



## Voorwoord

Het is inmiddels eind maart wanneer ik van de gemeente Arnhem te horen krijg dat ik daar mag komen afstuderen. De gemeente Arnhem heeft kenbaar gemaakt de Schulddienstverlening te willen uitbesteden. De vraag die hierbij gesteld moet worden is aan wie en waarom? Dat is wat ik moet onderzoeken. Dit onderzoek moet kennis en inzicht bieden in de verschillende voor- en nadelige aspecten van de Schulddienstverlening uitgevoerd door een buiten gemeentelijke organisatie. Dat lijkt vrij eenvoudig. Links plaats je een kolom met de voordelen en rechts de nadelen. Zoals wel vaker, liggen plan en uitvoer verder van elkaar dan beoogd.

Om nu de omslag te maken naar deze hele ervaring en proces van afstuderen. Ik moet bekennen dat het de naam ‘meesterproef’ eer aan doet. Dit is bij verre na het meest complexe opdracht waarmee ik ben geconfronteerd gedurende mijn studie aan de Radboud Universiteit. Je wordt met het afstuderen als het ware in het diepe gegooid. Als je geluk hebt wordt je een ‘vettig’ touw aangereikt. Dat zijn de feedback sessies van de docent. Belangrijk hier is je goed vast te klampen aan het touw anders glijd je alsnog weg. Deze metafoor gaat letterlijk op voor het afstudeeronderzoek. Veel lof gaat dan ook uit aan mijn begeleidende docent aan de Universiteit, Dr. Pieter Zwaan. Die heeft heel veel tijd gestoken in mijn begeleiding en feedback. Behalve mijn begeleidende docent ben ik ook mijn afstudeerbegeleider Carla Frederix en opdrachtgever Isabelle Wouters erg dankbaar. Zij hebben me ontzettend veel proberen bij te brengen over de niche sector genaamd ‘de Schulddienstverlening’. Een complexe omgeving met veel kennis, maar on-gedocumenteerd en zeer gefragmenteerd. Daarnaast hebben de participanten aan dit onderzoek in Almere, Amersfoort en Culemborg (hoofdvestiging PLANgroep) een aanzienlijk bijdrage gehad. Zonder hen was dit opdracht ook niet tot stand gekomen. Hierbij gaat mijn dank uit aan; Henk Kroon, Erik Bakker, Ellen Westerink, Annemiek Swart en Anne-Mieke de Peuter. Behalve de mensen die direct betrokken zijn geweest bij dit onderzoek vergeet ik bijna een aantal mensen die mij gedurende mijn hele studie en leven hebben gesteund, gestuurd en gemotiveerd. Niet geheel onverwacht heb ik het hier over mijn familie, die ik hierbij van harte bedank, maar zij niet horen. Die zitten 3.000 kilometer verderop aan het strand. Ik brij hier dan ook maar een eind aan zodat ik een vliegtuig richting het strand kan pakken om mijn ouders te bedanken en vervolgens de zee in te duiken.

Ilkin

## Samenvatting

De gemeente Arnhem heeft kenbaar gemaakt de lokale Schulddienstverlening te willen uitbesteden aan een externe organisatie. Omdat een uitbesteding op vele verschillende manieren mogelijk is, is in dit onderzoek een afbakening gemaakt. Er is onderzocht wat de voor- en nadelige effecten zijn van een uitbesteding van de Schulddienstverlening aan een commerciële of een maatschappelijke organisatie. Hiertoe zijn theorieën onderzocht die ideaaltypen omschrijven voor commerciële en maatschappelijke (hybride) organisaties. Die theorieën zijn vervolgens getoetst aan de werkelijkheid.

Voor dit onderzoek is de volgende doelstelling geformuleerd: *‘Het doel van dit onderzoek is het verschaffen van kennis en inzicht in de efficiëntie- en effectiviteitsvoordelen, alsmede kwaliteitsvoordelen van het uitbesteden van de Schulddienstverlening aan een externe partij, teneinde aanbevelingen te kunnen doen aan de gemeente Arnhem’.*

Om deze doelstelling te kunnen beantwoorden is de volgende vraagstelling geformuleerd: *‘Wat zijn de voor- en nadelen in termen van kwaliteit en kosten van het uitbesteden van de Schulddienstverlening aan een commerciële of een maatschappelijke organisatie?’*

Voor dit onderzoek zijn er theorieën gebruikt die de Klassieke Publieke Bureaucratische Organisatie beschrijven. Dat is de uitvoering van de Schulddienstverlening zoals die momenteel geschiedt. Vervolgens wordt er ingegaan op een commerciële uitvoer van de Schulddienstverlening. Daar wordt ingegaan op het New Public Management fenomeen. Het bedrijfsmatig opereren van publieke instellingen. Ten slotte wordt ingegaan op maatschappelijke organisaties die de Schulddienstverlening uitvoeren. Dat is in het hoofdstuk over New Public Governance. Dat is een mixvorm van het New Public Management en de Klassieke Publieke Bureaucratische Organisatie. Na de uiteenzetting van deze organisatievormen wordt ingegaan op de ideaaltypen die horen bij commerciële en hybride organisaties. Om het onderzoek beheersbaar te houden zijn een aantal waardenperspectieven geformuleerd die zijn onderzocht. Die waardenperspectieven zijn waarden zoals, ‘klantbelang’ en ‘transparantie’. Bij een beschrijving van die waardenperspectieven is nadrukkelijk ingegaan op de waarden die voor de Schulddienstverlening van gemeente Arnhem belangrijk bleken te zijn. Die Arnhemse waarden zijn afkomstig uit de ‘Businesscase Schulddienstverlening’, opgesteld door Arrien Sietsma en Carla Frederix van de gemeente Arnhem.

