zorgt dat de macht binnen een land verspreid wordt en de basisbeginselen van good governance (openheid, transparantie, eerlijkheid en rechtschapenheid) uitgevoerd worden. Zo worden corruptie en machtsconcentratie door een groep of partij voorkomen en wordt de kans voor elites om het beleid voor lange tijd te bepalen kleiner. Dit haakt aan op het eerder genoemde argument van Osborne (1993), de Vries (2000) en Miller (2002).

Het volgende voordeel dat Miller aan decentralisatie toeschrijft is dat het de efficiëntie van het openbaar bestuur vergroot doordat: *“In a decentralized, participatory system, citizens can influence decisions about service provision through mechanisms which enable them to indicate the type, level, quality and mix of services they desire, and the cost they are willing to pay for such services”* (Miller, 2002, p. 9). De auteur stelt dus dat burgers invloed kunnen uitoefenen op de gemeente op verschillende manieren waardoor er een soort marktmechanisme ontstaat dat de mate van dienstverlening regelt.

Als derde punt noemt de auteur dat kleine openbare taken beter uitgevoerd kunnen worden op lokaal niveau. Zo worden belangrijke grote zaken overgelaten aan de centrale overheid en wordt deze ontlast bij het besturen van het land. Hierdoor wordt de efficiëntie beter en kan iedere laag van de overheid zich bezig houden met aspecten die ze het beste beheerst op eigen niveau.

Het volgende punt gaat in op de context. Zo schrijft Miller evenals de andere auteurs (Osborne, 1993; de Vries, 2002) dat het aanpassen van beleid en het vinden van oplossingen beter in de lokale omgeving gedaan kan worden. Dit geeft namelijk de beste kennis van de lokale situatie (die overal anders is) waardoor de gedecentraliseerde overheden het beleid naar de situatie kunnen inpassen.

Het vijfde punt dat Miller aankaart is dat door decentralisatie overheden meer flexibel kunnen insprijngen op het veranderen van situaties. Hiermee doelt de auteur op het gegeven dat kleine groepjes sneller zich kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden dan een groot geheel. Hierbij bestaat wel de kans dat de aanpassing op allemaal verschillende wijze ontstaat. Als laatste punt stelt Miller dat decentralisatie, verantwoording, transparantie en openheid, druk creëert voor de aanname van hoge ethische standaarden bij de uitoefening van openbare functies. Doordat burgers eerder mee participeren op lokaal niveau, wordt de druk naar/op de ethische waarden hoger omdat burgers meedoen in het proces. Dit proces wordt hierdoor van de belangrijke waarden voorzien. Daarnaast is decentralisatie zichtbaar in kleinere gemeenschappen. Mede hierdoor zijn de voorbeelden die Miller aanhaalt geschikt om decentralisatie te omschrijven voor dit onderzoek.

Gemeenten kunnen immers ook worden gezien als kleine gemeenschappen binnen een land (met de centrale overheid als bundeling van de kleine gemeenschappen).

Midwinter en McGarvey (1997) beschrijven decentralisaties in Schotland. De auteurs beschrijven drie kernargumenten die decentralisatie van taken (binnen Schotland) omschrijven. Als eerste zou een decentralisatie van taken het lokaal bestuur opnieuw activeren. Het zou een revitaliserende werking hebben op de 'ingedutte' lagere overheid. Als tweede punt schrijven de auteurs dat door het delegeren van taken, de samenwerking tussen lagere overheden zal toenemen omdat deze problemen moeten tackelen waartoe ze alleen niet in staat zijn. Daarnaast wordt het verantwoordelijkheidsbesef van gemeenten vergroot. Doordat gemeenten meer taken krijgen, wordt hun verantwoordelijkheid ook groter. Het derde punt dat Midwinter en McGarvey beschrijven is dat door het aangaan van een faciliterende/regie rol door de centrale overheid, het creëren van schaalvoordelen door de centrale overheid niet meer nodig is. Hiermee doelen de auteurs op het inkopen van bijvoorbeeld afvalbakken op grote schaal ten behoeven van de korting. In een faciliterende rol is dit niet meer benodigd omdat de uitvoering niet meer bij de centrale overheid ligt, maar bij de gemeente. De centrale overheid zorgt alleen voor (financiële) middelen en aansturing. In een tijden van financiële krapte is dit voordeel echter wel van belang.

### **Nadelen**

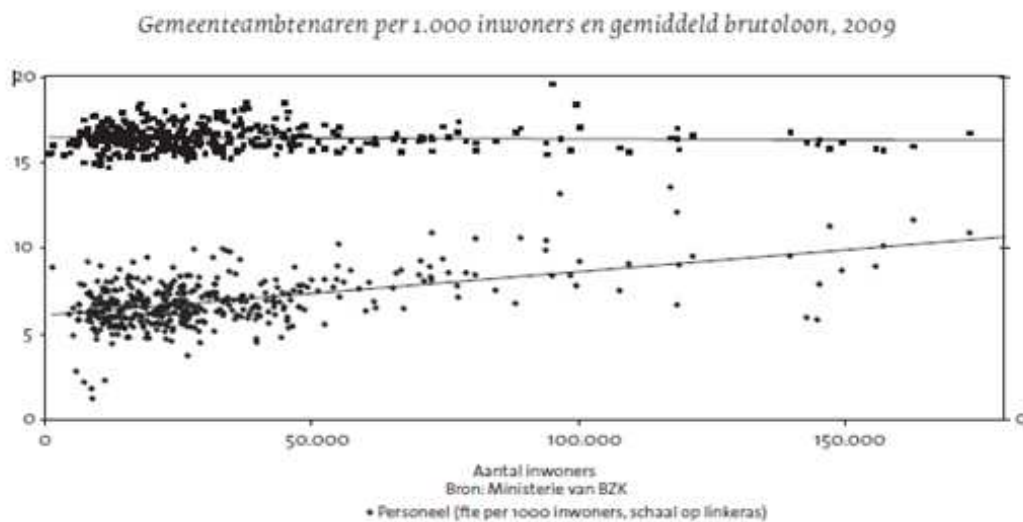
Nu duidelijk is wat decentralisatie inhoudt en waarom de centrale overheid hierop aanstuurt, kan ook de andere kant van de medaille worden beschreven. Miller (2002) geeft een aantal nadelen van decentralisatie. Hierbij noemt hij als eerste punt dat decentralisatie ook kan betekenen dat macht makkelijker te verkrijgen is door lokale elites. Miller doelt hiermee op het gegeven dat het op lokaal niveau gemakkelijker is om macht te verkrijgen dan op centraal, landelijk niveau. Hierdoor kan er op lokaal niveau makkelijker machtsmisbruik plaatsvinden. Ook Prud'homme (1995) schrijft hierover: *"If, as is likely, corruption is more widespread at the local than at the national level, then decentralization automatically increases the overall level of corruption"* (p.211). Prud'homme stelt dat op lokaal niveau corruptie eerder zal optreden omdat lokale ambtenaren en politici meer onderworpen worden aan druk van lokale belangengroepen. Dit omdat de ambtenaren en politici hun hele carrière lang op dezelfde plek werken waardoor ze onethische relaties zouden kunnen opbouwen met de belangengroepen. Daarnaast zijn er minder obstakels om corruptie tegen te gaan. Doordat lokale ambtenaren meer verbonden zijn met de lokale politiek, zijn ze meer gebonden aan de politiek waardoor ze sneller geneigd zijn om 'meer te doen dan in hun straatje past'. Het volgende nadeel van decentralisatie volgens Miller (2002), dat ook de Vries (2000) en Allers en de Kam (2010) benoemen, is dat kleine gemeenten geen stootkracht hebben om grotere problemen op te lossen. Zo zijn (gemeentelijke) grens overstijgende problemen lastig te tackelen in een kleine gemeente. De gemeenten zijn bijvoorbeeld niet in staat om (of hebben onvoldoende budget) om infrastructuur aan te leggen.

Het laatste punt tegen decentralisatie volgens Miller is dat door decentralisatie tegenstellingen kunnen ontstaan tussen de lokale en nationale beleidsdoelstellingen. Gemeenten hebben soms een heel andere kijk op zaken dan dat de nationale overheid dat heeft. Deze tegenstellingen behoeven niet schadelijk te zijn volgens Miller, zolang ze maar goed afgehandeld worden. Tot slot stelt de auteur dat door decentralisatie een meer complexere vorm van besturen ontstaat. *"Creation of several levels of government brings complexities as to role and functions, relationships, and revenue and power sharing"* (Miller, 2002, p. 13). Hierdoor is het belangrijk om duidelijk te definiëren wat de rollen en functies van iedere 'partij' is om een succesvolle uitvoering van beleid teweeg te brengen.

De Vries (2000) noemt naast het genoemde nadeel, nog een ander nadeel van decentralisatie. Zo stelt hij dat er door decentralisatie verschillen op lokaal niveau (gemeentelijk) gaan ontstaan in het voorzieningsniveau. Daarnaast bestaat de kans dat gemeenten met elkaar in competitie gaan om het beste voorzieningenniveau voor de burger te bieden, waardoor de markt verstoord wordt. Hierbij noemt de Vries het voorbeeld van een duur theater dat door een gemeente gesubsidieerd wordt,

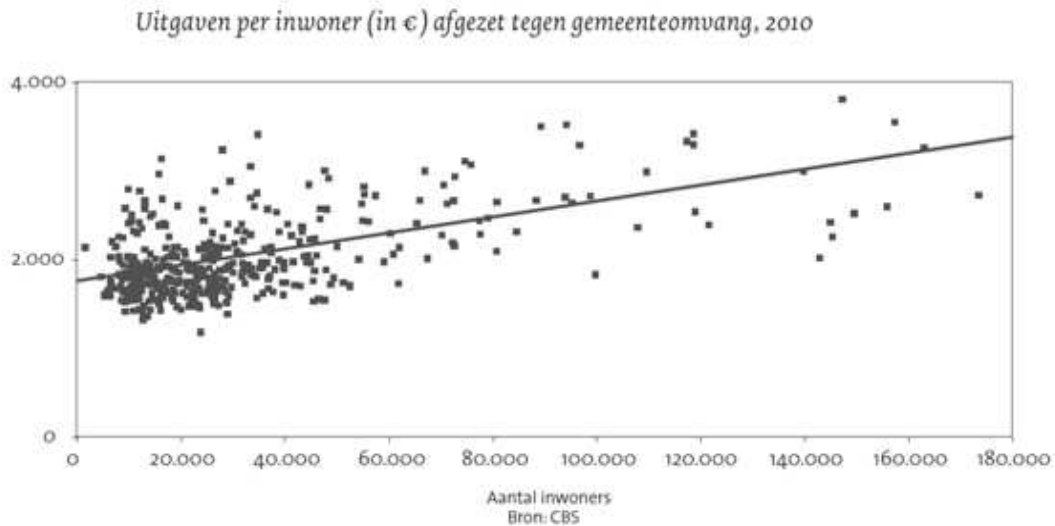
terwijl er ook burgers vanuit ander gemeenten er naar toe gaan zonder in de kosten te delen. Dit free rider gedrag kan volgens de auteur alleen worden beteugeld door centrale aansturing.

Allers en de Kam (2010) geven ook kritiek op het decentralisatiebeleid van de overheid. Zo stellen zij dat het inefficiënt is dat de centrale overheid taken delegeert aan lagere overheden, maar zich er vervolgens nog steeds mee blijft bemoeien. Een kritiek punt op decentralisatie noemen de auteurs de tweede paradox en sluit aan bij de kritiek van de Vries (2000) en Miller (2002). Gemeenten moeten aan schaalvergroting doen om meer stootkracht te krijgen voor hun nieuwe taken. Hierdoor worden gemeenten geografisch steeds grotere organisaties en is er sprake van een fysieke centralisatie door decentralisatie van taken. Een ander nadelig punt van decentralisatie noemen Allers en de Kam (2010) de toename van het gemiddeld aantal ambtenaren per inwoner. Doordat voor decentralisatie gemeentelijk schaalvergroting benodigd is, zal het aantal ambtenaren per gemeenten ook toenemen. Een heel erg logische conclusie. Echter blijkt, uit onderzoek van Allers en Kam (2010) dat gemiddeld genomen het aantal ambtenaren toeneemt naarmate de grootte van de gemeente toeneemt. Een kleine gemeente kan (gemiddeld) met minder ambtenaren functioneren dan een grote gemeente (figuur 4). Dit betekent dat het doorvoeren van decentralisaties indirect gevolgen heeft voor een toename van kosten binnen de gemeentelijke organisatie. Echter moet hierbij wel opgemerkt worden dat er geen onderscheid is gemaakt naar het soort taken dat is gedecentraliseerd.



**Figuur 4: Trendlijn aantal inwoners vs. aantal ambtenaren (Allers en Kam, 2010)**

Daarnaast hebben Allers en Kam (2010) aangetoond dat door de schaalvergroting die optreedt bij de doorvoering van decentralisatie van taken, de kosten per inwoner omhoog gaan. Hoe groter de gemeente is, hoe meer geld de burger kwijt is aan de gemeentelijke bureaucratie. Hiermee beargumenteren Allers en Kam dat schaalvergroting die optreedt door decentralisatie alleen maar leidt tot grotere uitgaven aan overheidsinstellingen. In figuur 5 is inzichtelijk gemaakt hoe de kosten per inwoner stijgen naar mate de omvang van de gemeente toeneemt.



**Figuur 5: Trendlijn aantal inwoners vs. uitgaven per inwoner (Allers en Kam, 2010).**

Ook Prud'homme (1995) geeft in zijn werk nog een tweetal extra nadelen. Zo schrijft hij dat de toegeschreven verbetering in efficiëntie bij decentralisatie vaak helemaal niet zo tot z'n recht komt. Zo stelt hij dat door decentralisatie inefficiëntie juist vergroot wordt (vergelijkbaar met Allers en Kam, 2010). Doordat lokale overheden het nu voor het zeggen krijgen, kunnen ze beter aan de wensen van de burgers voldoen. Hierdoor zullen gemeenten zich meer gaan focussen op de vraag van burgers in plaats van het zo efficiënt mogelijk indelen van diensten. Als tweede en laatste argument voor corruptie noemt Prud'homme dat de afstand van de media tot de ambtenarij in kleine gemeenten veel groter is waardoor de controle (via de media) op de ambtenarij en politiek minder wordt. Het derde kritiekpunt tegen decentralisatie noemt Prud'homme dat het rijke regio's alleen maar rijker en beter zal maken doordat deze regio's meer belasting kunnen heffen. Hierdoor kunnen de regio's meer publieke goederen kopen/aantrekken of evenveel publieke goederen kopen/aantrekken dan armere regio's maar tegen lagere belastingtarieven voor de burger. Hierdoor zal de kloof tussen rijke en arme regio's alleen maar groter worden.

#### 4.2.3 Politieke blik

Vanuit het perspectief van de centrale overheid zelf, komt naar voren waarom de centrale overheid eigenlijk taken delegeert naar lagere overheden. Zo noemt de centrale overheid zelf als redenen voor de invoering van de participatiewet en decentralisatie van taken (rijksoverheid.nl, 2013f): dat er een consistente methode komt voor de aanpak van problemen op alle terreinen waarmee lagere overheden in aanraking komen. In het geval van dit onderzoek is dit de inzameling van huisvuil, de invoering van de participatiewet en het omspringen met de mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Verder noemt de centrale overheid dat er zo min mogelijk regels moeten zijn voor burgers, om de regeldruk te verlagen. Daarnaast moeten burgers bij problemen terecht kunnen bij het meest lokale bestuurslaag als aanspreekpunt, de gemeenten. De burger moet met meerdere problemen op één plaats te recht kunnen om te voorkomen dat de hulp die wordt geboden langs elkaar heen werkt (rijksoverheid.nl, 2013). Hierbij voert de overheid als argument voor decentralisatie aan, dat de zelfredzaamheid van de burger moet worden verbeterd. Hiertoe moeten echter de mogelijkheden om zichzelf te redden maximaal te worden gefaciliteerd en gestimuleerd. De individuele ondersteuningsbehoefte van de burger dient centraal te staan bij het leveren van maatwerk door de overheid. Door dichterbij de burger te staan (door decentralisatie van taken) kan onnodige bureaucratie vermeden worden. *"Gemeenten zijn de aangewezen bestuurslaag om dit te realiseren"* (Plasterk, 2013, p.1).



Volgens Plasterk (2013), zijn hiervoor wel aanpassingen nodig van de huidige overheidsstructuur. *“Het kabinet kiest er dan ook voor om de door het vorige kabinet ingezette decentralisatiebeweging in het sociale domein door te zetten en zo vorm te geven dat gemeenten in staat zijn deze verandering waar te maken”* (Plasterk, 2013, p.2). Hiermee doelt de minister op dat de decentralisatie alleen kan worden doorgezet wanneer gemeenten een grotere uitvoeringkracht krijgen. Om dit te bereiken zullen gemeenten moeten gaan samenwerken of gaan fuseren. Hierbij stelt de VNG een aantal voorwaarden in het geval van samenwerking tussen gemeenten: Er moet voldoende regie richting zijn, er is een basis voor risicomangement en de schaal van samenwerking moet efficiënt zijn (VNG 2013a, 2013b). De samenwerking tussen gemeenten ten behoeve van meer stootkracht, kan ook gezien worden als een centralisatie. Dit druist in tegen de voordelen die Miller (2002) benoemd. De politiek is niet scherp op dit punt. Het suggereert decentralisatie, maar de manier waarop, kan ook worden geïnterpreteerd als een centralisatie.

#### 4.2.4 Samenvatting decentralisatie

In deze subparagraaf wordt een samenvatting gegeven van alle bovenstaande informatie uit paragraaf 4.3 met betrekking tot decentralisatie. Decentralisatie is een stroming die afkomstig is vanuit de NPM stroming. Hierbij betekent decentralisatie van taken; het overdragen van macht en verantwoordelijkheid naar lagere overheden. De voordelen die hieraan verbonden zijn volgens de wetenschap; het gebruiken van lokale kennis bij het maken en uitvoeren van beleid. Door beleid op kleinere schaal uit te voeren, kan het aan de specifieke omstandigheden ter plekke worden aangepast. Daarnaast geeft deze manier van werken een grotere betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur. Hierdoor verloopt de communicatie met de burger beter. Hiernaast is ook deregulering en de revitalisering van lagere overheden door decentralisatie van taken een van de voordelen/kenmerken.

Echter kleven er ook nadelen aan decentralisatie volgens sommige auteurs. Zo is de dereguleringsparadox een van de nadelen van decentralisatie. Door meer delegatie minder regels, maar meer toezicht en verantwoording. Daarnaast is door Allers en Kam (2010) aangetoond dat kleinere gemeenten met gemiddeld minder ambtenaren kan rondkomen dan een grotere gemeenten. Door het dereguleren van taken worden gemeenten juist groter en dus inefficiënter. Daarnaast leidt decentralisatie tot een grotere kans op corruptie. Doordat lokale ambtenaren en politici meer onderworpen worden aan druk van lokale belangengroepen.

Vanuit politiek oogpunt is te zien dat decentralisatie wordt gebruikt als standaard methode om problemen, waarmee lagere overheden mee in aanraking komen, aan te pakken. Hierdoor kunnen gemeenten de regels op lokaal niveau aanpassen of verlagen waardoor er een betere aansluiting op de lokale situatie ontstaat. Daarnaast hebben burgers een aanspreekpunt (de gemeente) dat veel dichterbij hun staat. Hierbij moet wel in acht worden genomen dat sommige gemeenten moeten fuseren om voldoende stootkracht te hebben. Deze herindeling kan dan weer gezien worden als een centralisatie (van taken).

#### 4.2.5 Relevantie onderzoek

Waarom is deze theorie van toepassing op gemeenten en publieke afval- en reinigingsbedrijven? Doordat er een verschuiving plaats heeft gevonden in de verhoudingen en regelgeving tussen bestuurslagen, de bekostiging hiervan en de verantwoordelijkheid van bestuurslagen, heeft dit ook gevolgen (gehad) voor de gemeenten en afval- en reinigingsbedrijven. Hierbij staat de afvalinzamelingstaak buiten beschouwing omdat dit altijd al een gemeentetaak is geweest. Decentralisatie heeft er toe geleid dat gemeenten een grotere verantwoordelijkheid hebben gekregen en meer vrijheid hebben in het uitvoeren van taken. Afval- en reinigingsbedrijven hebben daarnaast de neiging om steeds meer taken erbij te doen in plaats van een groter werkgebied aan te spreken. Daarom staat decentralisatie aan de basis van dit onderzoek. Hiernaast staat de invoering van de participatiewet zelf ook te boek als een decentralisatie van taken. De WWB en wet SW waren al medebewindtaken, maar worden nu geheel onder de verantwoordelijkheid van de gemeente geplaatst samen met de Wajong. Door de decentralisatie van taken is er steeds meer op het bordje

van de gemeenten komen te liggen. Hierdoor hebben gemeenten veel taken uitbesteed/verzelfstandigd. Afvalinzameling is hier een uitzondering op. De afvalinzameling is door de jaren heen juist gecentraliseerd. Van ieder dorp voor zichzelf, naar uiteindelijk één afvalinzamelaar voor meerdere gemeente. Hierdoor komen zowel de afvalinzameling als sociale voorzieningen op hetzelfde niveau (gemeenten) uit. Beide vanuit een ander richting weliswaar, maar uiteindelijk op hetzelfde niveau. Daarom is decentralisatie zo belangrijk, omdat het de mogelijkheid biedt om een besparing op beide verschillende takken van sport te realiseren. Hierdoor kunnen gemeenten een financieel, maar ook maatschappelijk, voordeel halen uit de (de)centralisatie van deze taken.

## 4.3 Principaal Agent theorie

In deze paragraaf wordt ingegaan op de Principaal Agent theorie (PAT). Hierbij wordt allereerst ingegaan op de inhoud van de theorie. Vervolgens worden in de volgende subparagraaf de problemen van de PAT omschreven. De volgende stap is het geven van een korte samenvatting met de belangrijkste punten van de Principaal Agent theorie. De paragraaf besluit met het aanduiden van de relevantie van de theorie voor dit onderzoek.