Dit onderzoek is kwalitatief van aard. De reden om een kwalitatief onderzoek uit te voeren komt doordat de Schulddienstverlening zich moeilijk laat kwantificeren. Sinds de invoering van de Wet Gemeentelijke Schulddienstverlening in 2012 hebben de gemeenten in Nederland veel vrijheid de Schulddienstverlening naar eigen voorkeur in te richten. Dat maakt het dat deze gemeenten er allemaal een ander perceptie op de inrichting en uitvoer van de Schulddienstverlening nahouden. Een

cijfermatige vergelijking van de verschillende gemeenten zal ertoe leiden dat verschillende waarden met elkaar worden vergeleken wat kan leiden tot onjuiste resultaten en conclusies. Daarom is hier gekozen voor een onderzoek in de diepte middels interviews en documentstudies bij een select aantal gemeenten. Voor dit onderzoek is besloten het uit te voeren bij de gemeenten Almere en Amersfoort. De achterliggende reden voor deze twee cases heeft te maken met een aantal voorwaarden. Ten eerste was het van belang een Schulddienstverlener te hebben die commercieel van aard is en een van maatschappelijke aard. Dat maakt het onderzoeksveld al vrij afgebakend. Zoals in Bijlage 1 is te zien hebben nog niet veel gemeenten de Schulddienstverlening uitbesteed waardoor in dit onderzoek geen luxe was schulddienstverleners te kiezen. Ten tweede moesten de te onderzoeken gemeenten en schulddienstverleners enigszins vergelijkbaar zijn met de situatie in Arnhem. De gemeente Almere past hier vrijwel perfect in als in grootte van de gemeente en inrichting van de Schulddienstverlening. De gemeente Amersfoort is minder voor de hand liggend als vergelijkbare gemeente met Arnhem, maar doordat het aantal maatschappelijke schulddienstverleners beperkt is was de keuze ook hier vrij snel gemaakt. Ten slotte waren niet alle gemeenten bereid mee te werken aan het onderzoek. Amersfoort en Almere waren welwillend te participeren aan dit onderzoek wat de keuze ook enigszins heeft vergemakkelijkt.

Uit de analyse is gebleken dat Stadsring51 voldoet aan de ideaaltypen van een hybride organisatie. Zo is de strategie voor de Schulddienstverlening afgestemd met de gemeente Amersfoort en het gemeentelijk beleid als uitgangspunt. Het management werkt klantgericht, maar moet wel rekening blijven houden met de wensen van de gemeenteraad aangaande bepaalde prestatie indicatoren zoals slagingspercentages. Uit de interviews met dhr. Kroon van Stadsring51 is gebleken dat ze veel handelingsvrijheid hebben zolang het maar aansluit bij het gemeentelijk beleid en de doelen worden gerealiseerd. Volgens dhr. Kroon worden de jaarverslagen alleen voorgelegd aan de gemeenteraad van Amersfoort. De gemeente Amersfoort is voor 95% financier van Stadsring51. De overige 5% vloeien voort uit licentieverkopen (Traject51) en consultancy. Stadsring51 is zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering, maar in de praktijk heeft ook de gemeente baat bij een succesvolle uitvoer van de Schulddienstverlening en zullen zij dus ook de continuïteit van Stadsring51 waarborgen met gemeentelijk subsidies.

Bij PLANgroep valt op dat zij minder goed aansluiten bij de ideaaltypen uit de literatuur ten opzichte van de hybride organisatie (Stadsring51). Dat komt doordat ook de commerciële organisatie te maken heeft met de gemeenteraad van de lokale gemeente waarvoor zij de Schulddienstverlening uitvoeren. Dat is niet anders als voor een hybride organisatie. Het gemeentelijk beleid moet hoe dan ook gehandhaafd blijven en het type organisatie dat de uitvoer doet heeft daar geen invloed op. Wat wel uit het onderzoek is gebleken is dat PLANgroep een goede aansluiting heeft met de kernwaarden

die de literatuur beschrijft voor commerciële organisaties. Zo is PLANgroep een BV en daarmee primair winst georiënteerd. Uit de interviews met het management van PLANgroep is gebleken dat ze efficiënt werken en de gemeenten ook in die richting sturen. Daarmee wordt bedoeld dat als PLANgroep denkt de uitvoer anders in te richten, omdat dat financiële of immateriële voordelen biedt zij de gemeente hiervan op de hoogte brengen. Dit heeft voordeel voor beide. Het kost de gemeente minder geld tegen een mogelijk betere kwaliteit van uitvoer en PLANgroep is tevreden door een tevreden opdrachtgever. De effectiviteit en innovatie wordt door PLANgroep gewaarborgd middels een dashboardstelsel. Dat is een managementsysteem waarmee de gemeente op afstand alle mogelijk managementuitdraaien kan maken en de voortgang van cliënten aangaande de Schulddienstverlening kan volgen.

Samenvattend kan worden gesteld dat beide organisaties marktgeoriënteerd zijn op hun eigen manier. Zo probeert Stadsring51 het klantenbestand zo breed mogelijk uit te rekken door een opsplitsing van Schulddienstverlening en Schuldpreventie. PLANgroep probeert de marktgerichtheid te waarborgen met opleidingscoördinatoren die zorgen dat de interne processen en personeel altijd up-to-date zijn over ontwikkelingen in de Schulddienstverlening. Stadsring51 werkt erg klantgericht, maar is bij de uitvoer van de Schulddienstverlening gebonden aan het gemeentelijk beleid en is financieel afhankelijk van de gemeente Amersfoort. Voor PLANgroep geldt hier het zelfde. Ook zij genieten vrijheid bij de uitvoering van de Schulddienstverlening, maar het moet niet alleen in overeenstemming zijn met het gemeentelijk beleid, maar ook met de ISO-8848 norm. Zowel Stadsring51 als PLANgroep leggen het jaarverslag enkel voor aan de opdrachtgever (gemeenteraad). Die jaarverslagen worden dus niet publiekelijk gemaakt. Wel zijn beide schulddienstverleners erg transparant naar de opdrachtgever toe wanneer het gaat om de bedrijfsprocessen en resultaten. Ook voor de continuïteit van de schulddienstverleners geldt dat ze op papier zelf verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering en daarmee dus ook voor een mogelijke faillissement. Uit de interviews is gebleken dat dit minder zwart op wit is. Dat komt doordat ook de gemeenten een (publiek) belang hebben bij een goede uitvoer van de Schulddienstverlening en dus zullen sturen op continuïteit van de schulddienstverleners.

Als wordt gekeken naar de commerciële organisatie zijn er ook een aantal waarden die terugkomen in de ideaaltypen. De 'duurzaamheid', 'handelingsvrijheid', 'resultaatgericht sturen', 'transparantie', 'betrouwbaarheid' en 'verantwoordelijkheid'. Het interessante is dat waar de ideaaltype voor de maatschappelijke organisatie met de literatuur blijkt te kloppen dit niet direct geldend is voor de commerciële organisatie. Zo wordt in de literatuur over dit ideaaltype gesteld dat een commerciële organisatie zich puur op consumenten moet richten, maximale handelingsvrijheid moet nastreven en onafhankelijk wil zijn van andere organisaties, terwijl dit in de praktijk niet het geval is. Dat heeft te maken met het feit dat de Schulddienstverlening een niche markt is en gebonden is aan

strikte wetten en beleidsregels. Bovendien vraagt het om een grote mate van expertise en kennis. Het is onrealistisch te denken dat alle kennis aanwezig is bij één enkele schulddienstverlener. Die organisaties hebben een brede kennis, maar is er sprake van bijvoorbeeld verslaafden dan moeten die cliënten naar een zorgpartner worden doorverwezen die gespecialiseerd is in verslaafdenzorg.

Het eerste dat opvalt als wordt gekeken naar de ideaaltypen van de maatschappelijke organisatie (Stadsring51) is dat een aantal waarden direct terugkomen. Het 'klantbelang', 'transparantie', 'betrouwbaarheid', 'resultaatgericht sturen', 'expertise' en 'duurzaamheid'. Behalve het terugkomen van die waarden valt ook op dat de kenmerken van het ideaaltype uit de theorie voor de maatschappelijke organisatie blijken overeen te komen. Dit is in tegenstelling tot de commerciële organisatie waarbij de ideaaltypen in mindere mate overeenkomen, doordat volgens de literatuur de politiek minder zeggenschap heeft over commerciële organisaties. Dit onderzoek heeft aangetoond dat de politiek net zoveel zeggenschap heeft over de hybride organisatie als voor de commerciële organisatie. Dat komt doordat beide organisaties bij de uitvoer van de Schulddienstverlening vastzitten aan het gemeentelijk beleid en daar niet van mogen afwijken.

Vervolgens kan nu worden teruggekoppeld naar de vraagstelling van dit onderzoek: *'Wat zijn de voor- en nadelen in termen van kwaliteit en kosten van het uitbesteden van de Schulddienstverlening aan een commerciële of een maatschappelijke organisatie?'*

Vooraf kan worden gezegd dat het niet direct blijkt uit te maken of de Schulddienstverlening wordt uitgevoerd door een maatschappelijke of een commerciële organisatie. Het blijkt veel belangrijker te zijn duidelijke en heldere contracten te hebben en elkaar te kunnen vertrouwen. Over de voordelen van deze organisatievormen kan worden gezegd dat ze meer klantgericht, duurzaam, efficiënt, effectief en innovatief zijn dan de Schulddienstverlening zoals die momenteel in Arnhem wordt uitgevoerd (intern). Wat betreft de nadelen is er eigenlijk één grote nadeel en dat is dat je (veel) zeggenschap en een bepaalde mate van controle uit handen geeft. De Schulddienstverlening besteed je immers uit. Dat is deels te voorkomen door bepaalde (door de gemeente) als kritisch bevonden aspecten op te nemen in het beleid en concrete contracten met de uitvoerder op te stellen. Tevens kan hier als incentive een bonus/malus regeling met de uitvoerder worden getroffen teneinde meer vertrouwen en zekerheid voor een goede Schulddienstverlening te bieden. Uit onderzoek blijkt dat dit voor de uitvoerder niet echt relevant is. Die zeggen het werk sowieso goed te doen, los van een bonus regeling, maar voor een gemeente kan dit als een stukje zekerheid worden ingezet.