### 4.3.1 Principaal Agent theorie

De principaalagent theorie (PAT) komt voort uit NPM. De relaties tussen verzelfstandigde, op afstand geplaatste organisaties en de controlerende instanties is een typisch uitvloeisel van NPM. De Principaal Agent theorie gaat hierbij af op situaties waarin sprake is van asymmetrische informatie. Deze situaties ontstaan doordat een persoon (principaal) een andere persoon (agent) inschakelt om een bepaalde taak uit te voeren (Grossman en Hart, 1983, Van der Vleuten, 2010). De agent handelt in de context/situatie, waardoor de agent een veel betere kijk op de het werkveld heeft. Hierdoor heeft de agent een informatie voorsprong op de principaal. De agent wordt vaak gecontroleerd door de principaal. De principaal kan de agent echter moeilijk controleren doordat de principaal niet genoeg informatie heeft over de context/situatie. Hierdoor ontstaat er een informatieasymmetrie (Van der Vleuten, 2010).

Grossman en Hart (1983) en Miller (2005) leggen de principaalagent theorie uit, door te stellen dat de PAT vanuit het bedrijfsleven in de publieke sector is geïntegreerd. Hierbij leggen ze de situatie voor vanuit het oogpunt van het bedrijfsleven. De auteurs schrijven dat de eigenaar van het bedrijf de leidinggevende taken overlaat aan een hiervoor ingehuurde manager. Hierbij is de eigenaar de principaal en de manager de agent. De eigenaar heeft de manager gevraagd om zijn bedrijf te runnen. Hierbij kan de eigenaar niet continue toezicht houden op de acties van de agent. Om toch controle uit te oefenen kijkt de eigenaar naar de jaarresultaten en de uiteindelijke winst. Aan de hand van de resultaten zal de manager een bonus ontvangen of niet. Doordat de manager een informatie voorsprong heeft op de eigenaar (door dagelijks inzicht in werkprocessen), ontstaat er een informatieasymmetrie met betrekking tot de jaarresultaten. De manager kan in feite doen wat hij wil, zolang de resultaten van het bedrijf maar goed zijn want hierop wordt hij gecontroleerd. Dit levert voor de eigenaar het probleem op dat hij niet kan controleren wat de manager de hele dag doet. Of de manager wel effectief is of überhaupt op het werk aanwezig is.

Miller (2005) beschrijft de principaalagent theorie hetzelfde als Grossman en Hart maar ziet gebrekkige communicatie als hoofdveroorzaker. Miller duidt binnen dit onderzoek op de aansturing van gemeenten aan het adres van afval- en reinigingsbedrijven. Hoe kan de Principaal (gemeente) weten dat de Agent (publiek bedrijf) ook echt doet wat de gemeenten van hem/haar verlangt? Volgens Miller moet de agent in zo'n geval de juiste prikkels ontvangen van de principaal om controleerbaar te blijven. Hierbij haalt Miller, Spence & Zeckhauser (1971) aan, die een voorbeeld over verzekeringen beschrijven. De auteurs schrijven over moral hazard (hierop wordt verder nog op ingegaan) en de casus over een automobilist die een verzekering afsluit bij een verzekeringsmaatschappij. Hoe kan de maatschappij (principaal) de automobilist (agent) aansporen om veilig te rijden zodat de automobilist niet continue schadeclaims indient? Spence & Zeckhauser stellen dat de principaal de juiste prikkels/stimuleringsmaatregelen moet geven om de agent ervan te weerhouden gevaarlijk gedrag te ondernemen. Echter stelt Miller hierbij dat dit slechts voor een gedeelte van het asymmetrieprobleem geldt en dat de asymmetrie nooit helemaal opgelost kan worden door het stimuleren van de agent met prikkels.

Hawkins, Lake, Nielson, & Tierney (2006) omschrijven de principaal agent theorie net iets anders. PAT is de toekenning van gezag van een principaal aan een agent, waarin de agent is gemachtigd om

te handelen namens de principaal. De machtiging is gebonden aan bepaalde regels en moet kunnen worden ingetrokken door de principaal. Daarnaast stellen Hawkins et al. (2006): *“Principals and agents are, in the language of constructivism, mutually constitutive. That is, like “master” and “slave,” an actor cannot be a principal without an agent, and vice versa. The actors are defined only by their relationship to each other”* (p.3). Een principaalagent relatie kan dus alleen bestaan door de relatie zelf en de erkenning van de andere partij.

Verder schrijven de auteurs dat de relatie tussen de partijen altijd vastgelegd is volgens contractwerking. Hierdoor wordt ook het onderscheid gemaakt tussen principaal en agent. De principaal verleent toestemming om namens hem te acteren en kan de bevoegdheid ook weer intrekken. Om principaal te zijn moet men dus macht kunnen delegeren.

Betreffende agenten schrijven Hawkins et al. (2006) dat agenten autoriteit krijgen van anderen en de vrijheid hebben om de autoriteit naar inzicht te gebruiken. Hierdoor kan er veel beleidsvrijheid voor agenten, binnen de gestelde regels en eisen van de principaal, bestaan. Binnen de regels en eisen kunnen agenten zich manoeuvreren. Hierbij wordt de autonomie van een agent gezien als acties die gebruikt kunnen worden om te profiteren of afbreuk te doen aan de opdrachtgever.

#### 4.3.2 Problemen Principaal Agent theorie

Zoals eerder aangegeven is een van de problemen die bij de Principaal Agent theorie komen kijken, moral hazard. Moral hazard is het beste te omschrijven als in het voorbeeld gegeven door Spence & Zeckenhauer (1971). Moral hazard is (bijvoorbeeld) het onvoorzichtig zijn door een verzekerde op het moment dat hij/zij verzekerd is. De persoon denkt dan, ik ben toch verzekerd, waarom zou ik het risico niet nemen. Zo kan bijvoorbeeld het omspringen met vuur minder voorzichtig worden gedaan als men een brandverzekering heeft afgesloten, of bij iedere pijntje naar de dokter omdat men er toch voor verzekerd is. Dit zijn allemaal praktische voorbeelden van moral hazard in individuele gevallen. Moral hazard komt echter ook voor op grotere schaal en in organisatieverband. Zo zijn binnen dit onderzoek de afval- en reinigingsbedrijven momenteel de agenten die een informatievoorsprong hebben op de principaal (gemeente). De afval- en reinigingsbedrijven kunnen hierdoor bijvoorbeeld meer kosten factureren voor verontreinigd afval omdat dit voor gemeenten bijna niet te controleren is. Een ander voorbeeld is het toepassen van nieuwe technieken, waardoor inzameling goedkoper, efficiënter of gemakkelijker wordt. Hiervan zijn de gemeenten vaak niet op de hoogte, terwijl afval- en reinigingsbedrijven vaak hiervan (al) gebruik maken.

Doordat gemeenten en afval- en reinigingsbedrijven als het ware volledig in elkaar opgaan bij de gezamenlijke taken, is er geen sprake meer van een principaal en een agent, maar meer van een coöperatie. Macho-Stadler en Perez-Castrillo (1993) stellen dat hierdoor een gedeelte van het moral hazard probleem opgelost wordt. Door samenwerking ontstaat er een organisatie waarbinnen er geen principaal en agent meer is, maar een structuur. Hierbij blijft moral hazard wel bestaan binnen de relatie tussen toezicht en aansturing binnen de organisatie. Daarnaast leidt het werken als een organisatie tot het verkleinen van informatieasymmetrie (deels doordat moral hazard verkleind wordt, maar voornamelijk) omdat de communicatielijnen korter zijn in de organisatie. Daardoor wordt de efficiëntie van de samenwerking eveneens een stuk groter dan dat via het principaal agent aansturingtype gewerkt zou worden (Macho-Stadler & Perez-Castrillo, 1993). Hierbij blijft de verantwoordelijkheid wel hiërarchisch gescheiden.

Een ander probleem uit de Principaalagent theorie is dat het kan voorkomen dat de agent iets doet wat de principaal nooit zou hebben gedaan. Hawkins et al. (2006) noemen dit *“agency slack”* (p.4). Als voorbeeld noemen de auteurs het afschuiven van taken door de agent om zodoende zelf zo min mogelijk uit te hoeven voeren. Dit is voor de principaal niet te controleren omdat deze niet de mogelijkheid heeft om dit continue te monitoren en vaak op output controleert. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat de agent (in het extreme) niet eens aanwezig is op het bedrijf/proces en alleen facturen stuurt. Dit betekent dat er een overbodige, dure laag in het bedrijf/proces zit die eigenlijk overbodig is. Een ander punt dat onder *“agency slack”* valt is het verdraaien van beleid naar eigen

voorkeuren van de agent in plaats van die van de principaal. Hierbij past de agent het beleid zo aan dat het beter naar eigen voorkeuren past. Hierdoor worden de doelstellingen van de principaal niet behaald doordat de agent zijn eigen doelstellingen voorop stelt.

#### 4.3.3 Samenvatting Principaal Agent theorie

In deze subparagraaf worden de belangrijkste punten van de Principaal Agent theorie nogmaals aangehaald. De PAT is het duidelijkst uit te leggen als een relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Doordat de opdrachtnemer in de praktijk bezig is, heeft deze een informatievoorsprong op de opdrachtgever. Hierdoor kan de opdrachtnemer zijn positie versterken door gebruik te maken van de informatievoorsprong (ook wel informatieasymmetrie genoemd). Hierbij moet wel verondersteld worden dat de relatie alleen kan bestaan als beide partijen de relatie erkennen.

Moral Hazzard is het belangrijkste probleem dat optreedt bij de PAT. Dit is het onvoorzichtig omgaan met middelen of vermogen door een partij omdat de partij hiervoor verzekerd is. Door deze zekerheid zal de partij meer achteloos met middelen of vermogen omspringen dan zonder de vastgelegde zekerheid.

#### 4.3.4 Relevantie onderzoek

Waarom is deze theorie van toepassing op gemeenten en afval- en reinigingsbedrijven? Doordat er een verschuiving van verantwoordelijkheden optreedt door de invoering van de participatiewet, gaat de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer veranderen. Hierdoor gaan de 'traditionele' rollen tussen gemeenten en publieke afval- en reinigingsbedrijven veranderen. Doordat gemeenten nu verplicht worden om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bij reguliere banen in te zetten, worden publieke afval- en reinigingsbedrijven opeens een heel interessante optie om de mensen 'te stallen'. Hierbij zit de relevantie in het veranderen van contractvormen tussen de partijen en de aansturingrelaties. De vraag is hoe dit gaat veranderen.

Daarnaast zal door de participatiewet de instroom van het SW-bedrijf alleen maar kleiner worden. Het gevolg hiervan is dat er na verloop van tijd geen SW'ers meer zijn. Hierdoor zal de aandacht van gemeenten verschuiven van de SW-bedrijven naar reguliere bedrijven. Verder zullen publieke afval- en reinigingsbedrijven vanuit hun maatschappelijke betrokkenheid de gemeenten willen helpen met het 'probleem' van de quotum verplichting. De publieke bedrijven willen bijdragen aan de maatschappij en zijn op zoek naar een uitbreiding van hun takenpakket. Door het BOR van gemeenten samen uit te voeren of geheel over te nemen, willen afval- en reinigingsbedrijven het verplichte plaatsingsquotum van gemeenten oplossen. Daarbij zijn veel afvalbedrijven op zoek naar taakuitbreiding die steeds vaker in andere soorten taken wordt gezocht dan in uitbreiding van het werkgebied. De relevantie van de Principaal Agent theorie zit hem in de verandering van gezag en samenwerkingsvormen. Bestaat de principaal nog wel in de nieuwe situatie of zijn we meer op weg naar een coöperatieve vorm van samenwerken? Een ander relevant punt is dat van informatieasymmetrie. Dit treedt op bij de verhouding als principaal en agent en zal ook blijven bestaan voor de nieuw ontstane samenwerkingsvormen. De vraag is echter of de informatieasymmetrie minder wordt?

## 4.4 Resumé theoretisch kader

In de afsluitende paragraaf van dit hoofdstuk worden de bovenstaande theorieën (NPM, Decentralisatie en Principaal Agent) nogmaals kort aangehaald met hun belangrijkste kenmerken. Hierbij worden de relevante punten voor dit onderzoek weergegeven. Tot slot wordt hierbij per theorie een aantal dimensies geformuleerd die in het vervolg van het onderzoek gebruikt worden.

### **NPM/NPG**

Beschrijft voornamelijk het vergroten van de efficiëntie en de effectiviteit van overheidsorganisaties door gebruik te maken van markttechnieken. Hiertoe is uitbesteding en het op afstand plaatsen van overheidsonderdelen een veelgebruikt instrument om dit doel te behalen. Verder beschrijft NPM dat de focus op outcome/output ligt en er in mindere mate wordt gekeken naar het proces zelf. Een punt van kritiek op NPM is dat door uitbesteding de interne kennis van een onderwerp verloren gaat.

Aansluitend hierop wordt gesteld dat door uitbesteding het aantal regels alleen maar zal toenemen in plaats van verminderen terwijl NPM naar deregulering streeft.

Deze informatie heeft geleid tot de volgende dimensies: Vergrote efficiëntie, Toenadering zoeken op werkgebieden, Samenwerking i.p.v. uitbesteden en sturing op relaties en netwerken i.p.v. contracten. Dit is verder uitgewerkt in de laatste paragraaf van het volgende hoofdstuk.

### **Decentralisatie**

Beschrijft het overdragen van macht en verantwoordelijkheden naar lagere overheden. Hierdoor kan lokale kennis beter worden gebruikt bij het maken van beleid. Door wet- en regelgeving op lokaal niveau te organiseren wordt de betrokkenheid van burgers vergroot en kunnen wetten en regels beter op de lokale situatie worden afgestemd. Als punt van kritiek op decentralisatie wordt de dereguleringsparadox genoemd. Ook worden, door decentralisatie van taken en bevoegdheden, gemeenten juist groter en inefficiënter. Terwijl aangetoond is dat kleine gemeenten met gemiddeld minder ambtenaren kunnen rondkomen dan grote.

Deze informatie heeft geleid tot de volgende dimensies: Gebruik maken van lokale kennis, Betrokkenheid burgers en Deregulering. Dit is verder uitgewerkt in de laatste paragraaf van het volgende hoofdstuk.

### **Principaal Agent**

Beschrijft de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De opdrachtnemer (de agent) heeft in de praktijk altijd een informatievoorsprong op de opdrachtgever (de principaal). Doordat de agent in het werkveld bezig is en de principaal slechts op afstand toezicht houdt, weet de agent altijd meer over een bepaalde situatie. Hierdoor kan de agent zijn positie versterken en ervoor zorgen dat beleid in de toekomst naar zijn doelen wordt geïmplementeerd. Hierdoor ligt de werkelijke macht bij de agent in plaats van bij de principaal. Belangrijk is ook het verschijnsel van moral hazard. Dit houdt in dat iemand die verzekerd is tegen (bijvoorbeeld) brandschade, onvoorzichtiger om zal springen met vuur omdat hij hiervoor verzekerd is.

Deze informatie heeft geleid tot de volgende dimensies: Communicatie, Verandering vaste rol/regie patroon en informatie asymmetrie. Dit is verder uitgewerkt in de laatste paragraaf van het volgende hoofdstuk.

## Hoofdstuk 5. Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het onderzoek uitgezet. In de eerste paragraaf staan de keuzes voor de gebruikte strategie uitgewerkt. Na de onderzoeksstrategie volgt in paragraaf 5.2 de argumentatie voor de gekozen methode. Hierin wordt uitgewerkt welke methode zijn gebruikt en hoe de methode op dit onderzoek is toegepast. De verworven gegevens voor dit onderzoek worden in de paragraaf Analyse (5.3) verwerkt volgens de kwalitatieve analysetechniek. In de volgende paragraaf van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. Hierin staan de handelingen die zijn uitgevoerd door de onderzoeker om deze te waarborgen en/of vergroten. In de volgende paragraaf wordt een afbakening van het onderwerp gegeven. Tot slot wordt het hoofdstuk afgesloten door de operationalisatie van de theorieën uit het vorige hoofdstuk.

### 5.1 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie wordt vaak door elkaar gehaald met methoden en technieken. Daarom stelt van Thiel (2008): *“Een strategie is de overkoepelende opzet of logica van het onderzoek. Binnen een strategie kunnen meerdere methoden worden ingezet; dit zijn manieren om gegeven te verzamelen en/of te analyseren. Technieken duiden aan hoe de gegevens zullen worden geanalyseerd”* (p. 68). In dit onderzoek zal gebruikt worden gemaakt van de strategie, meervoudig vergelijkende case-study.

Een case-study is een onderzoeksstrategie waarbij een of enkele casussen worden onderzocht. Hierbij kan een casus bestaan uit verschillende zaken: *“relatie, een project of proces, maar ook zaken als een wet of een besluit”* (van Thiel, 2008, p. 99). Hierbij kenmerkt de case-study zich door een onderwerp dat verkennend, beschrijvend, diagnoserend, ontwerpen of evaluerend is. Daarbij is het aantal onderzoekseenheden gering en het aantal variabelen groot. Hierbij is het mogelijk om de case-study zowel inductief als deductief uit te voeren. Voorwaarde hierbij is echter wel dat de case-study in zijn natuurlijke omgeving wordt uitgevoerd. Dit is gelijk een argument waarom in dit onderzoek gekozen is voor de betreffende strategie. Het gaat hier om een actueel onderwerp dat zich nu op dit moment in de realiteit afspeelt, uniek is en nog niet bij alle gemeenten is ingevoerd. Daarnaast behelst dit onderzoek een (relatief) klein aantal casussen waardoor het toepassen van een enquête niet mogelijk is. Vervolgens is ook de voorkeur en deskundigheid van de onderzoeker meegenomen bij de keuze voor strategie. Van Thiel (2008) noemt deze argumenten naast de wetenschapvoeding van de onderzoeker als oorzaak voor de keuze van strategie. Daarom is op basis van bovenstaande redenen gekozen voor een case-study als onderzoeksstrategie voor dit onderzoek.

### 5.2 Methoden

Als methode binnen dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van interviews en inhoudsanalyse. Volgens Boeije (2006) is een interview een gespreksvorm waarin: *“een persoon, de interviewer, zich bepaalt tot het stellen van vragen over gedragingen, opvattingen, houdingen en ervaringen ten aanzien van bepaalde sociale verschijnselen aan een of meer anderen, die zich voornamelijk beperken tot het geven van antwoorden op die vragen”* (p. 57). Hierbij heeft de onderzoeker als doel om informatie te verzamelen over het betreffende onderwerp. Hierbij is een interview ingedeeld in drie varianten. Het volledig gestructureerde interview, semigestructureerde interview en het ongestructureerde interview (van Thiel, 2008). Hierbij is het volledig gestructureerde interview te vergelijken met een vragenlijst die aan de respondent wordt voorgelegd waarvan niet afgeweken wordt. Eigenlijk is dit niet meer dan een mondelinge enquête. Het ongestructureerde interview is het tegenover gestelde van het gestructureerde interview. Hierbij is slechts de beginvraag vastgelegd waarna het interview helemaal open ligt. Hierbij gaat de onderzoeker in op de antwoorden van de respondent en kan het interview alle kanten uitgaan. Het semigestructureerde interview zit tussen



bovenstaande twee interviewvormen in. Het betreft een gesprek aan de hand van een vragenlijst die vooraf is vastgesteld. Op de lijst staan onderwerpen die de onderzoeker tijdens het interview wil bespreken. Hierbij zijn de vragen (in dit onderzoek) afgeleid uit het theoretisch kader. Daarbij kan voorafgaand aan het opstellen van de vragenlijst al enig vooronderzoek gedaan worden naar de informatie waarna de onderzoeker op zoek is. Het interview is er voornamelijk op gericht om informatie los te krijgen die niet via niet-feitelijke bronnen te verkrijgen is (van Thiel, 2008). Robson (2002) stelt hiernaast dat een interview als voordeel heeft dat het de meest directe manier is om antwoord te krijgen op onderzoeksvragen. Echter kleeft er ook een nadeel aan een interview volgens Robson. Er is een gebrek aan standaardisatie waardoor de betrouwbaarheid van het onderzoek ter discussie kan komen te staan.

Binnen dit onderzoek is gekozen om zes casussen te selecteren waarbinnen (meestal) drie partijen (gemeente, SW-bedrijf en afval- en reinigingsbedrijf) samenwerken. Binnen de casussen is gekozen om in totaal 13 interviews af te nemen (zie bijlage 3). Hierbij worden steeds twee partijen binnen een samenwerkingsverband geïnterviewd. Als respondenten is gekozen voor personen binnen de gemeenten, SW-bedrijven en afval- en reinigingsdiensten die een vitale positie bezetten betreffende de samenwerking tussen de partijen. Deze personen zijn via kennis binnen de NVRD en contactpersonen binnen de betreffende organisaties vastgesteld. Hierbij is het doel van de interviews informatie in te winnen over de organisatievorm van de samenwerkingsverbanden, voordelen, risico's en neveneffecten. De zienswijze voor de keuze van organisatievorm en het bevestigen (of tegenspreken) van informatie die gevonden is in de deskresearch, zijn hierbij de voornaamste bevindingen.

Naast het afnemen van interviews wordt ook gebruik gemaakt van een inhoudsanalyse (soms ook document analyse genoemd) op diverse documenten. Een inhoudsanalyse is het gebruik maken van bestaand materiaal die anderen reeds geproduceerd of verzameld hebben. De inhoudsanalyse focust zich op de inhoud van dit bestaand materiaal. De inhoud (van documenten) wordt bij de inhoudsanalyse gebruikt voor het vaststellen van feiten en het geven van een bepaalde waarde aan delen van teksten of beelden. Met de waarde wordt een eerste indruk verkregen van de situatie (van Thiel, 2008). Binnen dit onderzoek wordt de inhoudsanalyse voornamelijk gebruikt om een eerste indruk van de samenwerkingsvormen tussen gemeenten, SW-bedrijven en afval- en reinigingsbedrijven te krijgen. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van contractdocumenten, dienstverleningsovereenkomsten, structuurdocumenten en beleidsnotities waarin de relatie tussen gemeenten, SW-bedrijven en afval- en reinigingsbedrijven is vastgelegd (zie bijlage 2). Op basis hiervan en in samenspraak met de theorie, kan een vragenlijst voor interviews worden opgesteld. De interviews zullen verder de diepte ingaan met de verkregen informatie uit de inhoudsanalyse.