Met deze bevindingen van het onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen aan de gemeente Arnhem worden gedaan met betrekking tot een uitbesteding van de Schulddienstverlening:

- Het maakt kostentechnisch weinig uit of de Schulddienstverlening wordt uitbesteed aan een commerciële of een maatschappelijke schulddienstverlener;
- Bij een uitbesteding van de Schulddienstverlening is het vooral belangrijk de afspraken goed op papier te hebben. Daarmee wordt bedoeld dat doelen en effecten duidelijk (SMART) moeten zijn geformuleerd;
- Het is belangrijk de schulddienstverlener veel beleidsvrijheid te bieden zodat deze op zijn eigen manier invulling kan geven aan het gemeentelijk beleid. De gemeente moet op abstracte wijze de doelen en prestatie indicatoren formuleren, maar moet de invulling van die doelen en indicatoren aan de uitvoerder overlaten; en
- Bij een uitbesteding van de Schulddienstverlening is het verstandig een langetermijnvisie met de uitvoerder te ontwikkelen. Dat heeft te maken met stabiliteit en uitstraling. Daarmee wordt bedoeld wanneer de gemeente met regelmaat van uitvoerder wisselt dit onzekerheid uitstraalt. Bovendien kan dat ten koste gaan van de betrouwbaarheid. Neem Stadsring51 hier als voorbeeld. Die voeren al jaren de Schulddienstverlening uit voor de gemeente Amersfoort, waarbij de relatie tussen opdrachtgever/opdrachtnemer een vertrouwensrelatie is. Dat kan veel tijd besparen bij het opstellen van jaarcontracten en oplossen van problemen doordat je elkaar vertrouwt en weet dat eenzelfde doel wordt nagestreefd, een succesvolle Schulddienstverlening met tevreden cliënten.

## Afkortingenlijst

- SZW Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- VVD Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
- PVDA Partij van de Arbeid
- D66 Democraten '66
- SP Socialistische Partij
- WGS Wet op de Gemeentelijke Schuldhulpverlening
- BAC Budget Advies Centrum
- WSNP Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen
- CBS Centraal Bureau voor de Statistieken
- B&W Burgemeester en Wethouders
- WRR Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- ZBO Zelfstandige Bestuursorgaan
- RWT Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
- PPS Publiek Private Samenwerking
- NPM New Public Management
- NPG New Public Governance
- NVVK Nederlandse Vereniging Voor Volkskrediet
- (NEN) ISO (Nederlandse Normalisatie-instituut) Internationale Organisatie voor Standaardisatie
- GGD Gemeentelijke Gezondheidsdienst (anders 'Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst')
- UWV Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
- GBA Gemeentelijke Basis Administratie
- SMART Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden
- BV Besloten Vennootschap
- NV Naamloos Vennootschap
- MESIS Methodisch Screeningsinstrument Schulddienstverlening
- OSS Ondersteuning Schuldstabilisatie
- MEE De naam symboliseert de relatie tussen consulent en cliënt. Gelijkwaardig en betrokken. Simpel, krachtig en een positieve uitstraling. MEE staat voor MEEdoen, MEEdenken, MEElachen, etc.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <http://www.mee.nl/over-ons/historie>

## Tabellenlijst

Tabel 1: Verschillen tussen overheid en commerciële sector

Tabel 2: Verschillen tussen NPG, NPM en Klassieke publieke organisaties

Tabel 3: Voor- en nadelen van de Klassieke Bureaucratische Publieke Organisatie

Tabel 4: Voor- en nadelen van bedrijfsmatig werken binnen private organisaties

Tabel 5: Voor- en nadelen van hybride organisaties binnen de publieke sector

Tabel 6: Score Kaart Indicator naar de waardenperspectieven van Hood (1991)

Tabel 7: Gemeentelijke uitgangspunten van Arnhem naar de waardenperspectieven van Hood (1991)

Tabel 8: De voor- en nadelen van casestudieonderzoek

Tabel 9: Kwantitatieve vergelijking tussen Almere, Amersfoort en Arnhem

Tabel 10: Operationalisatie van hybride kenmerken

Tabel 11: Operationalisatie van de waarden

Tabel 12: Wijze van beantwoording van hoofd- en deelvragen

Tabel 13: Voordelige aspecten van de organisatietypen

Tabel 14: Nadelige aspecten van de organisatietypen

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Samenvatting .....	3
Afkortingenlijst.....	8
Tabellenlijst.....	9
1. Inleiding.....	13
1.1 Achtergrond .....	13
1.1.1 De Gemeentelijke Schulddienstverlening.....	14
1.2 Probleemstelling.....	15
1.3 Methode.....	16
1.4 Theorie .....	17
1.5 De wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	18
1.6 Opbouw.....	18
2. Theorie .....	19
2.1 Publieke taken .....	19
2.2 Uitvoering van publieke taken.....	19
2.2.1 De Klassieke Bureaucratische Publieke Organisatie.....	20
2.2.2 New Public Management / De commerciële organisatie.....	22
2.2.3 New Public Governance / De maatschappelijke organisatie.....	25
2.2.4 Eerste conclusie .....	28
2.3 De voor- en nadelen van de verschillende organisatievormen.....	29
2.3.1 Voor- en nadelen van publieke organisaties.....	29
2.3.2 Voor- en nadelen van commerciële organisaties.....	32
2.3.3 Voor- en nadelen van hybride organisaties .....	33
2.3.4 De waardenperspectieven van Hood toegepast op de drie organisatievormen .....	35
2.3.5 Gemeentelijke uitgangspunt van de Schulddienstverlening.....	37
2.5.6 Arnhemse belangen bij een uitbesteding van de Schulddienstverlening.....	39