### 5.3 Analysetechniek

In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van een kwalitatieve analysetechniek. Doordat er gebruik wordt gemaakt van interviews en documenten, worden er in minder mate (cijfermatige) data verzameld die met behulp van een statistisch programma (bijvoorbeeld SPSS) geanalyseerd kunnen worden. Hierbij worden zowel de interviews als documenten geanalyseerd door middel van een narratieve analysetechniek. "*Narratieve analyses richten zich op het identificeren en analyseren van de verhalen die mensen vertellen*" (van Thiel, 2008, p. 124). Binnen dit onderzoek zal worden gefocust op de verhalen die de respondenten aan de onderzoeker vertellen om hieruit conclusies te kunnen verbinden met betrekking tot de organisatievormen, voordelen, risico's, problemen en neveneffecten tussen gemeenten en afval- en reinigingsbedrijven. Hiertoe is een vragenlijst opgesteld (zie bijlage 1) die uit specifieke indicatoren bestaat. De indicatoren zijn opgesteld aan de hand van theorie en documentanalyse en zijn uitgewerkt in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk. Afhankelijk van de antwoorden van de respondenten kan worden vastgesteld of deze op een bepaalde indicator hoog of laag scoren. Hierdoor kan worden vastgesteld of een indicator van



toepassing is op een respondent/organisatie (of niet) en welke organisatievorm de organisatie heeft aangenomen.

## 5.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Bij elk onderzoek is het belangrijk om stil te staan bij de betrouwbaarheid en validiteit. Deze twee indicatoren geven namelijk de kwaliteit van een onderzoek weer (Boeije, 2008, p.145). Betrouwbaarheid is van toepassing op de waarnemingen ten behoeve van de scriptie. Hierbij zijn toevalligheden of onsystematische fouten veroorzakers van een slechte betrouwbaarheid. Een hoge betrouwbaarheid wil zeggen dat er geen/nauwelijks toevalligheden of onsystematische fouten voorkomen in het onderzoek. Betrouwbaarheid is dus de nauwkeurigheid en consistentie waarmee gemeten is. Hierbij slaat nauwkeurigheid vooral op de meetinstrumenten en de nauwkeurigheid hiervan. Consistentie slaat op de herhaalbaarheid van het onderzoek. Als het onderzoek herhaald wordt, zou dit tot dezelfde uitkomst moeten leiden (van Thiel, 2008).

Validiteit heeft betrekking op systematische fouten. Hierbij is er een tweedeling tussen interne validiteit en externe validiteit. Interne validiteit heeft betrekking op de geldigheid van het onderzoek, wordt er gemeten wat er gemeten moet worden? Zijn de instrumenten goed geoperationaliseerd? Externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van dit onderzoek. Gelden de uitkomsten/resultaten ook voor andere personen, plaatsen, instituties of tijden? (van Thiel, 2008). Wordt er tijdens het afnemen van interviews gemeten wat er bedoeld is om te meten en kunnen de resultaten ook op andere voorbeelden toegepast worden, dan is de validiteit van het onderzoek hoog. Hierbij speelt de gebruikte onderzoeksopzet, techniek en methode mee in de hoogte van de validiteit.

Door gebruik te maken van een meervoudig vergelijkende case-study wordt een aantal gevallen met elkaar vergeleken. Hierbij komt veel informatie betreffende de gekozen casussen vrij. Belangrijk hierbij is dat de vergaarde gegevens betrouwbaar en gevalideerd zijn. Van Thiel (2008) beschrijft dat de meeste problemen ontstaan door een te klein aantal onderzoekseenheden. Om dit probleem te voorkomen kan gebruik worden gemaakt van triangulatie van methoden en het gebruiken van meerdere meetmomenten. Omdat binnen dit onderzoek niet de mogelijkheid bestaat (qua tijd) om meerdere interviews af te meten met verschillende personen binnen dezelfde organisatie, is gekozen om meerdere vragen, binnen hetzelfde onderwerp en binnen dezelfde organisatie te stellen. Hiernaast wordt ook triangulatie toegepast door binnen een casus (twee) verschillende partijen te interviewen. Hierbij wordt de gemeente en het SW-bedrijf of afval- en reinigingsbedrijf onderworpen aan een interview. Daarnaast wordt gebruik gemaakt (eveneens in het kader van triangulatie, maar ook validiteit) van meerdere maatstaven voor een dimensie. Dit betekent dat er meerdere indicatoren zijn die samen een dimensie (bijvoorbeeld deregulering) vormen. Verder worden meerdere casussen onder de loep genomen zodat de kans op een meetfout geringer wordt. De kans op individuele meetfouten in casussen blijft echter altijd aanwezig. Door de genoemde aanpak wordt de kans echter verkleind en de betrouwbaarheid van dit onderzoek gewaarborgd.

Betreffende de validiteit is gebruik gemaakt van membercheck. Dit is een manier om te controleren of de onderzoeker geen fouten heeft gemaakt bij afnemen van interviews. De uitgewerkte interviews worden aan de respondenten toegestuurd om te controleren of de onderzoeker ook daadwerkelijk heeft genoteerd wat de respondent heeft gezegd. Daarnaast wordt tijdens de interviews verder ingegaan op de antwoorden die de respondenten geven. Waarbij wordt doorgevraagd naar de antwoorden van de respondent om meer diepte te krijgen in de beantwoording. Zo wordt de validiteit van dit onderzoek gewaarborgd.

## 5.5 Afbakening

Nu duidelijk is wat de participatiewet inhoudt, het effect van de wet op gemeenten is en het effect van de invoering van de wet op SW-bedrijven is, is het onderwerp al enigszins afgebakend. Echter voor het verloop van dit onderzoek is het belangrijk dat de grenzen helemaal duidelijk zijn. Vandaar een korte toelichting. Het vervolg van dit onderzoek zal zich voornamelijk richten op de samenwerkingsvormen die ontstaan zijn tussen afval- en reinigingsbedrijven en gemeenten. Hierbij worden de SW-bedrijven in minder mate meegenomen omdat SW-bedrijven in de toekomst komen te vervallen door een gebrek aan instroom van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Echter zijn de bedrijven momenteel wel leverancier van personeel in verschillende organisatievormen. Daardoor is het van belang om SW-bedrijven mee te nemen in de analyse. Hierbij wordt dan alleen naar het personeel dat gedetacheerd is gekeken en niet naar andere werkzaamheden van de organisatie.

Daarnaast is het belangrijk om nogmaals te benadrukken dat het hier gaat om publieke afval- en reinigingsbedrijven. Dit betekent dat private/commerciële afval- en reinigingsbedrijven (zoals SITA en Van Gansewinkel) niet worden meegenomen in dit onderzoek. Het betreft puur en alleen publieke instellingen. De keuze hiervoor is gemaakt in verband met de relevantie van dit onderzoek voor de opdrachtgever.

Ook zal in dit onderzoek onderzocht worden op welke wijze de integratie van het sociale domein en afvalbeheer wordt vormgegeven binnen verschillende gemeenten, hoe is dit georganiseerd en welke voordelen zijn er te behalen voor zowel gemeenten als afval- en reinigingsbedrijven. Hierbij wordt het onderzoek afgebakend door alle verschillende modellen, die overal uniek zijn, terug te brengen tot een aantal basismodellen. Hierbij is gekozen om niet meer dan 6 casussen te behandelen in verband met de onderzoekstijd en de wildgroei aan verschillende organisatievormen. De keuze voor de specifieke casussen is gemaakt in overleg met de NVRD. Binnen de NVRD was al een inventarisatie aanwezig waarbinnen aansprekende casussen aangemerkt waren. Hierbij is een willekeurige keuze gemaakt die heeft geleid tot de eerder genoemde zes casussen. Vervolgens is binnen de casussen een onderverdeling gemaakt op basis van aansturing. Hierbij is een onderscheid gemaakt in:

- Integratie van taken ligt bij de gemeente
- Integratie van taken ligt bij Afval- en reinigingsbedrijf
- Integratie van taken ligt bij SW-bedrijf

Zoals de naam van de groepen al aangeeft, is een onderscheid gemaakt op basis van de partij waarbinnen de taken zijn geïntegreerd in de samenwerkingsvorm. Hiervoor is gekozen omdat in overleg met de NVRD en vakspecialisten, dit als meest logische indeling naar voren is gekomen. Van de drie groepen is gekozen om een casus van de groep gemeente te onderzoeken, drie casussen van de groep afval- en reinigingsbedrijven en twee casussen van de groep SW-bedrijf. In totaal dus zes casussen.

## 5.6 Operationalisatie

In de afsluitende paragraaf van dit hoofdstuk worden de eerder beschreven theorieën geoperationaliseerd. Door operationalisatie wordt het mogelijk om de theorieën in het verdere verloop van dit onderzoek te gebruiken. Daarnaast zorgt de operationalisatie ervoor dat er interview vragen kunnen worden afgeleid die aan respondenten worden voorgelegd. In dit onderzoek zijn alle drie de theorieën (NPM, Decentralisatie en Principaal Agent) gebruikt om te komen tot dimensies. De dimensies zijn afgeleid van de gevonden literatuur bij iedere theorie. Vanuit de dimensies zijn indicatoren gevormd waaronder de interviewvragen geschaard zijn.

### NPM/NPG

Pollit en Bouckaert (2011), Hood (1991), Osborne (2010) en Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler (2006) zijn gebruikt bij de operationalisatie van NPM. In onderstaand schema is inzichtelijk gemaakt tot welke dimensie en indicatoren dit heeft geleid.

Dimensie	Indicator
<b>Vergroten efficiëntie</b>	Situatie vooraf Nieuwe situatie
<b>Toenadering zoeken op werkgebieden</b>	Nieuwe samenwerkingsvorm Organisatie(delen) op afstand geplaatst
<b>Samenwerking i.p.v. uitbesteden</b>	Uitbesteding aan marktpartijen Samenwerking met andere partijen
<b>Sturing op relaties en netwerken i.p.v. contracten</b>	Aanleiding Sturen op resultaat, niet op hoeveelheid

In bovenstaand schema zijn de dimensies, uit de NPM/NPG theorie, in de linkerkolom weergegeven. Dit zijn; vergroten efficiëntie, toenadering zoeken op werkgebieden, tegenovergestelde van verzelfstandigen en sturing op relaties en netwerken in plaats van contracten. Uit de dimensies vloeien de volgende indicatoren voort, die in de rechterkolom zijn weergegeven; situatie vooraf, nieuwe situatie, nieuwe samenwerkingsvorm, organisatie(delen) op afstand geplaatst, uitbesteding aan marktpartijen, zoeken naar samenwerking met andere partijen, aanleiding en sturen op resultaat, niet op hoeveelheid.

### Decentralisatie

De Vries (2000), Osborne (1993), Miller (2002), Allers en de Kam (2010) en Prud'homme (1995) zijn gebruikt bij de operationalisatie van decentralisatie. In onderstaand schema zijn de dimensies met de indicatoren inzichtelijk gemaakt.

Dimensie	Indicator
<b>Gebruik maken van lokale kennis</b>	Inzet mensen van uit de buurt, in de buurt
<b>Betrokkenheid burgers</b>	Meer betrokkenheid burgers door andere samenwerkingsvorm Organisatievorm samenwerkingsconstructie
<b>Deregulering</b>	Minder regels voor organen Operationeel Toekomst Risico's en kansen

In bovenstaand schema zijn de dimensies, uit de decentralisatie theorie, in de linkerkolom weergegeven. Dit zijn; gebruik maken van lokale kennis, betrokkenheid burgers en deregulering. Uit de dimensies vloeien de volgende indicatoren voort, die in de rechterkolom zijn weergegeven; operationeel, inzet mensen van uit de buurt, meer betrokkenheid burgers door andere samenwerkingsvorm, organisatievorm, minder regels voor organen, operationeel, toekomst, risico's en kansen.

### Principaal Agent

Van der Vleuten (2010), Grossman en Hart (1983), Miller (2005), Hawkins, Lake, Nielson, & Tierney (2006) en Spence & Zeckenhauser (1971) zijn gebruikt om de Principaal agent theorie te operationaliseren. Hierbij is in onderstaand schema aangegeven welke dimensies met welke indicatoren zijn geoperationaliseerd.

Dimensie	Indicator
<b>Communicatie</b>	Operationeel Organisatievorm
<b>Verandering vaste rol/regie patroon</b>	Situatie vooraf Nieuwe samenwerkingsvorm
<b>Informatie asymmetrie</b>	Verandering aansturingvorm/andere manier van (samen)werken Organisatievorm

In bovenstaand schema zijn de dimensies, uit de decentralisatie theorie, in de linkerkolom weergegeven. Dit zijn; communicatie, verandering vaste rol/ regie patroon en informatie asymmetrie. Uit de dimensies vloeien de volgende indicatoren voort, die in de rechterkolom zijn weergegeven; operationeel, organisatievorm, situatie vooraf, nieuwe samenwerkingsvorm, verandering aansturingvorm/andere manier van (samen)werken en organisatievorm.

Aan de hand van bovenstaande indicatoren en de documentanalyse is een vragenlijst ontwikkeld die gebruikt is tijdens de interviews met de respondenten. In bijlage 1 is deze vragenlijst te vinden. In de vragenlijst zijn vragen opgenomen zoals hoe zijn de verantwoordelijkheden binnen de samenwerkingsvorm geregeld? Of welke taken voert de doelgroep uit? En, wie heeft het initiatief genomen voor samenwerking? Dit zijn vragen die onder andere gesteld zijn tijdens de interviews. De interviews hebben leverden veel informatie op. Deze informatie is weergegeven in het volgende hoofdstuk.

## Hoofdstuk 6. Beschrijving Casussen

In dit hoofdstuk worden de antwoorden van de afgenomen interviews, met de documentanalyse samengevoegd. Hierbij wordt per casus een (samenvattend) overzicht gegeven van de structuur van de samenwerkingsvorm en worden de casussen aan de hand van een vast stappenplan beschreven. Als eerste zal de casus van Gemeente Lochem worden beschreven. Vervolgens wordt in paragraaf 6.2 ingegaan op de casus van Gemeente Zwolle. Paragraaf 6.3 gaat over gemeente Nijmegen en paragraaf 6.4 over gemeente Sittard-Geleen. Tot slot zullen de casussen van gemeente Hilversum en gemeente Tilburg worden behandeld in respectievelijk paragraaf 6.5 en 6.6. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een resumé.

Voorafgaand aan dit hoofdstuk is het praktisch om u als lezer nogmaals te attenderen op de verschillen in de begrippen die in paragraaf 2.2 zijn behandeld. Groentaken (grasmaaien, begroeiing snoeien etc.) en grijstaken (zwerfvuil prikken, repareren straatmeubilair etc.) kunnen apart worden uitgevoerd, of samen als IBOR taak.

### 6.1 Casus 1: Gemeente Lochem, Delta en Berkel Milieu

De eerste casus die onderzocht is, is die van de gemeente Lochem. De casus valt onder de groep: integratie van taken ligt bij afval- en reinigingsbedrijf. Binnen de casus gemeente Lochem zijn de twee andere 'spelers'; Delta (SW-bedrijf) en Berkel Milieu (afval- en reinigingsbedrijf).

#### 6.1.1 Situatie vooraf

De situatie voor de samenwerking in 2012/2013 is dat de gemeente Lochem een eigen BOR-dienst had met 36 ambtenaren. In de huidige situatie wordt met deze ambtenaren een gedeelte van alle Bor taken uitgevoerd. Daarnaast functioneert SW-bedrijf Delta. Zij zetten mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in bij verschillende werkzaamheden in de openbare ruimte. De werkzaamheden zijn contractueel gegund aan Delta. Hieronder vallen dezelfde Bor taken die ook de ambtelijke dienst uitvoert. Daarnaast heeft Delta ook een schoonmaaktak, cateringtak etc.. Binnen de casus wordt alleen gesproken over de SW'ers van de groentak binnen Delta die werkzaam zijn voor de gemeente Lochem. De derde partij in de casus, Berkel Milieu, is de afvalinzamelaar en verzorgt de machinale reiniging van de openbare ruimte. Zowel Delta als Berkel Milieu werken hierbij voor meerdere gemeenten, waarbij de gemeenten (mede)eigenaar zijn van de twee publieke bedrijven.

#### 6.1.2 Aanleiding

Binnen de casus Lochem is het initiatief om een samenwerking aan te gaan met andere partijen afkomstig van de gemeente Lochem. De gemeente is dan ook de initiatiefnemer van de samenwerking. De aanleiding hiervoor was de wens van de gemeente om naar een regiegemeente te streven, aldus het bedrijfsplan van de gemeente. Na de herindeling van de gemeente Lochem enkele jaren geleden vertoonde de eigen BOR-dienst een sterke krimp. Dat heeft de doorslag gegeven voor een nieuwe structuur voor BOR. Hierbij heeft de gemeente zich gerealiseerd dat door samenwerking wellicht efficiënter en voornamelijk meer vanuit maatschappelijk belang kon worden geopereerd. Hieruit zijn de doelstellingen kosten en kwaliteit, samenspraak met de inwoners van de gemeente en de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, in het bedrijfsplan geformuleerd. Berkel Milieu is binnen de samenwerking betrokken als partij die verantwoordelijk is voor de afvalverwerking en een gedeelte van de reiniging binnen de gemeente Lochem. voor de afvalverwerking en (een gedeelte van) de reiniging binnen de gemeente Lochem.

#### 6.1.3 Nieuwe samenwerkingsvorm / huidige samenwerkingsvorm

In de nieuwe samenwerkingsvorm die vanaf 2014 operationeel moet zijn, wordt onder de vleugels van Berkel Milieu een nieuwe BV opgericht. BBOOR is een zelfstandig functionerend publiek 'bedrijf' waarin alle middelen en mensen van de gemeente samengebracht worden. Hierbij worden de

mensen met een SW-indicatie van Delta niet in dienst genomen door BBOOR, maar gedetacheerd binnen de BV. Dit betreft alleen de mensen die binnen de gemeente Lochem wonen en in dienst zijn bij Delta. Het geldt dus niet voor het gehele personeelsbestand van Delta omdat dit bedrijf voor meerdere gemeenten werkt. De ambtenaren die van de gemeente afkomstig zijn worden wel op de loonlijst van BBOOR geplaatst. Hiernaast wordt gebruik gemaakt van mensen met een WWB-status. De WBB'ers worden vanuit het bruisend plein Lochem (een samenwerking tussen UWV, gemeente en SW-bedrijf) gedetacheerd bij BBOOR.

BBOOR is een zelfstandig functionerende BV, die voor de uitvoering van alle Bor taken binnen de gemeente Lochem zorgt waarbij de aansturing bij de gemeente blijft. De gemeente zal in het begin directe aansturing geven aan de werkzaamheden voor BBOOR. Het doel is echter dat op termijn de aansturing van BBOOR minder wordt en de BV geheel zelfstandig voor de bedrijfsaansturing zorgt, waarbij de gemeente aandeelhouder blijft. De gemeente Lochem wil namelijk meer naar een regiegemeente toe.

#### **6.1.4 Personeel**

Zoals in de vorige subparagraaf vermeld bestaat de doelgroep van BBOOR uit ambtenaren en mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, zowel SW als WWB. In 2014 worden 36 ambtenaren, 30 WSW'ers en 10 WWB'ers overgedragen aan BBOOR. Vanaf 2014 zijn de laatste twee natuurlijk Participatiewet'ers. Binnen BBOOR is vastgesteld dat op teambasis gewerkt gaat worden waarbinnen de ambtenaren de leiding van de teams op zich nemen. In de teams worden de WSW'ers die al in het BOR werken voor Delta, de WWB'ers en de overige ambtenaren samen ingezet. Dit is allemaal pas van toepassing als de organisatie ook daadwerkelijk is opgericht in 2014. Tot slot moet nog vermeld worden dat de verhouding tussen kwaliteit van de openbare ruimte en mensontwikkeling (het ondersteunen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt), bij BBOOR precies in het midden ligt. Uit het antwoord van de respondenten is naar voren gekomen dat de kwaliteit gehandhaafd moet blijven, ondanks de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

#### **6.1.5 Takenpakket**

Onder de taken die BBOOR in de toekomst gaat uitvoeren behoort het gehele IBOR. Dit betekent dat zowel de groen- als grijstaken in het takenpakket zitten. Omdat de kennis hiervoor niet allemaal in huis is bij de nieuwe organisatie, zullen voor de specialistische werkzaamheden private aannemers worden ingehuurd. De reiniging zal geheel worden overgedragen aan BBOOR, waardoor alle IBOR taken bij één organisatie terecht komen. De afvalinzameling blijft eveneens binnen Berkel Milieu maar wel gescheiden van BBOOR BV. De taken die BBOOR uitvoert worden zoveel mogelijk door jobcarving<sup>1</sup> toegespitst op het personeelsbestand. Hierbij wordt voor taken waarvoor een certificaat benodigd is (bosmaaier etc.) de benodigde cursussen gegeven.

#### **6.1.6 Risico, kansen, toekomst**

De risico's van het op deze manier organiseren van een samenwerkingsconstructie zijn volgens de respondenten voornamelijk de bereidheid van de politiek om de uitvoering los te laten. Doordat de gemeente naar een regiefunctie toe wil, moet de politiek ook bereid zijn de uitvoering en de bemoeienis hiermee los te laten. De respondenten geven aan dat in de casus de bemoeienis met de uitvoering vanuit de politiek nog steeds aanwezig is. Nu kan dit verklaard worden door het gegeven dat het besluit over de definitieve oprichting van de nieuwe organisatie nog niet genomen is. Een ander bestaand risico is volgens de respondenten het mogelijke verlies van kwaliteit, zowel in de uitvoering als in de regiefunctie. Door de inzet van de cliënten van de Sociale Dienst die nog geen ervaring met BOR taken hebben, bestaat de mogelijkheid dat de gemeente een terugval in kwaliteit van de buitenruimte ondervindt. Daarnaast wordt door de uitbesteding van de uitvoering ook een

---

<sup>1</sup> Jobcarving is het creëren van een functie door (bij)taken uit verschillende andere functies samen te brengen tot één takenpakket dat past bij de mogelijkheden van een SW'er, Wajonger of andere arbeidsgehandicapte (werkmans.nl, 2013).

groot deel van de interne kwaliteit met betrekking tot BOR de deur uitgedaan. Dit kan een risico zijn tijdens de controle op het IBOR bij een gemeente met een regiefunctie.

Een ander risico dat een respondent noemde is het dichtslippen van BBOOR. Doordat veel mensen met een SW-indicatie niet zullen doorstromen naar regulier werk komt het 'bedrijf' op een gegeven moment vol te zitten met werknemers die niet uitstromen. Hierdoor kunnen er geen nieuwe mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt geactiveerd worden binnen BBOOR.

Bij de bevraging naar de kansen die de samenwerkingvorm biedt antwoordden beide respondenten dat door samenwerking een dubbele slag geslagen kan worden. De gemeente helpt mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt weer arbeidsritme te krijgen en tegelijkertijd kan een besparing worden gerealiseerd op het gebied van BOR. Door gebruik te maken van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kan een besparing op eigen en ingehuurd personeel en op overhead worden gerealiseerd. Hiervoor wordt een onderbouwde raming waarin de precieze bedragen staan uitgewerkt. Hierbij ligt de uitdaging volgens de respondenten bij het efficiënt en slim samenwerken tussen de partijen waarbij werkzaamheden gecombineerd kunnen worden. Dit kan volgens de respondenten door de oprichting van BBOOR.

Als toekomstbeeld zien de respondenten dat er op korte termijn niets zal veranderen. Omdat de organisatie nog niet opgericht is zal nog niet veel veranderen in de nabije toekomst. De oprichting in 2014 is de eerste kleine stap naar het volledig operationeel zijn van de organisatie in 2016. De toekomst wordt rustig en in kleine stapjes vormgegeven.

### 6.1.7 Samenvatting casus

Binnen de casus Lochem moet de gemeenteraad nog het besluit nemen of de oprichting van BBOOR überhaupt doorgaat. Doordat dit besluit nog niet genomen is, wordt de verdere uitwerking van BBOOR geremd. Hieruit blijkt dat de betrokken partijen nog niet zo heel ver zijn met betrekking tot daadwerkelijke samenwerking. Wat wel duidelijk in de antwoorden van de respondenten naar voren komt is dat BBOOR een eigen organisatie is binnen Berkel Milieu. Met vooral medewerkers van Delta.

## 6.2 Casus 2: Gemeente Zwolle, Wezo-groep en Rova

De tweede casus betreft de gemeente Zwolle. De casus valt onder de groep: integratie van taken ligt bij afval- en reinigingsbedrijf. Binnen de casus zijn de twee andere 'spelers' de Wezo-groep (SW-bedrijf) en Rova (afval- en reinigingsbedrijf).

### 6.2.1 Situatie vooraf

Om de situatie vooraf te beschrijven moeten we terug naar vóór 2012. De huidige samenwerkingconstructie is namelijk in 2012 opgericht. Voor deze tijd had de gemeente Zwolle een eigen buitendienst van ongeveer 90 ambtenaren. De ambtenaren voerden via contracten het merendeel van de groenwerkzaamheden uit in de openbare ruimte. Voor simpele bulktaken als snoeien, schoffelen etc. werd Wezo Groen ingehuurd. Dit SW-bedrijf verzorgde met inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt het overige deel van groentaken in de openbare ruimte. Voor alle overige taken, waaronder de grijstaken en voor specialistische werkzaamheden werden aannemersbedrijven ingehuurd. Als derde partij was de Rova binnen de gemeente actief op het gebied van afvalinzameling. De reiniging van de openbare ruimte lag bij de gemeentelijke dienst. Zowel de Wezo-groep als de Rova werken voor meerdere gemeenten die (deels) eigenaar zijn van de publieke bedrijven.

### 6.2.2 Aanleiding

Binnen de casus is vanuit de gemeente het initiatief gekomen om een onderzoek te starten naar de mogelijke voordelen van een hechtere samenwerking tussen de gemeente en Wezo groen. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat deze voordelen er zijn, omdat beide partijen vrijwel hetzelfde werk doen in hetzelfde werkgebied. Hierop heeft een vervolgonderzoek plaatsgevonden om te bepalen in welke vorm de voordelen het meest geoptimaliseerd konden worden. Tijdens dit



vervolgonderzoek naar de voordelen en beoogde samenwerkingsvorm is het onderzoek ingehaald door een aantal factoren:

1. de komst van de Wet werken naar vermogen (Wwv)
2. de keuze van de Wezo-groep voor een ander strategische koers
3. het uitkomen van een ontwikkelvisie van de Rova waarin wordt aangegeven dat de Rova op zoek was naar taakverbreding in aangrenzende beleidsterreinen.

Hierdoor is het College van Burgemeesters en Wethouders van de gemeente Zwolle tot de conclusie gekomen dat samenwerking niet in de beoogde vorm tot stand kon komen. Hierdoor is gekozen om een ander onderzoek te starten naar samenwerking tussen de drie partijen. De conclusie van dit onderzoek luidde dat een samenwerkingsvorm onder de vleugels van Rova het meest aansloot bij de doelstellingen en wensen van alle drie de partijen. Hierdoor werd het namelijk mogelijk om structureel te bezuinigen en langdurige werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te creëren.

### **6.2.3 Nieuwe samenwerkingsvorm / huidige samenwerkingsvorm**

Aan de uitkomst van het laatst genoemde onderzoek is door de gemeente gehoor gegeven. Er is een nieuwe samenwerkingsvorm opgezet binnen de Rova holding die actief is geworden per 2012. Hierbij is ervoor gekozen om een aparte BV met de naam "Rova gemeente", op te zetten. De nieuwe samenwerkingsvorm valt direct onder de Rova en daardoor indirect onder de gemeente Zwolle. De BV Rova gemeente is alleen werkzaam voor de gemeente Zwolle in combinatie met Wezo groen. Binnen de BV gaat de Rova een detacheringovereenkomst aan met Wezo Groen waarin geregeld is dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden gedetacheerd, binnen de nieuwe BV, binnen Rova. Deze mensen blijven in dienst bij Wezo Groen maar werken bij de Rova. Dit is een voorwaarde die is gesteld bij het overdragen van het takenpakket naar de Rova. Tevens worden alle medewerkers van de gemeentelijke buitendienst overgenomen en ingelijfd binnen de BV. Dit geldt ook voor al het materieel en materiaal van de gemeente en Wezo groen. Hierbij sluit de gemeente met de Rova een dienstverleningsovereenkomst (DVO) af waarin voor tien jaar werk is gegarandeerd voor de nieuwe BV, waarbij iedere jaar een prijsafspraken over het uit te voeren werk wordt gemaakt. Samengevat kan gezegd worden dat de gemeente een aansturing/regiefunctie krijgt waarbij het als opdrachtgever functioneert, het beleid maakt en controleert. De uitvoering wordt volledig losgelaten en aan de Rova overgelaten waarbij gedetacheerde mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt ingezet worden.

### **6.2.4 Personeel**

Zoals in de vorige subparagraaf al gedeeltelijk werd genoemd, wordt er in dit samenwerkingsverband gebruik gemaakt van SW'ers en ambtenaren. Er wordt geen beroep gedaan op WWB'ers maar hierover zijn wel gesprekken gaande volgens de respondenten. Binnen het personeelsbestand van Rova gemeente zijn nu 85 (ex)ambtenaren en 50 SW'ers werkzaam.

Binnen Rova gemeente wordt in teamverband gewerkt waarbij een scheiding is aangehouden tussen teams met (ex)ambtenaren en SW'ers. Dit betekent dat werknemers van beide doelgroepen niet samen in een team werken. Hierbij wordt gewerkt in taken in plaats van gebieden of afdelingen. Daardoor wordt bij de 'ambtelijke' teams een hogere kwaliteit verwacht dan bij 'sociale' teams. Door de structuur in taken en niet in gebieden gaat de BV ervan uit dat de kwaliteit op het geëiste niveau uitkomt. De verhouding tussen de kwaliteit van de openbare ruimte en mensontwikkeling is daardoor ook per team verschillend.

### **6.2.5 Takenpakket**

Het takenpakket van Rova gemeente bestaat uit al het onderhoud in de openbare ruimte. Hieronder valt al het openbaar groen en reiniging van de openbare ruimte binnen de gemeente Zwolle. De groen- én de grijstaken. Dit houdt in dat door de gemeente een IBOR takenpakket wordt overgedragen aan de BV. Hierbij streeft Rova erna om, waar dit mogelijk is, zo veel mogelijk taken zelf uit te voeren. Mensen met een SW-status worden op eenvoudigere bulkwerkzaamheden ingezet.



De voormalige ambtenaren van de gemeente zullen de wat complexere taken uitvoeren. Voor het kleine aantal werkzaamheden waarvoor geen mankracht of kennis binnen de organisatie aanwezig is, wordt de hulp van private partijen ingehuurd. Hiernaast blijft de Rova in een andere BV actief als afvalinzamelaar binnen de gemeente.

### **6.2.6 Risico, kansen, toekomst**

De risico's van deze samenwerkingsvorm zijn volgens de respondenten het doorvoeren van bezuinigingen voor de gemeenten. Doordat de gemeenten op veel fronten moeten bezuinigen komt ook minder geld beschikbaar voor de BV. Hierdoor wordt de druk op de Rova steeds groter om goedkoper te gaan werken. Volgens de respondenten is dit erg lastig voor een organisatie die pas opgericht is. Hierbij geven de respondenten aan dat de overgangperiode niet zonder slag of stoot is verlopen. Tijdens de start van de samenwerking was er onvrede tussen de gemeenteamttenaren en gedetacheerde werknemers van Wezo Groen. Deze twee groepen verschilden behoorlijk van elkaar waardoor samenwerking nog steeds niet optimaal is.

Verder noemen de respondenten vooral een aantal kansen en uitdagingen van de samenwerking. Zo zijn alle respondenten het erover eens dat het samenvoegen van de budgetten van Sociale Zaken en BOR een hele uitdaging is. Uit de ontschotting van budgetten komt vervolgens wel een besparing die structureel de kosten verlaagt voor de hele gemeente, aldus de respondenten. Hierbij is de rol van de gemeenteraad van doorslaggevende betekenis. Door in te stemmen met meer samenwerking tussen de verschillende afdelingen BOR en SZ wordt het eenvoudiger om de budgetten te combineren. Hierbij is het toekomststreven om een nog grotere structurele bezuiniging te behalen en hierbij ook mensen uit de WWB (toekomstige Participatiewet'ers) te betrekken. Aldus de respondenten. De invulling hiervan is nog niet duidelijk.

### **6.2.7 Samenvatting casus**

Binnen de casus Zwolle, is de samenwerkingsconstructie per 2012 operationeel. Dit houdt in dat de opstartfase voorbij is. De samenwerking tussen de verschillende doelgroepen blijft desalniettemin een punt van aandacht. De respondenten geven echter ook aan dat ze steeds meer tevreden zijn over hoe de samenwerking zich ontwikkeld. Daarbij stellen ze dat het waarschijnlijk een kwestie van tijd is voordat de problemen zichzelf oplossen.

Een opmerkelijk punt binnen de casus is dat beide respondenten aangeven dat er geen bemoeienis (meer) is van de politiek met de uitvoering van alle taken. De betreffende wethouder en gemeenteraad hebben de uitvoering structureel losgelaten aldus de beide respondenten. Een ander punt van aandacht is dat de plaatsing van de samenwerkingsconstructie onder Rova zorgt voor een meer bedrijfsmatige inslag. Hierdoor is het mogelijk om de kosten voor het BOR structureel laag te houden aldus de respondenten.

## **6.3 Casus 3: Gemeente Nijmegen, Breed en Dar**

De derde casus betreft de gemeente Nijmegen. De casus valt onder de groep: integratie van taken ligt bij afval- en reinigingsbedrijf. Binnen de casus zijn de twee andere 'spelers' Breed (SW-bedrijf) en de Dar (afval- en reinigingsbedrijf).

### **6.3.1 Situatie vooraf**

Om de situatie vooraf te beschrijven moeten we terug naar 2012. In de periode voor en in 2012 zijn er drie partijen die onafhankelijk van elkaar werkzaamheden in de openbare ruimte uitvoerden. Hierbij was nauwelijks tot geen afstemming op elkaars werkzaamheden. Zo kwam het voor dat eerst de straat werd geveegd (Dar), vervolgens geschoffeld werd (Breed) en tot slot gesnoeid (gemeente). De drie partijen die in de buitendienst werkten hadden nauwelijks overleg met elkaar betreffende hun werkzaamheden. De Dar was binnen deze 'samenwerking' verantwoordelijk voor de afvalinzameling en reiniging. Breed werd op contractbasis verantwoordelijk voor een groot gedeelte van alle groen- en grijstaken binnen de gemeente. Hiernaast bestond ook nog een gemeentelijke

afdeling waarin 35 ambtenaren werkzaam waren. De ambtenaren werden overal in de buitenruimte ingezet om ondersteuning te bieden aan de medewerkers van Breed.

Tot slot werd nog een klein gedeelte van het onderhoud uitbesteed aan marktpartijen. Dit betrof vooral specialistische werkzaamheden en werkzaamheden waarvoor geen personeel beschikbaar was.

### 6.3.2 Aanleiding

Binnen de casus is vanuit de Dar het initiatief genomen om meer te gaan samenwerken met de gemeente Nijmegen. Hiertoe zijn een aantal redenen te noemen:

1. doordat vanuit de politiek (midden 2012) besloten werd om de groenafdeling van Breed op te heffen ontstond een probleem qua invulling van het BOR. Breed was namelijk op bestekbasis voor ongeveer 70% verantwoordelijk voor alle Bor taken binnen de gemeente Nijmegen. De overige 30% werd door de eigen dienst van de gemeente onderhouden.
2. De visie van de gemeenteraad hield in dat zo min mogelijk werkzaamheden aan marktpartijen uitbesteed werden. Door de opheffing van Breed zou het merendeel van alle taken die Breed uitvoerde bij private marktpartijen weggezet moeten worden.
3. Dar zag de kans om door verbreding van het takenpakket een nog grotere meerwaarde voor de gemeente te betekenen. Daarnaast zou dit zorgen voor een continuering van de relatie met de gemeente.
4. De aangekondigde gemeentelijke bezuinigingen speelden een rol bij het zoeken naar meer efficiëntie en samenwerking. Om de efficiëntie te vergroten is het idee ter sprake gekomen om alle Bor taken in één bedrijf te integreren. Waardoor afstemming van taken gemakkelijker zou worden en de kosten lager.

Om bovenstaande redenen hebben alle drie de partijen besloten om een onderzoek uit te voeren naar een mogelijke samenwerkingconstructie. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat het mogelijk was dat Dar de (groen)taken van Breed overnam waarbij alle vier genoemde redenen gewaarborgd bleven. Naar aanleiding van het onderzoek is besloten om een pilot op te starten om te onderzoeken of het in de praktijk ook haalbaar was dat Dar deze BOR taken overnam.

### 6.3.3 Nieuwe samenwerkingsvorm / huidige samenwerkingsvorm

De nieuwe samenwerkingsvorm tussen de gemeente, Breed en Dar is tot stand gekomen op 1 januari 2013. Midden 2012 is het besluit hiertoe genomen, na het positief verlopen van de pilot aanvang 2012. Hierbij is dezelfde structuur aangehouden zoals bij de pilot getest is. Dit houdt in dat binnen de Dar een aparte afdeling is opgericht (Dar Groen) waarin alle ambtenaren van de gemeente in dienst zijn genomen en ook het materieel en materiaal van de gemeente overgenomen is. Dar Groen is nu verantwoordelijk voor alle IBOR taken en is strikt gescheiden van de afvaltaken die Dar ook uitvoert.

Omdat ook Breed een heel groot gedeelte van de groentaken in handen had is afgesproken om het bestek van Breed in 2013 opnieuw aan te besteden aan Dar. Hierbij is gebruik gemaakt van een speciale regeling waardoor een onderhandse aanbesteding mogelijk was (Dienstverleningsovereenkomst Afval & Reiniging, 2013).

De mensen die al bij Breed in dienst waren worden vanaf die tijd gedetacheerd bij Dar Groen, waarbij eveneens het materieel en materiaal is overgenomen van Breed. Hierdoor wordt Dar verantwoordelijk voor alle groen-, grijs- en afvaltaken binnen de gemeente Nijmegen. Het takenpakket van Dar wordt daardoor uitgebreid van afvalinzameling en reiniging naar IBOR + afvalinzameling en reiniging.

De aansturing van Dar Groen ligt vanaf het begin van de samenwerking nog bij de gemeente, maar het is de bedoeling dat Dar dit op termijn allemaal zelf doet. Dit betekent dat de gemeente vanaf begin 2013 direct invloed heeft op Dar Groen. Dit moet na verloop van tijd tot nul teruglopen. Hiervoor is gekozen omdat Dar nog weinig ervaring heeft met groentaken. Door de samenwerking komen binnen een korte periode veel nieuwe verantwoordelijkheden te liggen bij Dar.

### 6.3.4 Personeel

Binnen dit samenwerkingsverband wordt gebruik gemaakt van de 20 ambtenaren die voorheen in dienst waren bij de gemeente Nijmegen. De worden rechtstreeks overgenomen door Dar. Daarnaast worden 50 SW'ers gedetacheerd vanuit Breed. De SW'ers blijven in dienst bij Breed, maar werken bij Dar groen. Hierbij blijft de mensontwikkeling en ondersteuning vanuit Breed actief. Er wordt voorsnog geen gebruik gemaakt van WWB'ers. Er loopt wel een andere pilot, waarbij men de mogelijkheid aan het onderzoeken is om de doelgroep te integreren bij Dar Groen. Dit betreft de inzet van WWB'ers in parken. Hierbij gaat het om een kleine groep van ongeveer 6 personen. Bij de afdeling Dar Groen gaat het om de inzet van 50 SW'ers en 20 ambtenaren. Dit is niet voldoende om de gehele openbare ruimte te onderhouden. Daarom wordt er in de vorm van onderaanneming wisselend gebruik gemaakt van private aannemers voor structurele en specialistische werkzaamheden. Het afnemende aantal ambtenaren in de toekomst moet worden opgevangen (zover het er nu uitziet) door de WBB'ers uit de pilot.

Binnen Dar groen wordt in teamverband gewerkt, waarbij een scheiding wordt aangehouden tussen teams met ambtenaren en teams met SW-ers. Hierbij ligt de verhouding tussen kwaliteit en mensontwikkeling meer op de kwaliteit, dan op de mensontwikkeling. Uit de antwoorden van de respondenten is naar voren gekomen dat de Dar wordt afgerekend op de kwaliteit van de buitenruimte. Daardoor is de kwaliteit belangrijker dan de mensontwikkeling (die bij Breed ligt).

### 6.3.5 Takenpakket

Onder de taken die door Dar Groen worden uitgevoerd, behoren alle groen- en grijstaken. Dit betekent dat Dar Groen alle IBOR taken op zich heeft genomen. Hierop moet wel een uitzondering worden gemaakt betreffende de machinale werkzaamheden. De taken, machinaal grasmaaien en machinaal snoeien, vallen niet onder het IBOR takenpakket van Dar Groen. Deze twee taken worden door private aannemers uitgevoerd doordat hiervoor niet genoeg mankracht en materieel beschikbaar is. Bijzonder hierbij is dat de taken niet in het contract met Dar staan, maar rechtstreeks door de gemeente aan private partijen wordt aanbesteed.

### 6.3.6 Risico, kansen, toekomst

Het eerste risico dat wordt genoemd is het gebrek aan groenkennis binnen Dar Groen. Omdat Dar versterkt wordt met ambtenaren op het operationele niveau maar niet op het tactische en strategische niveau, kan een tekort aan groenkennis ontstaan. Dar heeft zelf namelijk geen groenmensen in huis. Hierdoor kan met name op het tactische niveau een gat tussen aansturing en uitvoering ontstaan omdat de IBOR discipline toch anders is dan afval en reinigingsbedrijf.

Verder wordt het pro-actief opstellen van Dar door respondenten als risico aangeduid. Dit zou een mogelijk risico kunnen zijn omdat de organisatie van oudsher niet gewend is om zelf initiatieven te nemen. Dar heeft altijd via bestekken gewerkt volgens de 'u vraagt, wij draaien' methodiek, waarin beschreven stond wat uitgevoerd moest worden. Nu moet dit bedrijf na de opstartfase onder de regie van de gemeente, zelf met oplossingen komen voor problemen die ze tegenkomen.

In de kansen die in de casus worden benoemd door de respondenten, komt vooral het ontzorgen van de gemeente naar voren. Hiermee wordt bedoeld het in handen nemen van de aansturing door Dar Groen waarbij de gemeente alleen nog maar het bestek schrijft en het geld overmaakt. Momenteel is de nieuwe organisatie hier nog niet zelfstandig genoeg voor. Daarnaast kan de samenwerking door de voorheen zelfstandige partijen nu efficiënter en overzichtelijker georganiseerd worden doordat de taken in één bedrijf zijn geïntegreerd.

Voor de toekomst geven de respondenten aan dat dit concept ook voor de andere gemeenten die eigenaar zijn van Dar zou kunnen werken. Het uitbreiden van de samenwerkingsconstructie naar andere gemeenten is daarom een toekomstbeeld. De respondenten zien hiernaast het integreren van mensen uit de WWB als een tweede kans voor de toekomst.

### 6.3.7 Samenvatting casus

Binnen de casus Nijmegen is duidelijk dat de gemeente graag naar een regiegemeente toe wil waarbij het geheel ontzorgd wil worden. Daarnaast komt ook duidelijk naar voren dat de uitvoering nu geïntegreerd wordt in een organisatie, waarbij dit in het verleden door verschillende partijen werd gedaan. Hierdoor wordt de efficiëntie en samenhang tussen de verschillende werkzaamheden sterk vergroot. Een ander punt dat opvalt is, dat er binnen de samenwerking alvast verder vooruit wordt gekeken dan vandaag. Dar Groen is in samenwerking met de gemeente Nijmegen bezig om de mogelijkheid van inzet van mensen met een WWB status te onderzoeken. De WBB doelgroep moet de 'opdraging' van de instroom van SW'ers door de participatiewet op gaan vangen. Hiertoe is nu alvast een pilot opgezet.

Het laatste punt dat sterk naar voren kwam in de antwoorden van de respondenten was het meespelen van de WWNV en de participatiewet bij de vorming van de nieuwe samenwerkingsstructuur. Naast het vorig genoemde argument, hebben beide wetten zeker invloed gehad op de vorming van Dar Groen en de betrekking van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, aldus de respondenten. Zonder extra prikkel was er waarschijnlijk niet besloten tot het opheffen van de groenafdeling van Breed en het integreren van alle taken onder Dar (Groen).

## 6.4 Casus 4: Gemeente Sittard-Geleen, Vixia en RWM

De vierde casus betreft de gemeente Sittard-Geleen. De casus valt onder de groep: integratie van taken ligt bij de gemeente. Binnen de casus zijn de twee andere 'spelers' de Vixia (SW-bedrijf) en RWM (afval- en reinigingsbedrijf).