2.3.7	Kritisch neutrale variabelen voor de gemeente Arnhem .....	40
2.4	Conclusie .....	43
3.	Methodologische verantwoording .....	44
3.1	Vergelijkende casestudie .....	44
3.1.1	Casusselectie .....	46
3.2	Operationalisatie .....	47
3.2.1	Operationalisatie van kenmerken .....	47
3.2.2	Operationalisatie van waarden .....	53
3.3	Dataverzameling .....	57
3.3.1	Document analyse .....	57
3.3.2	Diepte-interview .....	58
3.4	Conclusie .....	59
4.	Analyse .....	60
4.1	Casusbeschrijving .....	60
4.1.1	Voorbeschouwing van de gemeente Amersfoort .....	60
4.1.2	Voorbeschouwing van de gemeente Almere .....	63
4.2	Onderzoeksresultaten .....	65
4.2.1	Organisatiekenmerken Stadsring51 .....	65
4.2.2	Waardenanalyse Stadsring51 .....	68
4.2.3	Organisatiekenmerken PLANgroep .....	74
4.2.4	Waardenanalyse PLANgroep .....	76
4.3	Stadsring51 en PLANgroep vergeleken .....	83
4.3.1	Een vergelijking van de organisatiekenmerken .....	83
4.3.2	Een vergelijking van de waarden .....	86
4.3	Conclusie .....	89
5.	Conclusies en Aanbevelingen .....	91
5.1	De hoofd- en deelvragen nader bestudeerd .....	91
5.2	Discussie .....	96

5.2.1	Theoretische reflectie .....	97
5.2.2	Methodische reflectie.....	98
5.2.3	Algemene reflectie .....	98
	Literatuur .....	99
	Bijlage I: Database gemeentelijke Schulddienstverlening .....	103
	Bijlage II: Interviewlijst .....	104

## 1. Inleiding

In dit eerste hoofdstuk wordt een inleiding gegeven van dit onderzoek naar het ‘extern plaatsten’ of ‘uitbesteden’ van de Schulddienstverlening. Er volgt een uiteenzetting over de achtergrond en de aanleiding tot het onderzoeken van dit onderwerp. Vervolgens wordt er een probleemstelling uitgewerkt welke aan de hand van een aantal deelvragen zal worden opgelost. Omdat het voor een onderzoek belangrijk is aan te geven welke aspecten wel en niet worden meegenomen volgt ook een afbakening. Tot slot wordt dit hoofdstuk afgesloten met het presenteren van de mogelijk risico’s en de opbouw van dit onderzoek.

### 1.1 Achtergrond

In 2010 is een wetsvoorstel ingediend door de Tweede Kamer commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor een decentralisatie van de Schulddienstverlening. Dit wetsvoorstel is ingediend namens de VVD, PvdA, D66, GroenLinks, SP en de ChristenUnie (Tweede Kamer, 2010). Deze ‘Wet op de Gemeentelijk Schuldhulpverlening (WGS)’ heeft als doel gehad om de zorgplicht voor de integrale Schulddienstverlening wettelijk vast te leggen voor de gemeenten (NVVK, 2012). Met dit wetsvoorstel is beoogd een effectievere gemeentelijke Schulddienstverlening te realiseren. Het doel van deze nieuwe wet is niet enkel om de financiële problemen van de cliënten op te lossen, maar ook om deze mensen ‘zelfredzamer’ te maken. Dat betekent dat er aandacht zou moeten komen voor de persoonlijke omstandigheden van deze mensen zoals bepaalde psychosociale factoren, gezondheid, verslavingen en relatieproblemen (Eerste Kamer, 2011). Het is van belang dat bepaalde zaken die ten grondslag liggen aan het ontstaan van de schulden en omstandigheden die het oplossen van de schuldenproblematiek in de weg staan worden weggenomen. Na goedkeuring door de Tweede Kamer is de WGS op 7 februari 2012 als hamerstuk afgedaan door de Eerste Kamer; daarmee is zij officieel aangenomen als nieuwe wet (Eerste Kamer, 2012). Het is moeilijk om de WGS in detail te beschrijven, omdat deze wet de gemeenten veel beleidsvrijheid en uitvoeringsvrijheid biedt. Een aantal kerntaken van deze nieuwe wet zijn wel te noemen. Waaronder de volgende:

1. De gemeenteraad dient vierjaarlijks een beleidsplan vast te stellen en het college is aangesteld voor de uitvoer;
2. De Schulddienstverlening dient op een integrale wijze te worden aangepakt. Dat vraagt dus om een afstemming met andere maatschappelijke partners;
3. Het beleidsplan dient informatie te bevatten over kwaliteitsborgingmechanismen en verwachte resultaten; en
4. Er zijn maximale termijnen (4 weken) verbonden aan de wacht- en doorlooptijden (Overheid, 2012).

### 1.1.1 De Gemeentelijke Schulddienstverlening

Met de invoering van de WGS (2012) hebben de gemeenten in Nederland een aanzienlijke mate van vrijheid voor invulling en uitvoering van de Schulddienstverlening gekregen. Op landelijk schaal blijkt dat 7,1% van de Nederlandse huishoudens te maken heeft met problematische schulden en dat 2,3% van die zelfde huishoudens gebruik maakt van de Schulddienstverlening (Rijksoverheid, 2014).