### 6.4.1 Situatie vooraf

Om de situatie vooraf te beschrijven moet worden teruggekeken naar begin 2012. Alle werkzaamheden binnen de gemeente Sittard-Geleen met betrekking tot groentaken werden uitgevoerd door de gemeente zelf, Vixia of private aannemers. Hierbij werd 80% van het werk door de eerste twee partijen uitgevoerd. De derde partij in de samenwerking, RWM, was verantwoordelijk voor de grijstaken en de afvalinzameling. Hierbij werkten zowel Vixia als RWM voor meerdere gemeenten in de omgeving. Beide partijen voerden deze werkzaamheden uit op basis van bestekken voor de betreffende gemeente. Hierbij werd Vixia gezien als reguliere aannemer.

De resterende 20% van de groenwerkzaamheden die niet door Vixia of de gemeente zelf werden uitgevoerd werden uitbesteed aan particuliere aannemers. Dit betrof vaak specialistisch werk of werk waarvoor geen mankracht meer beschikbaar was.

### 6.4.2 Aanleiding

Door de komst van de WWNV en nu de Participatiewet, het verouderen van het personeelsbestand van de gemeentelijke dienst en de groeiende druk op het cliëntenbestand van de Sociale Dienst en SW, heeft de gemeente Sittard-Geleen samen met Vixia besloten om een (leer)werkbedrijf op te richten per april 2012. Door dit besluit te nemen hoopte de gemeenteraad een financiële besparing te realiseren en minder beroep te doen op marktpartijen. Hierbij is het doel om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, zowel SW als WWB, te laten integreren en werkfit te maken voor de arbeidsmarkt. Zodat deze mensen uit het sociale vangnet verdwijnen. Het initiatief voor de samenwerking is vanuit de gemeente gekomen, tot meer samenwerking in de openbare ruimte. Door meer samenwerking te zoeken kunnen de eerder genoemde ontwikkelingen een betere plaats worden geboden binnen de drie partijen.

### 6.4.3 Nieuwe samenwerkingsvorm / huidige samenwerkingsvorm

De nieuwe samenwerkingsvorm is een samenwerkingsconstructie tussen de gemeente en Vixia. Hierbij worden medewerkers van Vixia via een Werken Op Locatie (WOL) constructie ondergebracht bij de gemeente. De WOL constructie is in feite hetzelfde als een detacheringovereenkomst tussen twee partijen zoals beschreven in de vorige casussen. Met uitzondering van het gegeven dat zowel

de mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, ondersteunend personeel, materiaal, materieel en management hierin zijn opgenomen.

Door de WOL constructie blijft als het ware de gemeentelijke buitendienst gehandhaafd, maar worden hier mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt van Vixia bijgeplaatst. De mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden allemaal te werk gesteld binnen de gemeentelijke afdeling Wijkbeheer maar blijven op de loonlijst van Vixia.

Hiernaast worden ook nog eens mensen met een WWB-regeling ingezet binnen team Wijkbeheer. De WBB doelgroep wordt via Sociale Zaken binnen de gemeente geplaatst in het team Wijkbeheer. De WWB'ers kunnen hier werken met behoud van uitkering. De doelgroep wordt ingezet om de overvolle kaartenbak leeg te maken.

De bedoeling is dat, zodra de organisatie is opgezet en naar behoren functioneert binnen de gemeente, de organisatie in z'n geheel wordt overgedragen aan RWM. Hierbij zal een aparte NV worden opgericht waarbij BOR, reiniging en afval samenkomen. De reiniging en afvalinzameling zit namelijk nog in z'n totaliteit bij RWM. Tevens is dit vanuit gemeentelijk oogpunt de opstap naar een regionaal werkbedrijf waarbij andere gemeenten kunnen aansluiten. Dit kan heel gemakkelijk omdat RWM voor meerdere gemeenten werkt. Hierover zijn de verschillende gemeenten het nog niet geheel eens.

Tijdens het uitvoeren van de dataverzameling van dit onderzoek heeft zich een verandering in de samenwerkingsconstructie voorgedaan. De politiek binnen de gemeente Sittard-Geleen heeft besloten om het opzetten van de nieuwe NV binnen RWM uit te stellen. De oorzaak hiervan is het onverwachte succes van de huidige samenwerking tussen de gemeente en Vixia. Doordat dit zo'n succesvolle samenwerking is en de overige gemeenten nog geen besluit hebben genomen over de samenwerking, heeft de gemeenteraad besloten om de stap naar een regionaal werkbedrijf voor onbepaalde tijd uit te stellen. Dit betekent dat de gemeente zelf doorgaat met de samenwerkingsconstructie cq. Het (leer)werkbedrijf met Vixia in de huidige vorm. Hierdoor blijven de groentaken taken gescheiden van de reiniging- en afvaltaken van RWM.

#### **6.4.4 Personeel**

Zoals eerder aangegeven wordt in de samenwerkingsconstructie gebruik gemaakt van drie soorten doelgroepen. De eerste doelgroep zijn de mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt van Vixia. Dit zijn ongeveer 110 SW'ers. Daarnaast worden WWB'ers ingezet vanuit Sociale Zaken. Dit betreft ongeveer 90 personen. De WBB doelgroep wordt eerst geactiveerd en ingewerkt binnen Sociale Zaken alvorens ze binnen de afdeling Wijkbeheer worden geplaatst. Tot slot zijn er nog de ambtenaren die al werkzaam zijn binnen de gemeente. Dit zijn 40 ambtenaren die samen met de SW'ers en WWB'ers in teamverband worden ingezet. Hierbij zijn gemixte teams in verschillende stadsgebieden werkzaam waarbij de aansturing bij alle drie de doelgroepen kan liggen. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar doelgroep maar naar prestaties van mensen. Tot slot moet vermeld worden dat de verhouding tussen kwaliteit van de openbare ruimte en mensontwikkeling in de samenwerking in het midden ligt. Beide partijen vinden de kwaliteit van de buitenruimte even belangrijk als de ontwikkeling van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

#### **6.4.5 Takenpakket**

Onder de taken die worden uitgevoerd door de afdeling Wijkbeheer, vallen alle groentaken die eerder middels bestek naar de Vixia gingen of al door de afdeling zelf werden uitgevoerd. Hierbij blijven de specialistische werkzaamheden bij private marktaannemers uitbesteed worden. Daarnaast wordt er nu rekening gehouden met de beperkte capaciteit van mensen met een SW-status. Hierbij wordt gebruik gemaakt van jobcarving en gemixte teams om taken per persoon/team af te stemmen. Grijstaken vallen slechts voor een gedeelte onder de werkzaamheden van de samenwerkingsconstructie. De (machinale) reiniging en afvalinzameling ligt bij RWM. De overige grijstaken (zoals bijvoorbeeld zwerfafval en reparatie van straatmeubilair) zitten wel in het takenpakket van de afdeling Wijkbeheer. Hierdoor kan het takenpakket niet als IBOR worden gedefinieerd.

#### 6.4.6 Risico, kansen, toekomst

De risico's die door de respondenten worden opgenoemd zijn de aanpassingsproblemen van de verschillende doelgroepen. Doordat de verschillende doelgroepen niet gewend waren om met elkaar te werken heeft dit bij aanvang van de samenwerking problemen opgeleverd. De problemen zijn door veel praten, luisteren en tijd, opgelost aldus een respondent. Een ander mogelijk risico is de verrekening van loonwaarde bij de WOL constructie. Dit zou per individu kunnen worden berekend maar er is voor gekozen de loonwaarde over de gehele populatie te berekenen. Er is daarom een gemiddelde verdien capaciteit afgesproken voor de totale populatie volgens drie respondenten. Het risico hierbij is dat de afgesproken waarde in realiteit niet wordt behaald door de gemiddelde SW'er. De kansen van de samenwerkingsconstructie zijn volgens de respondenten dat de beoogde manier van organiseren onder RWM een meer bedrijfsmatige insteek met zich meebrengt. Omdat RWM een publiek bedrijf is dat de focus heeft op het bedrijfsmatig vlak zou het mogelijk zijn om structureel meer te bezuinigen. Hierin ligt ook nog een risico. Als men de bedrijfsmatige kant opgaat bestaat de mogelijkheid dat de sociale component verloren gaat. Een ander punt dat een respondent aanhaalde is, dat door de samenwerking tussen de gemeente en Vixia een continuering van werk gerealiseerd wordt. Dit is belangrijk voor de doelgroep medewerkers en de gemeente doordat zo een constante golf aan uitstroom wordt bewerkstelligd.

Als toekomst geven enkele respondenten aan dat het misschien niet nodig is dat RWM in de samenwerking wordt betrokken omdat het momenteel heel erg goed loopt op de huidige manier. Echter, andere respondenten sluiten niet uit dat het leer-werkbedrijf regionaal onder RWM wordt opgezet.

#### 6.4.7 Samenvatting casus

Binnen de casus Sittard-Geleen heeft zich een verschuiving van beleid voorgedaan. Waar voorheen een duidelijke visie richting RWM was uitgezet, is de visie door het succes van het organiseren binnen de gemeente weer aan de kant geschoven. Daarbij zijn de omliggende gemeenten het nog niet met elkaar eens over een toetreding tot een regionaal werkbedrijf. Hierdoor wordt voorlopig niet op regionale basis een leer-werkbedrijf opgezet. Uniek binnen de casus is de hoge mate van samenwerking tussen Sociale Zaken en Wijkbeheer. Hierdoor is het mogelijk om gebruik te maken van WWB'ers en een forse kostenbesparing te realiseren. Wat tot slot nog opvallend is aan de antwoorden van alle respondenten is dat aangegeven wordt dat het vormen van een nieuwe samenwerkingsconstructie niet iets is dat je zomaar doet. Hier gaat een lange voorbereidingstijd aan vooraf waarbij succes alleen gegarandeerd is als alle partijen achter het besluit staan.

### 6.5 Casus 5: Gemeente Hilversum, Tomingroep en GAD

De vijfde casus betreft de gemeente Hilversum. De casus valt onder de groep: integratie van taken ligt bij SW-bedrijf. Binnen de casus zijn de twee andere 'spelers' de Tomingroep (SW-bedrijf) en de GAD (afval- en reinigingsbedrijf).

#### 6.5.1 Situatie vooraf

Om de situatie vooraf te beschrijven, moet worden teruggegaan naar eind jaren '90. In deze tijdsperiode waren zowel de groentaken, grijstaken en afvalinzameling in handen van de gemeente Hilversum. Rond de eeuwwisseling is er, in samenwerking met andere gemeenten, voor gekozen om de afvalinzameling buiten de (gemeentelijke) deur te zetten. Hiervoor is de GAD opgericht die al het afval in de gemeente (en omliggende gemeenten) kwam inzamelen. De IBOR taken en reiniging binnen de openbare ruimte werden wel nog gewoon door de gemeente zelf uitgevoerd. Hierbij werd al op regelmatige basis gebruik gemaakt van de diensten van de Tomingroep. De Tomingroep heeft in deze periode een steeds prominentere plaats binnen de gemeente Hilversum veroverd. Per 2007 is hier verandering ingekomen doordat besloten is zowel de reinigingstaken als de groen- en grijstaken over te dragen aan de Tomingroep. Hierdoor zijn alle IBOR taken per 1 juli 2007 bij de Tomingroep komen te liggen.



### 6.5.2 Aanleiding

Binnen de casus Hilversum is het initiatief van de samenwerking gekomen vanuit zowel de gemeente als de Tomingroep. De Tomingroep was op zoek naar uitbreiding van haar werkzaamheden binnen de bestaande 'klanten' kring. Verder had de gemeente Hilversum een afbouwend bestand aan eigen mensen in de buitendienst. Daarnaast is de relatie tussen de Tomingroep en de gemeente Hilversum steeds hechter geworden vanaf de eeuwwisseling, doordat de Tomingroep steeds meer werkzaamheden voor de gemeente ging uitvoeren. Door de genoemde oorzaken is in 2006 gekeken naar mogelijke verdere samenwerking tussen beide partijen. Uit de uitkomsten van een hieraan gewijd onderzoek is naar voren gekomen dat alle taken (groen en grijs) het beste geïntegreerd konden worden onder een organisatie. De keuze bij wie de taken gesitueerd moesten worden was door de eerder genoemde oorzaken snel duidelijk, de Tomingroep. Hierbij heeft de inspanning van de Tomingroep (om meer werk binnen te halen) ook een rol gespeeld in de integratie van taken onder het dak van de Tomingroep.

### 6.5.3 Nieuwe samenwerkingsvorm / huidige samenwerkingsvorm

De nieuwe samenwerkingsvorm die momenteel gerealiseerd is bestaat eigenlijk uit de Tomingroep met ambtenaren van de gemeente. De ambtenaren zijn in dienst genomen bij de Tomingroep, het materieel en materiaal is overgenomen van de gemeente Hilversum. In de samenwerkingsconstructie, die de naam Stads Beheer Service (SBS) draagt, zorgt de Tomingroep voor al het onderhoud in de openbare ruimte op basis van een 10 jarig contract. Hierbij wordt gestreefd om zoveel mogelijk taken zelf uit te voeren. Het kan echter niet worden uitgesloten dat een beroep op marktpartijen moet worden gedaan. Wat belangrijk is om te vermelden is dat binnen de samenwerking een aparte regeling opgenomen is voor ambtenaren boven de 55 jaar. De ambtenaren worden gedetacheerd bij de Tomingroep. Niet overgenomen. De reden hiervan is dat de ambtenaren op deze manier hun huidige CAO met diverse ingewikkelde regelingen konden behouden. Doordat dit veel tegenstellingen en problemen in de uitvoering opleverde zijn de ambtenaren uiteindelijk weer teruggehaald naar de gemeente. Hier bestaat nu een sterfhuisconstructie waarbij de ambtenaren een klein stukje van de openbare ruimte onderhouden. Dit stukje wordt steeds kleiner naarmate meer ambtenaren met pensioen gaan totdat het aantal terug valt naar nul. De Tomingroep neemt uiteindelijk dit stuk openbare ruimte weer terug in hun onderhoud.

De samenwerking tussen gemeente en Tomingroep is onder een aparte afdeling binnen de Tomingroep geschaard. Dit is een afdeling waarbinnen alle IBOR taken en reiniging gerealiseerd worden. De GAD staat in de samenwerkingsconstructie nog helemaal los van de overige partijen. De GAD zorgt alleen voor de afvalinzameling binnen de gemeente Hilversum.

De aansturing van de samenwerking blijft nadrukkelijk aanwezig bij de gemeente. De gemeente neemt de regiefunctie in waarbij de uitvoering wordt overgedragen aan de Tomingroep. Dit geschiedt middels beeldbestekken waarop de gemeente de Tomingroep controleert.

### 6.5.4 Personeel

Zoals in de vorige subparagraaf al vermeld is betreft het binnen de samenwerkingsconstructie alleen SW'ers en ambtenaren. Hierbij gaat het om 25 ambtenaren en 40 mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Samen vormen de twee groepen de afdeling SBS binnen de Tomingroep. Er wordt geen gebruik gemaakt van mensen met een WWB status.

15 ambtenaren zijn teruggevoerd naar de gemeente. De ambtenaren zullen via de eerder genoemde sterfhuisconstructie zichzelf herroepen.

Binnen SBS wordt gewerkt in teamverband. Hierbij wordt gewerkt in gemixte teams waarin zowel (ex)ambtenaren als mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt de leiding kunnen hebben. De verhouding tussen kwaliteit van de openbare ruimte en mensontwikkeling lag in het begin erg aan de maatschappelijke kant. Echter na de opstartfase is de verhouding geleidelijk verschoven naar het midden van de twee uitersten.

### 6.5.5 Takenpakket

De taken die worden uitgevoerd door de Tomingroep zijn naast IBOR ook reiniging. Dit betreft alle taken met betrekking tot groen, maar ook grijs. Apart vermeld dient te worden dat ook gladheidbestrijding en onderhoud en beheer van openbare riolen binnen de gemeente Hilversum tot het takenpakket van de Tomingroep behoort. Bij alle genoemde taken streeft de Tomingroep erna om zoveel mogelijk zelf te doen. Hierbij kan echter niet worden uitgesloten dat marktpartijen ingehuurd moeten worden bij gebrek aan mankracht of specialistische taken. De afvalinzameling blijft echter bij de GAD liggen.

### 6.5.6 Risico, kansen, toekomst

De risico's die aan de samenwerkingsconstructie verbonden zijn, zijn voornamelijk de overgang en de samenwerking tussen het personeel. De respondenten hebben allemaal aangegeven dat het samenwerkingsverband tussen de (ex) ambtenaren, SW-personeel en gedetacheerde ambtenaren in het begin niet prettig en comfortabel was. Er is veel onderling touwgetrek geweest tussen de twee doelgroepen. Dit is uiteindelijk opgelost door de terugtrekking van de gedetacheerde ambtenaren. Een ander risico dat twee respondenten naar voren brengen is het verliezen van controle op de Tomingroep, door de gemeente Hilversum. Doordat de uitvoering op afstand komt te staan heeft de gemeente minder grip op de uitvoering. Hierdoor kan de kwaliteit van de openbare ruimte onder druk komen te staan. Een derde risico dat benoemd wordt in een interview, is dat het te leveren kwaliteitsniveau direct aanwezig moet zijn bij nieuwe organisatie. In de verantwoordingsrapportage is afgesproken dat de kwaliteit van de openbare ruimte, ondanks de verschuiving van taken, niet mag dalen. Dit is door de samenvoeging van de organisaties bijna niet haalbaar volgens een respondent. Echter wordt de samenwerkingsconstructie hierop wel afgerekend.

Verder noemen de respondenten een aantal kansen. Het integreren van taken binnen een organisatie, het optimaliseren van verschillende werkprocessen, het bezuinigen op personeelskosten door inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en aandacht besteden aan de maatschappelijke taak van de gemeente, worden gezien als de voordelen en kansen van de samenwerkingsconstructie binnen SBS.

De toekomst is volgens de respondenten het voortzetten van het 'bedrijf' zoals het nu loopt. Hierbij is het doel om in 2017 een verlenging van het huidige contract tussen Tomingroep en gemeente te bewerkstelligen. Daarnaast wordt de inzet van WWB'ers in de toekomst als secundaire doelstelling aangedragen.

### 6.5.7 Samenvatting casus

Binnen de casus Hilversum zijn alle BOR-taken vanaf 2007 binnen de organisatie geïntegreerd. In het begin van de samenwerking waren de personele verhoudingen niet optimaal. Dit is echter door tijd en terugplaatsing van gedetacheerde ambtenaren totaal veranderd. Op dit moment zijn beide partijen (gemeente en Tomingroep) dan ook zeer tevreden met hoe de samenwerking verloopt. De samenwerking is tevens een ander punt van opmerking binnen de casus. De twee partijen werken al samen vanaf 2007. Hiermee is de casus een van de trendsetters binnen Nederland op het gebied van samenwerking tussen gemeente en SW-bedrijf. Hierbij wordt echter nog geen gebruik gemaakt van mensen uit de WWB. Tot slot is het opmerkelijk dat de GAD (nog) niet benaderd is om te participeren in de samenwerking. Hierdoor blijft een koppeling tussen de afvalinzameling en IBOR taken buiten het schootsveld van de samenwerkingsconstructie.

## 6.6 Casus 6: Gemeente Tilburg, Diamantgroep en BAT

De zesde en laatste casus betreft de gemeente Tilburg. De casus valt onder de groep: integratie van taken ligt bij SW-bedrijf. Binnen de casus zijn de twee andere 'spelers' de Diamantgroep (SW-bedrijf) en de BAT (gemeentelijke afvaldienst).



### 6.6.1 Situatie vooraf

Om de situatie vooraf te beschrijven moet worden teruggegaan naar 2009. In dat jaar was de gemeente Tilburg zelf verantwoordelijk voor de afvalinzameling en voor alle IBOR taken. Hiertoe had de gemeente een redelijk grote uitvoeringsafdeling, het Brabants Afval Team (BAT). Het bijzondere aan de BAT was dat deze afdeling binnen de gemeente was verzelfstandigd als gemeentebedrijf, waarbij de gemeente als rechtspersoon bleef optreden. Hiertoe had de BAT ook alle IBOR taken en de afvalinzameling als verantwoordelijkheid. Uiteraard werd hierbij wel een verdere verdeling gemaakt binnen de afdeling maar desalniettemin viel dit onder de BAT. Hierbij werd al vaker, in de vorm van een aannemerscombinatie, een beroep gedaan op de Diamantgroep in het kader van integraal wijkbeheer. Eind 2009 wilde de gemeente Tilburg bezuinigen dan wel efficiënter werken in het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Hiertoe is door de gemeente aan een extern bureau gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden om structureel efficiencyvoordelen te behalen in het onderhoud en beheer van de openbare ruimte. De conclusie van dit onderzoek luidde dat met de oprichting van een nieuwe uitvoeringsentiteit de gewenste doelstelling behaald kon worden. Aansluitend op de uitkomst van het externe onderzoek is een overleg gestart tussen BAT, gemeente en de Diamantgroep. Hieruit is het idee ontstaan om een uitvoeringsorganisatie onder de Diamantgroep op te richten met de naam Groen Xtra.

### 6.6.2 Aanleiding

De aanleiding van de oprichting van de nieuwe uitvoeringsidentiteit is dat de gemeente Tilburg structureel wilde bezuinigen in het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Hiertoe is het eerder genoemde rapport geschreven met de oprichting van Groen Xtra als uitkomst. Echter, het is belangrijk om te vermelden dat uit het onderzoek ook naar voren is gekomen dat een belangrijke basis voor het slagen van de samenwerking de scheiding tussen uitvoeringsorganisatie en regieorganisatie is. Dit was tevens een belangrijke aanleiding om Groen Xtra op te richten.

### 6.6.3 Nieuwe samenwerkingsvorm / huidige samenwerkingsvorm

Omdat uit het uitgevoerde externe onderzoek naar voren is gekomen dat samenwerking de gezochte voordelen opleverde waarnaar de gemeente op zoek was, is gekozen voor een nieuwe samenwerkingsconstructie per 2012. In de nieuwe samenwerkingsconstructie gaan alle ambtenaren, materiaal en materieel over naar de Diamantgroep. Hierbij blijft de afvalinzameling gescheiden van Groen Xtra. De afvalinzameling blijft bij de BAT zelf.

De transitie van taken gaat naar een nieuwe uitvoeringsentiteit onder de Diamantgroep, Groen Xtra. In de nieuwe eenheid worden de ambtenaren samen met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in een afdeling geplaatst waar alle groen- en grijstaken naar overgaan. Hierbij wordt volgens het principe 'de beste man op de beste plek' gewerkt. De gemeentelijke eigen dienst komt door de overgang naar de nieuwe organisatie te vervallen. Echter, een klein gedeelte van de ambtenaren blijft in dienst bij de gemeente. De ambtenaren gaan een aansturingrol vervullen, de eerder genoemde regieorganisatie. Binnen de regieorganisatie worden de bestekken voor Groen Xtra geschreven en wordt de controle op de uitvoering gecoördineerd.

### 6.6.4 Personeel

Binnen de samenwerkingsconstructie Groen Xtra betreft het mensen met een SW-indicatie en ambtenaren van de gemeente. Hierbij gaat het om ongeveer 50 ambtenaren en 160 mensen met een SW-indicatie. Hierbij zijn ook nog eens 50 mensen in leidinggevende functies overgekomen van de gemeente. In totaliteit gaat het om 100 ambtenaren en 160 mensen met een SW-indicatie. Binnen Groen Xtra wordt in teamverband in een wijkenstructuur gewerkt. Hierbij is de gemeente Tilburg opgeknipt in 5 gebieden waarin volgens beeldbestekken gewerkt wordt aan de openbare ruimte. Het doel is hierbij het mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te integreren in regulier werk en een efficiency slag te behalen.

De verhouding tussen de kwaliteit van de openbare ruimte en de mensontwikkeling ligt meer op de kwaliteit dan de mensontwikkeling. Beide respondenten geven aan dat de kwaliteit eerst komt. Kan dit met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden gedaan, dan is dit mooi meegenomen.

### **6.6.5 Takenpakket**

De taken die door de doelgroepen worden uitgevoerd zijn alle taken binnen de openbare ruimte, IBOR. Dit betekent dat zowel het groen als het grijs binnen Groen Xtra worden aangepakt. Hieronder valt ook het herstel van de openbare verharding en de reparatie van straatmeubilair. Middels Jobcarving worden de taken in het IBOR gedeelte afgestemd op mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De afvalinzameling blijft bij de BAT. Dit gaat niet over naar de nieuwe organisatie.

### **6.6.6 Risico, kansen, toekomst**

De risico's binnen de samenwerkingsconstructie bestaan volgens de respondenten voornamelijk uit de problemen die ontstaan zijn bij de oprichten van de organisatie. Hierbij moest het uitvoerend personeel aan elkaar wennen en bestond onduidelijkheid over diverse zaken. De begeleiding van de ambtenaren naar de nieuwe organisatie is hierbij wellicht onderschat waardoor een deel van de problemen werd veroorzaakt. Een ander risico dat benoemd wordt is de onduidelijkheid van de Participatiewet. Doordat eerder de WWNV en nu de Participatiewet beiden geen duidelijke uitspraak geven, blijft het voor de gemeente en Diamantgroep onduidelijk hoe met dit onderwerp om te gaan. Daarnaast is de continuering van het beleid volgens een respondent een ander risico. Doordat er onduidelijkheid is betreffende wetgeving en er politieke strubbelingen aanwezig zijn binnen de gemeenteraad is de continuering van de samenwerking in de toekomst mogelijk niet aanwezig. Hierover zal de politiek in de toekomst besluiten.

De huidige samenwerking biedt gelijk ook weer de kansen voor de organisatie. Doordat alles nu onder één organisatie wordt geschaard is het van belang dat er intern meer resultaatgericht gewerkt kan worden. Hierbij is het efficiënter omgaan met planning, middelen en mankracht een andere kans.

De toekomst is volgens beide respondenten niet duidelijk omdat dit afhankelijk is van de politiek. De politiek bepaalt de toekomst van de samenwerkingsconstructie waarbij het in de casus niet duidelijk is wat de gemeenteraad met de samenwerkingsvorm wil.

### **6.6.7 Samenvatting casus**

Binnen de casus Tilburg zijn eigenlijk maar twee partijen betrokken. De gemeente treedt in twee hoedanigheden op, als gemeente en als BAT. Hierbij staat de gemeente door de verzelfstandigde status van de BAT meer op afstand. De gemeente heeft natuurlijk wel invloed op de Diamantgroep omdat het aandeelhouder is van de Diamantgroep. Echter, deze bijzondere situatie is met geen andere casus te vergelijken.

Doordat er maar twee partijen participeren in de samenwerkingsconstructie wordt de overlegstructuur een stuk eenvoudiger. Dit uit zich in de snelle opstarting van Groen Xtra. Het vooronderzoek is half 2010 afgerond en 1 januari 2012 is de samenwerking al actief. Daarnaast heeft de keuze van de BAT/gemeente voor de Diamantgroep ervoor gezorgd dat er nu een groot, centraal bedrijf is van waaruit alle zaken in de openbare ruimte worden uitgevoerd. Hierbij blijft de aansturing (in de vorm van contracten en controle) bij de BAT/gemeente aanwezig.

## 6.7 Resume beschrijving casussen

In deze paragraaf wordt kort een overzicht gegeven van de beschreven casussen.

In dit hoofdstuk zijn een zestal casussen beschreven:

- Casus 1: Samenwerkingsconstructie tussen gemeente Lochem, Delta en Berkel milieu;
- Casus 2: Samenwerkingsconstructie tussen gemeente Zwolle, Wezo-groep en Rova;
- Casus 3: Samenwerkingsconstructie tussen gemeente Nijmegen, Breed en Dar;
- Casus 4: Samenwerkingsconstructie tussen gemeente Sittard-Geleen, Vixia en RWM;
- Casus 5: Samenwerkingsconstructie tussen gemeente Hilversum, Tomingroep en GAD;
- Casus 6: Samenwerkingsconstructie tussen gemeente Tilburg, Diamantgroep en BAT.

Bij de beschrijving van alle casussen is een overzichtelijke structuur aangehouden. Hierbij is gebruik gemaakt van een stappenplan. De gebruikte stappen hierbij zijn:

- Situatie vooraf: beschrijving van de situatie voor de samenwerking, de 0-situatie;
- Aanleiding: beschrijving van de vorming en aanleiding van de samenwerkingsconstructies;
- Nieuwe samenwerkingsvorm: beschrijving van hoe de samenwerking organisatorisch is vormgegeven;
- Personeel: beschrijving van aantal (doelgroep) medewerkers en werkwijze;
- Takenpakket: beschrijving van welke taken worden uitgevoerd door de samenwerkingsconstructie;
- Risico's, kansen en toekomst: de risico's, kansen en toekomst van de samenwerking.

De volgende stap in dit onderzoek is het analyseren van de beschreven casussen. Hierbij worden de casussen met elkaar vergeleken en wordt er een link gelegd met het theoretisch kader. Hierbij is eveneens dezelfde structuur aangehouden als bij de beschrijving van de casussen.

## Hoofdstuk 7. Analyse

In dit hoofdstuk wordt een algehele analyse gegeven van de onderzochte casussen. Hierbij wordt in de paragrafen 7.1 t/m 7.6 dezelfde structuur aangehouden als in hoofdstuk 6. Dit is achtereenvolgens Situatie vooraf, Aanleiding, Nieuwe samenwerkingsvorm, Doelgroep, Takenpakket en Risico's en kansen. In de genoemde paragrafen wordt een vergelijking getrokken tussen de verschillende casussen en wordt een link gelegd met de theorie. Vervolgens wordt in paragraaf 7.7 een korte toelichting gegeven over de rol van de politiek bij de vorming van de samenwerkingsconstructies. In paragraaf 7.8 is de voortgang van alle zes de casussen tegen elkaar afgezet. Hiermee wordt grafisch inzichtelijk gemaakt hoever iedere samenwerkingsconstructie ontwikkeld is. Tot slot wordt in paragraaf 7.9 antwoord gegeven op deelvraag 3,4 en 5.

### 7.1 Situatie vooraf

De situaties vooraf verschillen behoorlijk per gemeente. Een overeenkomst tussen alle casussen is dat iedere gemeente een eigen buitendienst heeft of had. De buitendienst zorgt cq. zorgde in alle casussen voor het onderhoud aan de openbare ruimte, soms inclusief reinigingsstaken (Tilburg) en afvalinzameling (Hilversum). Behalve de vergelijking met betrekking tot een eigen buitendienst zijn verder weinig overeenkomsten tussen de casussen. Dit komt voornamelijk doordat iedere casus uniek is en een eigen voorgeschiedenis kent.

### 7.2 Aanleiding

Wat betreft de aanleiding van alle casussen komt naar voren dat bijna elke gemeente het initiatief heeft genomen voor een samenwerking met een andere partij. Met de komst van de Participatiewet krijgen gemeenten meer taken toebedeeld vanuit de centrale overheid. Eén van de verantwoordelijkheden die gemeenten worden toebedeeld is de verantwoordelijkheid voor het inzetten van doelgroep medewerkers. Dankzij de decentralisatie van taken vanuit de centrale overheid hebben gemeenten zelf de mogelijkheid om te bepalen hoe ze doelgroep medewerkers gaan ondersteunen. Gemeenten nu zijn immers voor beide verantwoordelijk.

Daarnaast is zowel vanuit decentralisatie als NPM te verklaren dat gemeenten steeds meer naar regiegemeenten toe willen. De casus Nijmegen is een uitzondering op het gebied van initiatief nemen door gemeenten. In Nijmegen is dit initiatief vanuit de Dar gekomen.

Wat verder opvalt is dat alleen bij Lochem en Tilburg de komst van de Participatiewet/WWNV geen rol van betekenis heeft gespeeld bij de vorming van een samenwerkingsconstructie. Bij de overige gemeenten/casussen heeft de Participatiewet (of WWNV) wel invloed gehad.

Een ander punt dat bij de aanleiding tot samenwerking naar voren komt is het streven naar een regiegemeente. Lochem, Nijmegen, Hilversum en Tilburg dragen dit aan als argument om voor samenwerking te kiezen. De beweging van gemeenten naar regiegemeenten past volkomen binnen de NPM stroming. Gemeenten willen meer afstand nemen van de uitvoering door dit buiten de deur te zetten. Hierbij heeft NPM als doel om meer zakelijke relaties tussen publieke bedrijven aan te gaan om zo meer efficiëntie te bewerkstelligen. Zo ook in de casussen Lochem, Nijmegen, Hilversum en Tilburg waar de gemeenten veel meer kijken naar de context waarin ze zich bevinden en liever een (langdurige) relatie aan gaat dan een 'hard' contract. Dit laatste kan ook worden gezien als een stap in de richting van NPG.

### 7.3 Nieuwe samenwerkingsvorm / huidige samenwerkingsvorm

Wat betreft de nieuwe samenwerkingsvorm is grofweg een onderscheid te maken in drie organisatievormen. De organisatievormen zijn te verdelen naar de integratie van taken. Dit is precies zoals in paragraaf 5.5 aangegeven is. De integratie van taken moet niet verward worden met

regievoerende gemeenten. Een regievoerende gemeente is een gemeente waarbij de uitvoering op afstand wordt of is geplaatst en waarbij de beleidsvoering intern blijft. Dit is overeenstemming met de NPM theorie.

Het onderscheid dat in paragraaf 5.5 is gegeven, integratie van taken ligt bij de gemeente, integratie van taken ligt bij Afval- en reinigingsbedrijf of integratie van taken ligt bij SW-bedrijf, kan voor alle zes de casussen worden gemaakt op basis van waar de integratie van taken ligt. Zo ligt bij Sittard-Geleen de regie bij de gemeente. De casus kan worden aangeduid als integratie van taken ligt bij de gemeente. In de casus is een nieuwe samenwerkingsconstructie opgezet binnen de gemeente zelf. Zo worden alle taken geïntegreerd binnen de gemeentelijke afdeling Wijkbeheer. De integratie van taken gaat in tegen de NPM filosofie. Door taken juist binnen de gemeente te organiseren wordt geen scheiding aangebracht tussen uitvoering en beleid en worden concurrentieprikkels en efficiëntieprikkels genegeerd. Door deze manier van samenwerken wordt de gemeente juist meer complex en meervoudig waarbij het naar z'n omgeving kijkt en op meerdere lagen opereert. Deze manier van organiseren lijkt sterk op NPG.

Bij de casussen Lochem, Zwolle en Nijmegen zijn alle BOR taken geïntegreerd buiten de gemeente onder een afval- en reinigingsbedrijf. Daarom worden de casussen aangeduid als integratie van taken ligt bij afval- en reinigingsbedrijf. Hierbij is in alle drie de casussen het personeel van de gemeente overgenomen door het betreffende afval- en reinigingsbedrijf. Hetzelfde geldt voor de mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze worden in alle drie de gevallen gedetacheerd vanuit het SW-bedrijf. Door de verzelfstandiging van de uitvoering in de casussen, wordt de redenering van NPM bevestigd op dit punt. Het maken van beleid wordt gescheiden van de uitvoering. De gemeenten blijven namelijk het beleid (bestek) voorschrijven en de controle hierop uitoefenen. Een ander punt is dat door de scheiding van de uitvoering naar afval- en reinigingsbedrijven, hoogstwaarschijnlijk een meer bedrijfsmatige inslag wordt meegegeven aan de uitvoering. Dit komt misschien niet geheel overeen met de concurrentieprikkel, maar door de fysieke scheiding wordt wel degelijk meer bedrijfsmatig gewerkt dan dat binnen de gemeente mogelijk zou zijn. Daarnaast bestaat vanuit de PAT gezien, door buitenplaatsing van de uitvoering, het risico van 'agency slack'. Dit kan optreden als er geen duidelijk visie is tussen de partijen. De mogelijkheid bestaat dan dat (in dit geval) de afval- en reinigingsbedrijven besluiten nemen, bijvoorbeeld het terugsturen van SW-ers naar het SW-bedrijf, die niet overeenkomstig zijn met de visie van de gemeenten.

Tot slot behoren de casussen Hilversum en Tilburg tot de categorie: integratie van taken ligt bij SW-bedrijf. In beide casussen worden de ambtenaren van de gemeente overgenomen door het SW-bedrijf. Hiernaast zijn alle BOR taken geïntegreerd binnen het SW-bedrijf. Hierdoor wordt de uitvoering gescheiden van beleid. Dit voldoet aan de NPM gedachte. Echter bestaat ook hier het risico van 'agency slack' volgens de PAT.

## 7.4 Personeel

Wat betreft de doelgroepen die in iedere casus gebruikt worden springt Sittard-Geleen er boven uit. In de casus wordt namelijk gebruik gemaakt van zowel SW'ers als WWB'ers. Daarnaast wordt in dit samenwerkingsverband ook nog eens gebruik gemaakt van het grootste aantal personen (110 SW, 90 WWB en 40 ambtenaren). De samenwerkingsconstructie in de casus Lochem is de enige andere casus waarbij eveneens gebruik wordt gemaakt van WWB'ers. Echter, hierbij moet wel vermeld worden dat de samenwerkingsvorm pas vanaf 2014 operationeel is. Hierbij gaat het om 30 SW'ers en 10 WWB'ers, een aanzienlijk kleiner aantal dan in Sittard-Geleen.

Volgens de PAT zou in de casus Sittard-Geleen minder kans moeten zijn op informatie asymmetrie tussen de principaal en agent. Doordat de samenwerkingsconstructie binnen de gemeente wordt georganiseerd is geen sprake van een agent zoals bij de casus Lochem. In Lochem heeft het afval- en reinigingsbedrijf namelijk de rol van agent. Hierbij valt de casus Sittard-Geleen dan weer niet onder

de gedachtegang van NPM doordat hier de samenwerkingsconstructie binnen de gemeente is georganiseerd.

De overige casussen binnen dit onderzoek maken geen gebruik van WWB'ers. Zwolle, Nijmegen, Hilversum en Tilburg maken alleen gebruik van mensen met een SW-indicatie. Hierbij is de casus Nijmegen de enige casus waarbij een pilot loopt waarin onderzocht wordt of WWB'ers binnen de samenwerkingsconstructie ingeschakeld kunnen worden.

Een ander punt dat naar voren is gebracht door de respondenten is dat in iedere samenwerkingsconstructie in teamverband wordt gewerkt. Hierbij is het opvallend dat soms gekozen is voor gescheiden teams (Zwolle, Nijmegen) of voor gemixte teams (Lochem, Sittard-Geleen, Hilversum en Tilburg). Binnen de gemixte teams kan de aansturing liggen bij alle doelgroepen (Sittard-Geleen, Hilversum en Tilburg) of alleen bij de ambtenaren (Lochem).

## 7.5 Takenpakket

Het takenpakket is verschillend per casus. Echter, in alle casussen wordt het groenwerk sowieso uitgevoerd door de samenwerkingsconstructie. Hierin zitten wel kleine verschillen (wel of geen bomen snoeien, machinaal maaien etc.). Ditzelfde geldt voor het wel of niet onderhouden van de openbare ruimte op een IBOR manier en dus het meenemen van grijstaken. Zo voeren Lochem, Zwolle, Sittard-Geleen, Hilversum en Tilburg hun taken IBOR uit, waarbij zowel groen als grijstaken tot het werkpakket behoren. Echter besteden de samenwerkingsconstructies sommige werkzaamheden vervolgens weer uit aan particuliere aannemers. Hierbij is het maar de vraag of de laatstgenoemde manier van werken ook daadwerkelijk de stempel IBOR draagt. In dit onderzoek wordt werken op een IBOR manier als dusdanig gezien als één partij eindverantwoordelijk is. Zolang één partij binnen de samenwerkingsconstructies alle groen- en grijstaken aannemen, ongeacht of ze het zelf uitvoeren, werken ze op een IBOR manier.

Een klein verschil met alle casussen is de casus Nijmegen. Binnen Nijmegen worden de taken: machinaal grasmaaien en machinaal snoeien direct aanbesteed aan marktpartijen. Dit gaat niet via de samenwerkingsconstructie en zit niet in het contract met de Dar opgenomen. Dit kan worden gezien als een keuze die onder NPM geschaard kan worden. Het uitbesteden aan een marktpartij om concurrentie prikkels voor Dar te behouden.

Een duidelijk verschil in het takenpakket zit in het wel of niet integreren van de afvalinzameling binnen de samenwerkingsconstructie. Bij Lochem, Zwolle en Nijmegen is dit onder een bedrijf georganiseerd. In Sittard-Geleen, Hilversum en Tilburg ligt de taak bij een ander (publiek) bedrijf.

## 7.6 Risico en kansen

Het grootste risico cq. probleem dat in de casussen naar voren is gekomen is de samenwerking tussen verschillende (doel)groepen. Zo beschrijven de respondenten de problemen bij de integratie van ambtenaren en SW'ers (en WWB'ers in Sittard-Geleen). Uit de casus Zwolle en Hilversum kan worden opgemaakt dat dit na verloop van tijd vanzelf werd opgelost. Toch zien respondenten dit als het grootste risico. Dit kan worden gezien als een negatief effect van NPM. NPM stelt dat naar de uitkomst moet worden gekeken en dat daarbij het proces ondergeschikt is. Hierdoor kan samenwerking misschien niet soepel verlopen, zolang de uitkomst maar goed is.

Een ander risico is het doorvoeren van bezuinigingen en het verlies van kwaliteit van de openbare ruimte. Respondenten geven aan de verschuiving van taken naar een andere organisatie de kwaliteit van de BOR taken niet ten goede komt.

Hierbij linken zij dit indirect weer aan de bezuinigingen die doorgevoerd moeten worden. Dit is een typisch voorbeeld van NPM. De theorie schrijft namelijk voor dat overheden cq. gemeentes verzelfstandigingen doorvoeren om een bezuiniging te bewerkstelligen.

Binnen de casus Hilversum en Nijmegen wordt daarnaast nog als risico aangegeven dat door het op afstand plaatsen van de uitvoering, de grip op de uitvoerende organisatie verminderd wordt. Dit is in overeenstemming met de principaal agent theorie. Door het buitenplaatsen van de organisatie,

ontstaat een afstand tussen de gemeente (principaal) en afval- en reinigingsbedrijf/SW-bedrijf (agent). Hierdoor is de kans groot dat informatie asymmetrie en/of moral hazard optreed binnen de samenwerking.

De meest nadrukkelijke kans die wordt genoemd binnen de casussen is die van het helpen opdoen van arbeidsritme en sociale contacten voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hierbij kan tegelijkertijd een besparing op het gebied van BOR en Sociale Zaken worden behaald.

Daarnaast wordt ook de slimmere samenwerking binnen de nieuwe samenwerkingsconstructies aangeduid als een kans. Doordat nu in alle casussen binnen een 'bedrijf' de uitvoering geregeld wordt kan slimmer gepland worden. Hierbij geldt voor de casussen Zwolle, Nijmegen, Hilversum en Tilburg dat de gemeenten geheel ontzorgt kunnen worden. Door de samenvoeging onder één 'bedrijf' zou de informatie asymmetrie, die wordt geschetst bij PAT, wegvallen. Echter, de regie blijft bij de gemeente liggen waardoor wel een sterke principaal-agent band ontstaat.

## 7.7 Rol politiek

De rol van de politiek binnen casussen is nogal verschillend. Echter kan wel worden gesteld dat binnen alle casussen de politiek een bepalende rol speelt. Waar in de ene casus de politiek wat meer dwingend is (Lochem, Sittard-Geleen, Hilversum en Tilburg ) wordt de rol van de politiek in de andere casussen veel minder nadrukkelijk genoemd (Zwolle en Nijmegen). Hierbij geven respondenten aan dat de bemoeienis van de politiek met de uitvoering vaak een punt is dat niet losgelaten kan worden. Vaak wordt gepoogd om toch invloed uit te oefenen op een op afstand geplaatste organisatie. Daarnaast is het nodig om aan te duiden voor welke zaken bestuurlijk draagvlak is en welke zaken in het ontwerp stadium zijn.

## 7.8 Samenvatting casussen

In deze paragraaf wordt aan de hand van een tabel inzichtelijk gemaakt hoe de samenwerkingsconstructies zijn opgebouwd, in vergelijking met de overige samenwerkingsconstructies. Hierbij worden alle zes de casussen ten opzichte van elkaar vergeleken. Dit met als doel te kunnen aangeven hoever iedere casus er voor staat met de implementatie van de plannen van de samenwerkingsconstructies. Ter vergelijking van de casussen wordt gebruik gemaakt van 8 analysepunten die zijn opgesteld. Hierbij wegen alle indicatoren even zwaar. De indicatoren zijn weergegeven in de linker kolom van de tabel. De casussen zijn hiertegenover gezet in de bovenste rij.