De gemeente Arnhem heeft ook te maken met de WGS van 2012. Al in aanloop naar deze nieuwe wet heeft de gemeente Arnhem zich proactief opgesteld met het beleidsplan 'Activerende Schulddienstverlening'. Dit beleidsplan van de gemeente Arnhem is in 2011 vastgesteld met verwijzingen naar de WGS (2012). In het beleidsplan wordt er ingegaan op de gevolgen van de uitvoering van de WGS voor de gemeente Arnhem.

In het beleidsplan van de gemeente Arnhem staat dat het beheer en uitvoer van de Schulddienstverlening door twee instellingen gebeurt. Het Budget Advies Centrum (BAC) en Rijnstad. Het BAC is onderdeel van de gemeente Arnhem en is daarmee eigenlijk meer een afdeling dan het een zelfstandige instelling is. Het BAC is in 2012 gestart met de invoering van de activerende Schulddienstverlening. De bedoeling van de aanpak van het BAC is niet zo zeer het schuldenvrij maken van de schuldenaar, maar het zorg dragen voor financiële zelfredzaamheid bij de schuldenaar. Het BAC draagt zorg voor de uitvoering van Preventie & Vroegsignalering, Coaching & Activering, Financiële ondersteuning, Schuldregeling en aanvraag voor Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP). De WSNP is er wanneer het niet lukt om samen met een schulddienstverlener tot een oplossing te komen met schuldeisers, dan wordt de rechter gevraagd hierbij te bemiddelen (Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting, 2014) Rijnstad houdt zich bezig met minder taken, namelijk Preventie & Vroegsignalering en Coaching & Activering. Daarnaast geldt voor Rijnstad dat deze zich meer richt op cliënten met psychosociale problemen. Hiervoor staat een team van professionals klaar, maar er wordt ook gebruik gemaakt van vrijwilligers welke in dienst zijn van Rijnstad.

Het feit dat de schuldenproblematiek jaarlijks blijft toenemen, met een piek in 2012 (CBS, 2012), maakt het beheer en uitvoer van de Schulddienstverlening voor de gemeente Arnhem niet eenvoudiger. Het stijgende aantal schuldenaars in combinatie met krimpende budgetten voor de Schulddienstverlening heeft ertoe geleid dat er een vraag is gekomen naar een meer efficiënte en effectieve aanpak in de Schulddienstverlening. Beoogd wordt door het extern plaatsen van de Schulddienstverlening een gelijke of bij voorkeur hogere dienstverleningskwaliteit te bieden bij eenzelfde budget (€2.46 miljoen).

Met het 'extern plaatsen' wordt bedoeld dat de Schulddienstverlening wordt uitbesteed aan een organisatie anders dan de gemeente Arnhem. In dit onderzoek wordt gekeken naar de uitvoer van de Schulddienstverlening door een maatschappelijke organisatie en een commerciële organisatie.

Het BAC heeft in 2012 een beleidsevaluatie uitgevoerd naar de Activerende Schulddienstverlening (Arnhem, 2013). Daarop is door het College van B&W besloten om nader onderzoek te doen naar een externe plaatsing van de Schulddienstverlening met oog op een beter dienstverleningskwaliteit en lagere kosten. Verschillende gemeenten in Nederland hebben omwille van efficiëntie en effectiviteitsredenen al besloten om deze taken uit te besteden (Almere, 2012; Hilversum 2013). Primaire argumenten voor het extern plaatsen van de Schulddienstverlening die door het College worden aangevoerd zijn (Gemeente Arnhem, 2012):

1. De gemeentelijke visie gaat uit van een regisserende rol die de uitvoering van taken decentraliseert daar waar mogelijk. Het uitbesteden van de Schulddienstverlening zorgt ervoor dat de uitvoer van de taken wordt overgedragen aan een professionele organisatie en de gemeente toezicht houdt op het uit te voeren beleid. Daarmee kan de gemeente de afstand tussen de burger en professional korter houden;
2. De afgelopen jaren zijn de financiën van de Schulddienstverlening structureel overschreden. Door een regisserende rol in te nemen moet de handhaving van de financiële kaders beter te beheersen zijn (Gemeente Arnhem, 2013); en
3. Uitbesteding van de Schulddienstverlening moet leiden tot minimaal gelijkwaardige, of bij voorkeur een hogere dienstverleningskwaliteit.

In de huidige situatie, zoals gezegd, zijn er twee instellingen die aangesteld zijn voor het beheer en uitvoer van de Schulddienstverlening. Het BAC en Rijstand. Met de nieuwe situatie zal er slechts één instelling zijn die alle uitvoerende taken krijgt en de gemeente zal optreden als regisseur. De taken van de gemeente zullen zich richten op het toezicht houden op de uitvoering van de Schulddienstverlening door de externe organisatie en het toezien dat deze organisatie zich houdt aan het door de gemeente opgestelde beleid.

## 1.2 Probleemstelling

Het is duidelijk dat de WGS (2012) de gemeenten in Nederland voor een keus stelt hoe zij invulling moeten geven aan de uitvoer van de Schulddienstverlening. Sommige gemeenten zoals gemeente Almere hebben goede ervaringen met het uitbesteden van de Schulddienstverlening. De gemeente

Arnhem onderzoekt nu voor haar eigen situatie of het voordeliger is om de Schulddienstverlening uit te besteden of niet.