	Gemeente Lochem	Gemeente Zwolle	Gemeente Nijmegen	Gemeente Sittard-Geleen	Gemeente Hilversum	Gemeente Tilburg
Aantal SW medewerkers	30	50	50	110	40	160
Aantal WWB medewerkers	10	-	Pilot	90	-	-
Aantal inwoners Gemeente	33.263	121.527	165.182	94.535	85.537	207.580
Ratio (per 1000 inwoners)	1,20	0,41	0,30	2,12	0,47	0,77
Groentaken	Ja	Ja	Ja, behalve machinaal snoeien	Ja	Ja	Ja
Grijstaken	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Aanvang van samenwerking	2014	2012	Begin 2013	2012	2007	2012
Afvalinzameling geïntegreerd	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee

Tabel 1: Vergelijking casussen op basis van een 8-tal indicatoren.

In de tabel hierboven is middels tekst weergegeven hoe de onderzochte casussen 'scoren' op de eerder genoemde analysepunten. De analysepunten hierbij zijn:

- Aantal SW'ers in dienst bij de samenwerkingsconstructie;
- Aantal WWB'ers in dienst bij de samenwerkingsconstructie;
- Aantal inwoners per gemeente (bron: Cbs.nl, 2012);
- Ratio per 1000 inwoners tussen: (SW+WWB) / aantal inwoners;
- Worden groentaken (zie paragraaf 2.2) uitgevoerd?
- Worden grijstaken (zie paragraaf 2.2) uitgevoerd?
- Is de samenwerkingsconstructie operationeel, en vanaf wanneer?
- Is de afvalinzameling geïntegreerd binnen de samenwerkingsconstructie/zelfde organisatie?

Uit de tabel komt naar voren dat er veel verschil is tussen de verschillende casussen. Geen enkele casus is hetzelfde. Als men puur en alleen naar het aantal SW-medewerkers kijkt dat in dienst is bij de casussen heeft de gemeente Tilburg de meeste mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst, gevolgd door Sittard-Geleen. De overige casussen volgen op gepaste afstand. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat Tilburg meer inwoners heeft dan Lochem, waardoor het makkelijker is om grotere geschikte aantallen mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten in de samenwerkingsconstructie. Hierop wordt als laatste ingegaan.

Bij het aantal WWB'ers waarvan gebruik wordt gemaakt in de samenwerkingsconstructies is zichtbaar dat niet veel casussen gebruik maken van de doelgroep. Alleen Lochem en Sittard-Geleen hebben oog voor WWB'ers. Binnen de casus Nijmegen loopt wel een pilot naar de integratie van WWB'ers binnen de samenwerkingsconstructie.

Het aantal inwoners verschilt logischerwijs per gemeente. De ene gemeente is een stuk groter dan de andere. De gegevens zijn afkomstig van het CBS (2012).



Betreffende het IBOR de groen- en grijstaken, is zichtbaar dat alle casussen met kleine uitzonderingen hieraan doen. Alle samenwerkingsconstructies verzorgen binnen hun opdrachtgemeente beide taken met uitzondering van enkele werkzaamheden.

Als een vergelijking wordt getrokken op basis van het jaar waarin de samenwerking is begonnen zijn Lochem en Hilversum de twee buitenbeentjes. Bij de casus Lochem is de samenwerking nog niet operationeel en bij de casus Hilversum zijn IBOR taken al vanaf 2007 geïntegreerd binnen één organisatie. Wat tot slot opvalt is dat de afvalinzameling nog steeds gescheiden is van de (I)BOR taken bij de helft van de casussen. Hierbij is de afvalinzameling alleen geïntegreerd binnen hetzelfde bedrijf bij een samenwerkingsconstructie waar de afval- en reinigingsbedrijven de 'lead' hebben. Het belangrijkste verschil in bovenstaande tabel is inzichtelijk gemaakt in de ratio. Hier is het aantal SW'ers + WWB'ers per 1000 inwoners weergegeven. Hieruit blijkt dat Sittard-Geleen verreweg de hoogste ratio heeft. Sittard-Geleen heeft meer dan 5x meer doelgroepmedewerkers werkzaam in de samenwerkingsconstructie dan Zwolle. Daarnaast heeft alleen de gemeente Lochem een ratio boven de 1,0. De overige samenwerkingsconstructies hebben nog niet 1 SW'er en WWB'er per 1000 inwoners 'in dienst'.

## 7.9 Conclusie

In deze paragraaf wordt de conclusie van dit hoofdstuk uitgewerkt en wordt een antwoord gegeven op de deelvragen drie, vier en vijf.

**Deelvraag 3;** Welke kansen biedt de invoering van de participatiewet voor gemeenten en publieke afval- en reinigingsbedrijven?

Als antwoord op de deelvraag kan worden gegeven dat door invoering van de participatiewet het samenwerkingsproces tussen gemeenten, SW-bedrijven en afval- en reinigingsbedrijven versnelt wordt. Hierbij is de grootste kans die geboden wordt, aandacht besteden aan de maatschappelijke kant van publieke organisaties. Het helpen opdoen van arbeidsritme en aanbieden van sociale contacten voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, vanuit de samenwerkingsconstructies, is hiervan een voorbeeld. Zo kunnen publieke bedrijven en de gemeenten meer doen aan hun maatschappelijke verplichting naar de maatschappij, zoals in de participatiewet verplicht wordt gesteld.

Tegelijkertijd kan die kans worden gekoppeld aan een besparing op het gebied van BOR en Sociale Zaken door inzet van de doelgroepen. Met name de inzet van mensen uit de WWB zorgt voor een besparing op de financiële uitgaven van de gemeenten. Hiernaast geldt voor publieke afval- en reinigingsbedrijven dat door samenwerking, de publieke bedrijven een meerwaarde kunnen betekenen voor hun gemeenten. Door samenwerking wordt de kans aan gemeenten aangeboden om ontzorgt te worden en meer naar een regiegemeente toe te streven. Hierbij moet wel worden opgepast voor Moral Hazard, zoals de principaal agent theorie beschrijft. Door meer samenwerking te zoeken, wordt de band tussen gemeente en afval- en reinigingsbedrijf sterker waardoor werkgelegenheid in de toekomst voor afval- en reinigingsbedrijven zeker gesteld kan worden. Tot slot kan de deelvraag beantwoord worden door te antwoorden dat samenwerking de kans biedt om slimmer en efficiënter samen te werken. Doordat alle uitvoerende handelingen binnen de openbare ruimte door één 'bedrijf' worden uitgevoerd, kunnen de handelingen soepeler en beter op elkaar afgestemd worden.

**Deelvraag 4;** Welke risico's, problemen en grenzen levert samenwerking op voor gemeenten en publieke afval- en reinigingsbedrijven?

Als antwoord op de deelvraag kan worden gegeven dat het grootste risico/probleem is, de samenwerking tussen de verschillende doelgroepen bij aanvang van de samenwerking. Doordat ambtenaren vaak niet gewend zijn te werken met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, zorgt dit op uitvoeringsniveau tot spanningen. Hierbij is het van belang dat de begeleiding van de doelgroep ook binnen de nieuwe organisatie wordt ingezet om dit risico te beperken.

Een ander risico is, dat door het verschuiven van taken naar een andere organisatie, de kwaliteit van de openbare ruimte achteruit kan gaan. Doordat er een gewenningsfase is waarbij de nieuwe samenwerkingsconstructie aan zijn nieuwe rol moet wennen, zal er een periode zijn waarbij de kwaliteit lager is. Volgens enkele respondenten is dit proefondervindelijk zo gebleken en is dit een probleem dat moeilijk te voorkomen is.

De grens van wat wel en niet uitgevoerd moet worden door een samenwerkingsconstructie, is casus gebonden. Daardoor kan er geen algemeen antwoord op de vraag gegeven worden. Echter wat blijkt uit antwoorden van respondenten, is dat specialistische werkzaamheden niet door de samenwerkingsconstructies zelf uitgevoerd moeten worden. Hiervoor is gewoonweg te weinig kennis in huis en wegen de kosten die hiervoor gemaakt moeten worden niet op tegen het uitbesteden van de werkzaamheden.

**Deelvraag 5; Wat zijn de neveneffecten van de samenwerkingsconstructies?**

Als antwoord op de deelvraag kan worden gegeven dat er eigenlijk maar een groot neveneffect is, werkplekverdringing. De respondenten van alle casussen geven verschillende meningen wat betreft de mate waarin dit voorkomt, maar zijn het allemaal eens dat werkplekverdringing intern of extern binnen de samenwerkingsconstructies optreedt. Hierbij wordt extern een deel van de werkzaamheden van particuliere aannemers weggenomen. Terwijl intern de flexibele schil van de organisatie gaat verdwijnen door inzet van doelgroep medewerkers. Dit neveneffect is in de casus Hilversum en Nijmegen aangetoond in de praktijk.

Een ander neveneffect dat naar voren is gekomen, is dat van de doorstroming. Hiermee wordt bedoeld op de uitstroom van de mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar reguliere werknemers voor een bepaalde tijd of voor de duur van een project. In de casussen is weinig aandacht besteed aan de doorstroming van doelgroep medewerkers. Enkele respondenten geven aan dat er soms wel aan tijdelijke doorstroming wordt gedaan, maar dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt na verloop van tijd weer terugkomen. Deze mensen worden ook wel 'draaideur doelgroep medewerkers' genoemd. Dit neveneffect is volgens respondenten nog niet goed zichtbaar doordat de participatiewet nog niet in werking is getreden.

## Hoofdstuk 8. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt allereerst antwoord gegeven op de centrale vraag. Hierbij wordt een antwoord en conclusie op het onderzoek gegeven. Vervolgens wordt in paragraaf 8.2 vanuit een constructief kritische perspectief gekeken naar dit onderzoek. Bijgaand wordt naar de verbeterpunten en reflectie van de thesis gekeken. In paragraaf 8.3 worden vervolgens aanbevelingen gedaan voor de verschillende casussen en mogelijk vervolgonderzoek. Tot slot is in paragraaf 8.4 de verwachting voor de toekomst uitgezet. Hier wordt uiteengezet waarheen, op basis van dit onderzoek, het onderwerp in de toekomst naartoe gaat.

### 8.1 Antwoord op centrale vraag.

Nu alle deelvragen beantwoord zijn, kan antwoord worden gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek. De centrale vraag van dit onderzoek is: *“Op welke manier kunnen publieke afval- en reinigingsbedrijven een bijdrage leveren aan zowel het beheer van de openbare ruimte als aan de doelen van de participatiewet, waarbij de kansen en risico’s van de samenwerkingsconstructies in kaart worden gebracht?”*

Als antwoord op de centrale vraag kan worden gegeven dat er op twee manieren een bijdrage kan worden geleverd aan de zorg voor een bestendige leefomgeving en de doelen van de Participatiewet door afval- en reinigingsbedrijven. De eerste manier is dat door de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in het onderhoud van de openbare ruimte een financiële besparing voor gemeente kan worden gerealiseerd. De tweede manier is dat door de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt meer aandacht besteed wordt aan de maatschappelijke taak van gemeenten en afval- en reinigingsbedrijven.

Een financiële besparing kan gerealiseerd worden door de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in het beheer van de openbare ruimte. Door de inzet van de doelgroep kan structureel worden bezuinigd op de kosten (voornamelijk uitkering) van de gemeenten. Hierbij wordt zorg gedragen voor het behouden van een duurzame leefomgeving waarbij doelgroep medewerkers vaak samen met (ex)ambtenaren het onderhoud van de openbare ruimte verzorgen. Daarnaast geldt dat door samenwerking tussen de verschillende partijen binnen samenwerkingsconstructies ook een besparing wordt gerealiseerd door slimmer en efficiënt te plannen cq. samen te werken.

Door de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt binnen de samenwerkingsconstructies tussen gemeenten, SW-bedrijven en afval- en reinigingsbedrijven, wordt meer aandacht besteed aan de maatschappelijke taak van de gemeenten en bedrijven. Hierbij worden de doelgroepmedewerkers gestimuleerd om arbeidsritme op te doen en een reguliere baan te vinden. Bijzonder hierbij is de WBB doelgroep die in sommige casussen wordt aangesproken. De WWB’ers worden met succes ingezet binnen 2 casussen. In de overige casussen wordt aan deze doelgroep (vooralsnog) geen aandacht besteed.

Als toevoeging op het antwoord op de centrale vraag kan worden gesteld dat door de komst van de Participatiewet de twee ontwikkelingen (zie inleiding) in de sector BOR en sociale sector versneld zijn samengekomen. Om die reden wordt cq. is naar samenwerking gezocht tussen gemeente, SW-bedrijven en afval- en reinigingsbedrijven. Deze samenwerking heeft ervoor gezorgd dat kansen zijn ontstaan die eerder niet mogelijk waren. Dit geldt ook voor de afval- en reinigingsbedrijven die nu meer aandacht kunnen besteden aan de maatschappelijke kant van haar taken, door de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bij het onderhoud aan de openbare ruimte.

De conclusie van dit onderzoek is dat publieke afval- en reinigingsbedrijven op een tweetal manieren kunnen bijdragen aan de zorg voor een bestendige leefomgeving en de doelen van de

Participatiewet. Dit kan door de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in het onderhoud van de openbare ruimte en de hieruit volgende aandacht voor de maatschappelijke taak van afval- en reinigingsbedrijven. Hierdoor kunnen afval- en reinigingsbedrijven bijdragen aan de zorg voor een bestendige leefomgeving en de doelen van de Participatiewet. Hierbij is de doelstelling: *“Het in kaart brengen van bestaande samenwerkingsconstructies tussen gemeenten, SW-bedrijven en publieke afval- en reinigingsbedrijven, waarbij mensen uit SW-bedrijven en de cliënten van de Sociale Dienst geactiveerd worden”* behaald.

## 8.2 Reflectie

In dit deel van hoofdstuk 8 wordt op een constructief kritische manier naar het onderzoek gekeken. Hiermee worden handvaten en verbeterpunten aangereikt voor mogelijk toekomstig onderzoek.

Als eerste moet worden aangegeven dat door het maken van een onderscheid op basis van aansturing maar in beperkte mate is gekeken naar verschillen in samenwerkingsconstructies. Door onderscheid te maken naar integratie van taken ligt bij de gemeente, integratie van taken ligt bij afval- en reinigingsbedrijf of integratie van taken ligt bij SW-bedrijf zijn mogelijke samenwerkingsconstructies die een andere samenwerkingsstructuur hebben buiten beeld gelaten. Echter, het was noodzakelijk dat voor het uitvoeren van het onderzoek een onderverdeling gemaakt werd. Binnen dit onderzoek is gekozen voor een bepaald onderscheid cq. perspectief dat voor- en nadelen heeft. Toekomstig onderzoek zou naast dit onderscheid ook vanuit een ander perspectief naar de materie moeten kijken. Er zou worden bewerkstelligd dat andere manieren van samenwerking ook nader bekeken worden.

Als tweede punt is op te merken dat het aantal casussen van zes misschien niet voldoende is geweest om een compleet beeld te geven van alle samenwerkingsconstructies. Echter, het is ook binnen het tijdsbestek van dit onderzoek niet mogelijk geweest om meerdere casussen te selecteren. Daarbij is het onmogelijk om alle casussen in Nederland te onderzoeken omdat dan een gigantische hoeveelheid informatie zou ontstaan die niet meer te overzien is. Toekomstig onderzoek zou naast de casussen onderzocht in dit onderzoek uit meer en andere casussen moeten bestaan. Hiermee wordt een bredere blik geworpen op de diversiteit van de samenwerkingsconstructies.

Als derde punt van opmerking is dat geen commerciële partijen en samenwerkingsconstructies zijn opgenomen in het onderzoek. Er is in het begin van het onderzoek een bewuste keuze gemaakt om private partijen buiten dit onderzoek te houden in verband met de relevantie voor de NVRD. Hierdoor zijn samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen onbelicht gelaten. Toekomstig onderzoek zou de commerciële partijen moeten betrekken binnen een onderzoek. Hierdoor wordt ook kennis genomen van samenwerkingsconstructies tussen gemeenten en private partijen (Publiek Private Samenwerking).

Een volgend punt is de bevraging naar (negatieve) effecten die optreden binnen of door de samenwerkingsconstructies. Binnen dit onderzoek zijn respondenten bevraagd naar (negatieve) effecten van de samenwerkingsconstructies. Hieruit is in alle casussen naar voren gekomen dat werkplekverdringing een effect is dat in alle casussen voorkomt. Doordat de meeste samenwerkingsconstructies nog niet zo lang operationeel zijn bestaat de mogelijkheid dat niet alle (negatieve) effecten benoemd of bekend zijn. Toekomstig onderzoek zou daarom meer in moeten gaan op de (negatieve) effecten van samenwerking om hierin beter inzicht te kunnen verschaffen.

Als vijfde punt is aan te merken dat misschien meerdere respondenten per partij geïnterviewd hadden moeten worden. Doordat nu gebruik is gemaakt van één respondent per geïnterviewde partij (met uitzondering van de casus Nijmegen) bestaat de kans dat resultaten rooskleuriger of negatiever naar buiten zijn gekomen dan de realiteit. De kans op het geven van een sociaal wenselijk antwoord is door maar één respondent per partij te interviewen aanwezig.

Omdat de verhalen vanuit één persoon zijn bekeken kan het gevaar ontstaan dat respondenten uit eigen ervaring of persoonlijk vlak gaan antwoorden. Dit is deels ondervangen door gebruik te maken

van datatriangulatie. Toekomstig onderzoek zou er toch goed aan doen dit probleem te ondervangen door gebruik te maken van meerdere respondenten binnen een geïnterviewde partij.

De zesde noot sluit aan op het vijfde punt van kritiek. Doordat niet alle partijen in de samenwerkingsconstructies zijn geïnterviewd bestaat de kans dat niet alle informatie betreffende de samenwerking naar boven is gekomen. Hoewel het interviewen van de overige partijen hoogstwaarschijnlijk weinig nieuwe informatie zou opleveren is dit niet met zekerheid te zeggen. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat informatie uit dit onderzoek wegblijft die mogelijk van invloed zou kunnen zijn. Toekomstig onderzoek zou daarom interviews met alle drie de partijen moeten afnemen om er zeker van te zijn dat er geen informatie verloren gaat.

Zevende annotatie is dat uit het onderzoek naar voren is gekomen dat de BOR sector als geheel pluriform is. Binnen iedere casus is een verschil in taken tussen gemeente, SW-bedrijven en afval- en reinigingsbedrijven. Daarnaast heeft iedere gemeente de algehele vrijheid om te bepalen welke taken ze wel of niet uitbesteden. Tot slot is de Ausgangssituatie van iedere casus ook totaal anders. Hierdoor is het vergelijken op basis van de gestelde indicatoren niet erg gemakkelijk. In een toekomstig onderzoek zal hiermee rekening moeten houden. Het vermijden van dit probleem zal echter niet mogelijk zijn.

Als laatste opmerking op dit onderzoek zou kunnen worden aangemerkt dat tijdens de interviews (één of enkele van) de geoperationaliseerde indicatoren te weinig ter sprake is gekomen. Hierdoor is mogelijk een te lage informatiedichtheid verzameld betreffende één (of enkele) van de indicatoren. Dit zou kunnen betekenen dat de antwoorden van respondenten onvoldoende ter sprake zijn gekomen en daardoor te weinig onderbouwd zijn in het onderzoek. Een voorbeeld hiervan is het neveneffect doorstroming. In een toekomstig onderzoek zou dit voorkomen kunnen worden door meerdere vragen te stellen betreffende dezelfde indicator en hierop dieper door te gaan.

### 8.3 Aanbevelingen

Aan de hand van het onderzoek en de conclusies, kunnen de volgende aanbevelingen worden opgesteld:

#### **Meer aandacht voor samenwerking tussen doelgroepen**

In het onderzoek is in een drietal casussen naar voren gekomen dat bij het oprichten van een nieuwe uitvoeringsentiteit of samenwerkingsconstructie weerstand bestaat tussen de verschillende (doel)groepen die ingezet worden. De verschillende groepen, ambtenaren, SW'ers en WWB'ers zijn niet gewend om met elkaar te werken binnen een organisatie. Dit zorgt, zeker in de opstartfase, voor veel onrust binnen de organisatie. Met begeleiding in de voorbereiding- en opstartfase kan dit voorkomen worden.

#### **Meer aandacht voor doorstroming**

Het is opvallend om te zien hoe weinig aandacht binnen de samenwerkingsconstructies wordt besteed aan doorstroming. Bij (bijna) alle casussen wordt alleen maar over de inzet van WWB'ers, SW'ers en aantallen gesproken. Echter, de doorstroming van de doelgroepen naar regulier werk wordt onbelicht gelaten. Met de komst van de Participatiewet zullen gemeenten, SW-bedrijven en afval- en reinigingsbedrijven meer aandacht moeten gaan besteden aan de doorstroming. Het is van belang dat bij de oprichting van de samenwerkingsconstructie ook al nagedacht is over de doorstroming.

#### **Verander organisatie in kleine stapjes**

De overgang naar een nieuwe samenwerkingsconstructie is een grote en nieuwe verandering binnen de bestaande organisaties. Binnen deze organisaties heeft men te maken met mensen en bepaalde (politieke) voorkeuren. Omdat een stap tot oprichting van een nieuwe uitvoeringentiteit nogal veel impact kan hebben op financieel, politiek en emotioneel vlak is het aan te bevelen om dit in kleine

stapjes te doen. Zo kunnen alle partijen en mensen langzaam wennen aan de nieuw aankomende organisatie.