In dit onderzoek worden twee typen organisaties meegenomen die zich bezighouden met de Schulddienstverlening. Enerzijds wordt gekeken naar een maatschappelijke organisatie. Dat zijn organisaties die winstmaximalisatie niet als primaire doelstelling hebben en veelal leunen op overheidssteun. Anderzijds wordt gekeken naar een commerciële organisatie die juist wel gericht is op het maken van winst om te kunnen voortbestaan.

Tegen deze achtergrond is de **doelstelling** van dit onderzoek geformuleerd: *‘Het doel van dit onderzoek is het verschaffen van kennis en inzicht in de efficiëntie- en effectiviteitsvoordelen, alsmede kwaliteitsvoordelen van het uitbesteden van de Schulddienstverlening aan een externe partij, teneinde aanbevelingen te kunnen doen aan de gemeente Arnhem’.*

Om deze doelstelling te kunnen beantwoorden is de volgende **onderzoeksvraag** opgesteld: *‘Wat zijn de voor- en nadelen in termen van kwaliteit en kosten van het uitbesteden van de Schulddienstverlening aan een commerciële of een maatschappelijke organisatie?’*

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zullen hieronder een aantal deelvragen worden voorgelegd welke als doel hebben sturing te geven aan het onderzoek:

1. Voor wie is de Schulddienstverlening bedoeld en wat houdt het in?;
2. Wat zijn volgens de literatuur de positieve aspecten van de uitvoer van de Schulddienstverlening door commerciële en maatschappelijke organisaties?;
3. Wat zijn volgens de literatuur de negatieve aspecten van de uitvoer van de Schulddienstverlening door commerciële en maatschappelijke organisaties?;
4. In hoeverre is er in de praktijk sprake van de voor- en nadelen bij de uitbesteding van taken in de Schulddienstverlening?; en
5. Welke aanbevelingen kunnen aan de gemeente Arnhem worden gedaan op basis van de voor- en nadelen door het extern plaatsen van de Schulddienstverlening?

### 1.3 Methode

Dit onderzoek is vergelijkend en evaluatief van aard. Dat komt doordat er twee schulddienstverleners met elkaar worden vergeleken en er wordt onderzocht hoe effectief en efficiënt de Schulddienstverlening wordt uitgevoerd. Dit onderzoek zal gebruik maken van een vergelijkende

casestudie naar twee gemeenten in Nederland die hun Schulddienstverlening hebben uitbesteed aan een externe partij. Deze gemeenten zijn Almere en Amersfoort. Tijdens de selectie van deze twee gemeenten is er rekening gehouden met een aantal factoren. Ten eerste moeten zij de Schulddienstverlening aan een commerciële of maatschappelijke partij hebben uitbesteed. Ten tweede moeten zij vergelijkbaar zijn met de gemeente Arnhem. Die vergelijkbaarheid is op basis van de grootte van de gemeente en of zij de Schulddienstverlening hebben uitbesteed.

De interviews zullen betrekking hebben op de ervaringen van deze organisaties met de Schulddienstverlening, welke leerpunten zij hebben ervaren, wat zij hebben beoogd, wat het resultaat is geworden en tegen welke knelpunten en risico's zij zijn aangelopen. De vragen zijn bedoeld om onderling tussen de gemeenten vergelijkingen te kunnen treffen. Zo kan er na het afnemen van deze interviews uitspraken worden gedaan of de commerciële organisaties wel of niet succesvoller zijn in de uitvoering van de Schulddienstverlening. Behalve het succes komen ook de faalfactoren aan bod, ook niet onbelangrijk want dan weten de gemeenten waar winst valt te behalen. Ook is er gebruik gemaakt van documenten voor dit onderzoek. Zo zijn er beleidsstukken gebruikt, klanttevredenheidsonderzoeken, jaarverslagen, en interne (gemeentelijke) documenten. Deze documenten zijn gebruikt om gegevens aan te vullen waar de interviews niet toereikend waren en om bepaalde constatering uit de interviews te toetsen.

In de methodesectie wordt er meer uitgebreid ingegaan op de keuze voor deze gemeenten in dit onderzoek. Tevens volgt daar een meer uitgebreide uitwerking over het gebruik van een kwalitatieve onderzoeksmethode.

## 1.4 Theorie

Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende theorieën. Er wordt gestart met een algemeen stuk over publieke taken. Daar komt aan bod wat een publiek taak is en wat het nou precies een publieke taak maakt. Vervolgens wordt er nadrukkelijk ingegaan om de verschillende ontwikkelingen in de Bestuurskunde die vergelijkbaar zijn met de verschillende typen organisaties die de Schulddienstverlening uitvoeren. Daar wordt begonnen met de Klassieke Publieke Bureaucratische Organisaties. Dat is de huidige vorm waarin de Schulddienstverlening wordt uitgevoerd. Vervolgens volgt een doorkijk naar de uitvoer van de Schulddienstverlening door een commerciële organisatie. Daarna wordt aandacht besteed aan de maatschappelijke organisatie in de hoofdstuk over New Public Governance. Het theoriehoofdstuk wordt afgesloten met een aantal belangrijk waarden voor de gemeente Arnhem gebaseerd op de literatuur en gemeentelijke stukken.