#### **8.4 Verwachting toekomst**

De verwachting voor de toekomst op basis van dit onderzoek is dat de huidige samenwerkingsconstructies nog verder worden uitgewerkt. Met uitwerking wordt bedoeld het integreren van steeds meer taken. Zo zijn de casussen waarbij het afval- en reinigingsbedrijf de 'lead' heeft en ook afvalinzameling en reiniging geïntegreerd zijn, een voorbeeld van hoe de samenwerkingsconstructies er in de toekomst uit gaan zien. Alle taken (IBOR, afval en reiniging) worden onder één bedrijf geschaard. Zo ontstaat een sociaal gemeentelijk werkbedrijf waarin de huidige drie partijen worden samengevoegd tot één geheel. Binnen dit bedrijf worden gemeentelijke taken in het afvalbeheer en beheer van de buitenruimte gecombineerd met gemeentelijke taken in het sociale domein. Door een slimme combinatie van gemeentelijke taken wordt meerwaarde gecreëerd en worden de beschikbare budgetten voor sociaal en fysiek beheer optimaal ingezet. De resultaten van het onderzoek ondersteunen de genoemde ontwikkeling waarbij de huidige samenwerkingsconstructies nog verder met elkaar geïntegreerd kunnen worden. Hierbij is het van belang dat binnen gemeentelijke kringen ook een verandering wordt bewerkstelligd op het gebied van budgetten. Door een slimme combinatie van de budgetten kan een forse besparing op de gemeentelijke financiën worden behaald. De inzet van WBB'ers kan hierbij helpen om de besparing te realiseren in de toekomst. Organisaties zijn op dit moment echter nog niet zover dat hierover gesproken wordt op een hoger niveau. Dit is dan ook een proces van zowel tijd, ervaringen en beslissingen.

## Hoofdstuk 9. Literatuurlijst

### Wetenschappelijk:

Aarts, L., van Hout, C., Thijs, C. & Visscher, K. (2008). Evaluatie jobcoaching. *Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics (APE)*. Den Haag, pp. 9-19.

Allers, M.A., en Kam, C.A. de. (2010). Renovatie van het huis van Thorbecke. *Miljardendans in Den Haag*. Den Haag: Sdu Uitgevers, pp. 185-207.

Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek, Denken en doen*. 3e druk. Den Haag: Boom onderwijs.

Didde, R. (2013). Een brede blik op de openbare ruimten. *Gemeentereiniging & Afvalmanagement, volume 104*, issue 1, pp. 27-28.

Dunleavy, P. & Hood, C. (1994). From old public administration to new public Management. *Public Money & Management, volume 14*, issue 3, pp. 9-16.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory, volume 16*, issue 3, pp. 467-494.

Edzes, A. (2011). Werken naar vermogen. De invloed van gemeenten op de onderkant van de arbeidsmarkt. *Tijdschrift TPEdigitaal*, pp. 64-81.

Genugten, M. L. (2008). *The art of alignment transaction cost economics and the provision of public services at the local level*. University of Twente.

Grossman, S. J., & Hart, O. D. (1983). An analysis of the principal-agent problem. *Econometrica: Journal of the Econometric Society, volume 51*, issue 1, pp. 7-45.

Hawkins, D.G., Lake, D.A., Nielson, D.L., & Tierney, M.J. (2006). *Delegation and agency in international organizations*. Cambridge University Press.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration, volume 69*, pp. 3-19.

Houten, H. J. van (1997). *Sociale werkvoorziening. Zorg voor mensen met een verstandelijke handicap*. Assen: Van Gorcum.

Karré, P. M. (2011). *Heads and tails: both sides of the coin: an analysis of hybrid organizations in the Dutch waste management sector*. Eleven International Publishing.

Keating, M. (1989). Quo vadis: challenges of public administration. *Address to Royal Australian Institute of Public Administration*. Perth, Australia, 12 April 1989.

Kickert, W. J. M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties*. Alphen a/d Rijn: Samsom.

Macho-Stadler, I., & Perez-Castrillo, J. D. (1993). Moral hazard with several agents: The gains from cooperation. *International Journal of Industrial Organization, volume 11*, issue 1, pp. 73-100.

Mensink, P. (2012) Waar is regie adequaat? *Gemeentereiniging & Afvalmanagement*, volume 103, issue 10, pp. 26-28.

Midwinter, A., & McGarvey, N. (1997). Local government reform in Scotland: managing the transition. *Local government studies*, volume 23, issue 3, pp. 73-89.

Miller, G. J. (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Reviews Political Science*, volume 8, pp. 203-225.

Miller, K.L. (2002). Advantages & Disadvantages of local government decentralization. *A presentation to the Caribbean conference on local government & decentralization*. Georgetown, Guyana.

Osborne, D. (1993). Reinventing government. *Public Productivity & Management Review*, volume 16, no. 4, pp. 349-356.

Osborne, S.P. (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York: Routledge.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press.

Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *World Bank Research Observer*, volume 10, issue 2, pp. 201-220.

Robson, C. (2002). *Real world research*. Oxford: Blackwell Publishing.

Savoie, D. J. (2006). What is wrong with the new public management. *Research in public policy analysis and management*, volume 15, pp. 593-602.

Scott, J.C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.

Spence, M., & Zeckhauser, R. (1971). Insurance, information, and individual action. *The American economic review*, volume 61, issue 2, pp. 380-387.

Thiel, S. van (2012). *Quangocratization: trends, causes and consequences*. Amsterdam: Interuniversity Centre for Social Science Theory and Methodology.

Thiel, S. van. (2008). *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Vleuten, A. van (2010). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.

Vries, M.S. de. (2000). The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European Journal of Political Research*, volume 38, pp. 193-224.

#### **Overig:**

Asscher, L.F., & Klijnsma, J. (2013). *Kamerbrief resultaten sociaal overleg*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.



Bertijn, H.A. (2013). *Quotumregeling arbeidsgehandicapten wordt stok achter de deur*. Opgevraagd op 23 april 2013. Afkomstig van: <http://www.vgn.nl/artikel/16065>

BinnenlandsBestuur (2009). *Geen Melkertbaan. Maar wel 'iets'*. Opgevraagd op 8 oktober 2013. Afkomstig van: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/geen-melkertbaan-maar-wel-iets.139435.lynkx>

Binnenlandsbestuur (2010). *Wildgroei in Marokkaanse proeftuintjes*. Opgevraagd op 8 oktober 2013. Afkomstig van: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/achtergrond/achtergrond/wildgroei-in-marokkaanse-proeftuintjes.444543.lynkx>

BinnenlandsBestuur (2011). *Ruim helpt van de gemeenten past Social Return toe*. Opgevraagd op 8 oktober 2013. Afkomstig van: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/ruim-helpt-van-gemeenten-past-social-return-toe.2255037.lynkx>

Binnenlandsbestuur (2012a). *Gemeenten maken zich op voor extra bezuinigingen*. Opgevraagd op 17 april. Afkomstig van: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/gemeenten-maken-zich-op-voor-extra-bezuinigingen.9013780.lynkx>

BinnenlandsBestuur (2012b). *Afval en Sociaal domein steeds 'dikkere vrienden'*. Opgevraagd op 4 april 2013. Afkomstig van: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/partners/kplusv-organisatieadvies/afval-en-sociaal-domein-steeds-dikkere-vrienden.8506115.lynkx>

Binnenlandsbestuur (2013a). *Participatiewet uitgesteld tot 2015*. Opgevraagd op 17 april. Afkomstig van: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/participatiewet-uitgesteld-tot-2015.9014057.lynkx>

Binnenlandsbestuur (2013b). *Kansen voor koerswijziging sociale werkvoorziening*. Opgevraagd op 26 november. Afkomstig van: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/kansen-voor-koerswijziging-sociale.9074449.lynkx>

Binnenlandsbestuur (2013c). *Sociaal akkoord: grote wijzigingen Participatiewet*. Opgevraagd op 4 november. Afkomstig van: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/partners/kplusv-organisatieadvies/sociaal-akkoord-grote-wijzigingen-participatiewet.9014029.lynkx>

CBS.nl (2012). *Demografische kerncijfers per gemeente 2012*. Uitgever: Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag.

Cedris.nl (2013). *Participatiewet*. Opgevraagd op 26 november 2013. Afkomstig van: [http://www.cedris.nl/web/dossiers/Pages/Participatiewet\\_65.aspx](http://www.cedris.nl/web/dossiers/Pages/Participatiewet_65.aspx)

De WerkMarkt (2013). *Grote reorganisatie SW-bedrijven: omvorming van ruim 90 naar 35 regionale Werkbedrijven*. Opgevraagd op 24 april 2013. Afkomstig van: <http://www.dewerkmarkt.nl/grote-reorganisatie-sw-bedrijven-omvorming-van-ruim-90-naar-35-regionale-werkbedrijven/>

Ferber, T. (2008). *Personen met een uitkering. Sociaaleconomische trends, volume 1*, pp. 25-34.

Gemeente.nu (2013). *Gemeente is voor burger een black box*. Opgevraagd op 16 april. Afkomstig van: <http://www.gemeente.nu/Dienstverlening/Opinie/2013/3/Gemeente-is-voor-de-burger-een-black-box-1196108W/>

Koggeland.nl (2013). *Nieuwe taken voor gemeente*. Opgevraagd op 26 november 2013. Afkomstig van: [http://www.koggenland.nl/internet/zorg-en-welzijn\\_41991/item/nieuwe-taken-voor-gemeente\\_13055.html](http://www.koggenland.nl/internet/zorg-en-welzijn_41991/item/nieuwe-taken-voor-gemeente_13055.html)

Plasterk, R.H.A. (2013). Decentralisatiebrief. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Opgevraagd op 8 mei 2013.

Rutte, M., & Samsom, D.M. (2012). *Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD – PvdA*. Den Haag.

Rijksoverheid.nl (2009). *Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021*. Opgevraagd op 16 april. Afkomstig van: <http://www.lap2.nl/sectorplan.asp?b=18>

Rijksoverheid (2011). *Rijksoverheid zet Social Return in bij aanbestedingen*. Opgevraagd op 24 april 2013. Afkomstig van: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/04/29/rijksoverheid-zet-social-return-in-bij-aanbestedingen.html>

Rijksoverheid (2012). *Participatiewet: meer tijd voor hervorming sociale werkvoorziening*. Opgevraagd op 4 april 2013. Afkomstig van: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/12/21/participatiewet-meer-tijd-voor-hervorming-sociale-werkvoorziening.html>

Rijksoverheid (2013a). *Participatiewet*. Opgevraagd op 23 april 2013. Afkomstig van: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/re-integratie/participatiewet-bevordert-re-integratie>

Rijksoverheid (2013b). *Bijstand*. Opgevraagd op 23 april 2013. Afkomstig van: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wanneer-heb-ik-recht-op-bijstand.html>

Rijksoverheid (2013c). *Wet Sociale Werkvoorziening*. Opgevraagd op 23 april 2013. Afkomstig van: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/sociale-werkvoorziening>

Rijksoverheid (2013d). *Wajong*. Opgevraagd op 23 april 2013. Afkomstig van: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wajong/vraag-en-antwoord/wanneer-kom-ik-in-aanmerking-voor-een-wajong-uitkering-en-hoe-vraag-ik-deze-aan.html>

Rijksoverheid (2013e). *Participatiewet bevordert re-integratie*. Opgevraagd op 4 april 2013. Afkomstig van: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/re-integratie/participatiewet-bevordert-re-integratie>

Rijksoverheid.nl (2013f). Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten. Opgevraagd op 8 mei 2013. Afkomstig van: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>

Sorgdrager, B. (2010). Ongezondheid aan de onderkant. *Tijdschrift voor bedrijf en verzekeringsgeneeskunde*, volume 18, issue 10, pp. 434.

Verheggen, E. (2012). Publieke afvalbedrijven zoeken synergie in het groen. *Vakblad Afval!*, volume 7.

VNG (2012). *Steeds meer SW-medewerkers aan de slag bij gewone werkgevers*. Opgevraagd op 26 november. Afkomstig van: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein/participatiewet/nieuws/steeds-meer-sw-medewerkers-aan-de-slag-bij-gewone-werkgevers>

VNG.nl (2013a). *Participatiewet niet in balans*. Opgevraagd op 3 april 2013. Afkomstig van: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/sociale-zaken/participatiewet/nieuws/participatiewet-niet-in-balans>

VNG.nl (2013b). *Participatiewet gaat (zo) niet werken*. Opgevraagd op 3 april 2013. Afkomstig van: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/sociale-zaken/participatiewet/nieuws/participatiewet-gaat-zo-niet-werken>

Vroegindewey, M. (2009). *De sociale werkvoorziening in NL*. Opgevraagd op 26 november 2013. Afkomstig van: <http://www.historien.nl/de-sociale-werkvoorziening-in-nederland/>

Werkmans.nl (2013). *Jobcarving*. Opgevraagd op 10 oktober 2013. Afkomstig van: <http://www.werkmans.nl/werkmans-en-u/jobcarving/>

## Hoofdstuk 10. Bijlagen

### 10.1 Bijlage 1: Vragenlijst interviews

**Datum:**

**Geïnterviewde:**

**Interviewer:** Niels Ratering

#### Introductie

- **Het doel van het onderzoek:** is het in kaart brengen van bestaande samenwerkingsconstructies tussen gemeenten, SW-bedrijven en publieke afval- en reinigingsbedrijven, waarbij mensen uit SW-bedrijven en de gemeentelijke kaartenbak geactiveerd worden. Hierbij is de volgende hoofdvraag van toepassing: *“Op welke manier kunnen publieke afval- en reinigingsbedrijven een bijdrage leveren aan zowel het beheer van de openbare ruimte als aan de doelen van de participatiewet, waarbij de kansen en risico’s van de samenwerkingsconstructies in kaart worden gebracht?”*
- **Achtergrond van het onderzoek:** Vanuit de branchevereniging is er veel vraag naar het onderzoeken van de samenwerkingsorganisaties tussen gemeenten, afval- en reinigingsbedrijven en SW-bedrijven. Door toedoen van de participatiewet worden deze samenwerkingsvormen steeds belangrijker. Hierover is binnen de branche nog maar weinig kennis beschikbaar. Dit onderzoek speelt hierop in door de verschillende voorbeelden die al bestaan, in kaart te brengen en te analyseren.
- **Achtergrond onderzoeker:** Vanuit de opleiding Master Bestuurskunde een afstudeeronderzoek uitvoeren. Dit gebeurt in opdracht van de NVRD.
- Als de respondent iets niet begrijpt dan kan hij dat aangeven. Hetzelfde geldt als de respondent geen antwoord wil geven.
- Hoe wordt er met de verkregen informatie omgegaan? De respondent blijft anoniem. Alleen bedrijfsnaam wordt gebruikt. Wil de respondent een samenvatting van het onderzoeksrapport?
- Mag het interview worden opgenomen?

#### Waarom (keuze voor samenwerking)

Vragen:

- **Aanleiding:**
  1. Wat is uw naam en functie?
  2. Welke partijen zijn betrokken in de samenwerking?
  3. Wie heeft het initiatief genomen voor samenwerking?
  4. Wie heeft de regie/leiding binnen de samenwerking?
  5. Waarom is er gekozen voor samenwerking?
  6. Waarom wilt u als publiek bedrijf meer betekenen voor uw opdrachtgever?
  7. Sinds wanneer vindt samenwerking plaats?
- **Situatie vooraf (1 van de 3 mogelijkheden):**
  8. Hoe was de situatie vooraf bij Afval (organisatievorm/taken/schaal)?
  9. Hoe was de situatie vooraf bij BOR/buitenruimte (organisatievorm/taken/schaal)?
  10. Hoe was de situatie vooraf bij SW-bedrijf (organisatievorm/taken/schaal)?
- **Nieuwe samenwerkingsvorm:**
  11. Hoe ver is men met het vormen van de nieuwe samenwerkingsvorm, is deze al actief?
  12. Wat betekent participatiewet voor de samenwerkingsvorm?

13. Wat is de invloed van het hebben van eigen personeel bij de keuze van samenwerkingsvorm?
  14. Waar ligt het zwaartepunt/focus van de samenwerkingsvorm, op BOR of SW (schaal van 1-5 Beheer- SW)?
- *Financiën:*
    15. Hoe is het financieel geregeld binnen de samenwerkingsvorm, wie betaalt wat? Hoe is de verdeling tussen budgetten, middelen, aankoop van middelen en salarissen verdeeld? (Tussen BOR, SW, Sociale Zaken)
    16. Hoe wordt de loonwaarde van een persoon bepaald? Wordt hier een gemiddelde aangehouden? Zijn hier mechanisme voor?
    17. Hoe zit dit met de verdeling van extra kosten, zoals schoffels, kleding en busjes?
    18. Wat voor omzet is er gemoeid met het afval, groen en reiniging?

### **Hoe (is de organisatievorm dan vorm gegeven)**

*Vragen:*

- *Organisatievorm:*
  19. Is er een vergelijking mogelijk met de 3 scenario's van K+V? (voorbeeld uitgeprint)
  20. Kunt u de samenwerkingsvorm visueel vormgeven? (organigram tekenen)
  21. Hoe zijn de verantwoordelijkheden binnen de samenwerkingsvorm geregeld?
- *Doelgroep:*
  22. Op welke mensen richt men zich? (SW, WBB, Wajong, bijstand)?
  23. Hoe wordt een selectie gemaakt voor de doelgroep?
  24. Op welke manier wordt de doelgroep geactiveerd/ingewerkt?
  25. Waar worden de mensen uit de SW en WBB ingezet?
  26. Is er onderscheid tussen werkgebieden, beschermt of onbeschermt? Waar worden ze ingezet?
  27. Is er ook een ondergrens waaraan de doelgroep moet voldoen (qua loonwaarde bijv.)?
  28. Wat gebeurt er met mensen die deze ondergrens niet halen?
- *Werkpakket:*
  29. Welke taken voert de doelgroep uit?
  30. Hoe worden werkzaamheden op de doelgroep afgestemd? Jobcarving?
  31. Worden er budgettaire of additionele taken met de doelgroep uitgevoerd? Welke?
  32. Hoe wordt omgesprongen met taken die een opleiding of certificaat benodigen hebben? (bijv. bosmaaier, grasmaaier etc.)
- *Operationeel:*
  33. Hoeveel werknemers zijn er werkzaam? (aantal SW, Bijstand en ambtenaren)
  34. Hoe zit het met de aansturing van verschillende teams?
  35. Hoe is de relatie tussen verschillende soorten personeel, zijn de teams gemixt?
  36. Werkt uw organisatie team/wijkgericht? Of deelt uw organisatie een andere visie?
  37. Hoe wordt de instroom en uitstroom geregeld?
  38. Wat gebeurt er als de instroom terug loopt? (gebeurt door participatiewet)
  39. Hoe wordt de kwaliteit van het werk gewaarborgd?
  40. Op welke manier springt men om met de mensontwikkeling? Waar ligt deze?
  41. Hoe is social return geregeld? Hoe zit dit met contracten met particuliere aannemers?

### **Risico's, kansen en toekomst**

*Vragen:*

- *Risico's:*

42. Wat voor problemen ondervindt deze samenwerkingsvorm?
  43. Hoe zit het met werkplekverdringing?
  44. Welke andere negatieve effecten kunnen optreden?
  45. Waar moet de grens worden getrokken tussen wel en niet uit te voeren werkzaamheden?
  46. Hoe voorkomt men een Roteb scenario? (uitleggen wat is voorgevallen)
- *Kansen:*
    47. Welke kansen biedt deze samenwerkingsvorm?
    48. Waar liggen de grootste uitdagingen?
    49. Wat valt er financieel nu echt te winnen door samenwerking?
    50. Welke tips heeft u voor andere gemeenten of publieke bedrijven?
  - *Toekomst:*
    51. Wat is het toekomstbeeld voor deze samenwerkingsvorm, op korte termijn?
    52. Waar staat deze samenwerking over 5 jaar?

### **Afsluiting en dankwoord**

Eventueel gelegenheid voor respondent om op interview te reageren.

Missen er vragen? Wat is er niet benoemd? Kan er iets verbeterd worden aan dit interview?

## 10.2 Bijlage 2: Gebruikte documenten inhoudsanalyse

In onderstaande tabel is inzichtelijk gemaakt welke casussen zijn geselecteerd en welke documenten zijn gebruikt bij het voorbereiden van de interviewvragen. Daarbij zijn de documenten per casus uiteengezet. Hierbij is ook een document van de NVRD gebruikt, dat als algemeen overkoepelend voor alle casussen kan worden gezien.

Casus (aangeduid als gemeentenaam)	Gebruikte documenten; auteur
Gemeente Lochem	<ul style="list-style-type: none"><li>•(Concept) Bedrijfsplan; Gemeente Lochem</li><li>•(Concept) organisatie- en bedrijfsplan; Gemeente Lochem</li></ul>
Gemeente Zwolle	<ul style="list-style-type: none"><li>•Dienstverleningsovereenkomst; Gemeente Zwolle en ROVA NV</li><li>•Businesscase Zwolle uitvoering, WEZo groen, ROVA; K+V</li></ul>
Gemeente Nijmegen	<ul style="list-style-type: none"><li>•Dienstverleningsovereenkomst Afval &amp; Reiniging 2013; <i>Gemeente Nijmegen en Dar NV</i></li></ul>
Gemeente Sittard-Geleen	<ul style="list-style-type: none"><li>•Integraal Bedrijfsplan Regionaal Werkbedrijf Westelijke Mijnstreek; <i>IPR Normag</i></li></ul>
Gemeente Hilversum	<ul style="list-style-type: none"><li>•Ondernemingsplan; <i>Stads Beheer Service (SBS)</i></li><li>•Bouwstenen; <i>Stads Beheer Service (SBS)</i></li></ul>
Gemeente Tilburg	<ul style="list-style-type: none"><li>•Verantwoordingsrapportage; <i>Stuurgroep regievoering en uitvoering beheer en onderhoud openbare ruimte</i></li></ul>
NVRD	<ul style="list-style-type: none"><li>•Verbinden in de Openbare ruimte; IPR Normag en NVRD</li></ul>



### 10.3 Bijlage 3: Overzicht respondenten interviews per organisatie

In onderstaande tabel zijn de zes verschillende casussen afgezet tegen de afgenomen interviews per casus. Hierin is te zien dat bij iedere casus tenminste twee interviews zijn afgenomen. Uit privacy overwegingen en vanuit het oogpunt dat namen van personen geen toegevoegde waarde hebben op de interpretatie van antwoorden van de respondenten, zijn de namen van de respondenten onvermeld gelaten in dit onderzoek.

Casus (aangeduid als gemeentenaam)	Organisatie
Lochem	Gemeente
Lochem	Berkel Milieu (afval)
Zwolle	Gemeente
Zwolle	ROVA NV (afval)
Nijmegen	Gemeente
Nijmegen	Dar NV (afval)
Sittard-Geleen	Gemeente
Sittard-Geleen	Vixia (SW)
Sittard-Geleen	RWM (afval)
Hilversum	Gemeente
Hilversum	Tomingroep (SW)
Tilburg	Gemeente
Tilburg	Diamantgroep (SW)