## 1.5 De wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek dient bij te dragen aan de ontwikkeling van theorieën over het bedrijfsmatige werken in de publieke sector. Door systematisch te onderzoeken wat de voor- en nadelige effecten zijn van een externe plaatsing van de Schulddienstverlening wordt getracht te achterhalen of dit voordelen biedt ten opzicht van een gemeentelijk uitvoer. Wetenschappelijk is dit onderzoek van waarde door inzicht te bieden in het 'nieuwe werken' van overheidsinstellingen, het New Public Management (Hood, 1991). De vraag is namelijk of een commerciële organisatie de Schulddienstverlening efficiënter en effectiever zou kunnen uitvoeren dan een gemeentelijke- of een maatschappelijke organisatie. De resultaten van dit onderzoek kunnen laten zien dat bedrijfsmatig werken in de Schulddienstverlening wel of juist niet raadzaam is. Zo kunnen gemeenten besluiten al dan niet hun Schulddienstverlening uit te besteden met kennis van eventuele risico's en gevolgen.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek vertaalt zich door te achterhalen hoe klantgericht en omgevingsbewust de commerciële en maatschappelijke schulddienstverleners werken. Door die kennis kan er meer duurzaam en spaarzaam worden omgaan met publieke middelen. De efficiënte en effectieve werkwijze van de schulddienstverleners vertaalt zich hier in minder maatschappelijke druk (financieel).

## 1.6 Opbouw

De opbouw van dit onderzoek is gebaseerd op de volgorde; inleiding, theorie, methode, analyse en conclusies. Omdat er in dit onderzoek wordt gewerkt met deelvragen en deze moeten worden beantwoord is het van belang hier kort uit een te zetten welke deelvragen waar zullen worden beantwoord. De eerste deelvraag heeft betrekking op meer algemene informatie over de Schulddienstverlening. Die vraag is grotendeels al in dit hoofdstuk beantwoord. De deelvragen twee tot en met vijf moeten blijken uit de interviews en documentstudies. Die vragen vinden hun beantwoording deels in de theorie, maar voor het leeuwendeel deel in de analysehoofdstuk.

De theorieën zijn op te splitsen in enerzijds literatuur over de publieke dienstverlening met betrekking tot de kwaliteit. Anderzijds zal de literatuur zich richten op de effectiviteit van een uitbesteding van de Schulddienstverlening. Vervolgens vindt er een uiteenzetting en toelichting plaats over de gekozen methode en aanpak. Na de methodesectie volgt een hoofdstuk over de analyse waar ook de beschrijving van de data en onderzoeksresultaten terugkomt. De uitkomsten worden gepresenteerd aan de hand van documentstudies en interviews. Er wordt afgesloten met een hoofdstuk over de conclusies en een discussie over de resultaten van dit onderzoek.

## 2. Theorie

Publieke taken kunnen door verschillende typen organisaties worden uitgevoerd. Dit onderzoek richt zich op een vergelijking tussen maatschappelijke en commerciële schulddienstverleningsorganisaties in termen van efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit van uitvoering. Deze verschillende organisaties zullen hieronder in ideaalvorm worden besproken. Daarbij wordt er ingegaan op de verschillende kenmerken van deze organisaties, de centrale waarden bij deze organisatievormen en de voor- en nadelige aspecten hiervan voor de uitvoering van publieke taken.

### 2.1 Publieke taken

Alvorens in te gaan op de uitvoering van publieke taken is het goed om even stil te staan bij wat we hieronder verstaan. Het is moeilijk om een publieke taak als zodanig te definiëren, omdat de wetenschap hiervoor geen harde criteria hanteert. Zo is er sprake van publieke taken wanneer de overheid een dienst of product zelf levert, in samenwerking met een maatschappelijke of commerciële organisatie een product levert, maar ook wanneer een commerciële organisatie het product of dienst zelfstandig levert. Dit scheidt al snel verwarring, want op deze wijze kunnen veel producten en diensten tot een publieke taak worden verheven. Om toch een omschrijving te kunnen geven van publieke taken kan worden gezegd: 'publieke taken zijn taken waarmee een maatschappelijk belang is gemoeid. Dit kan zijn in de Schulddienstverlening, het Openbaar Vervoer, maar ook de Gezondheidszorg of Woonsector' (Tonkens, 2003, p. 137). Veelal gaat het dus om taken waarvoor de overheid verantwoordelijk is voor een goede uitvoering. De opvatting hierover onder burgers en politiek verandert voortdurend (Parlement & Politiek, 2014). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zegt dat er sprake is van een publieke taak wanneer *het maatschappelijke belang niet door de markt tot zijn recht kan komen* (WRR, 2013).

In paragraaf 2.2 wordt er ingegaan op de verschillende vormen van organisaties waarbij de publieke taken in verschillende vormen worden uitgevoerd.

### 2.2 Uitvoering van publieke taken

De overheid kan verschillende organisatievormen inzetten om publieke taken uit te voeren. Het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden onderscheidt negen organisatietypen die in Nederland zijn aangewezen voor de uitvoering van publieke taken (Parlement & Politiek, 2014):

1. Voor de *Hoge Colleges van Staat* is er een wettelijke bepaling dat ze zelfstandig en onafhankelijk zijn. Onder de Hoge Colleges van Staat vallen de Eerste Kamer, Tweede Kamer, Raad van State, Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman;

2. De *Ministeries* zijn gemoeid met de voorbereiding van beleid, wetten en regelingen. Ook worden ze als verantwoordelijke gezien betreft de uitvoering en controle;
3. Bij een *verzelfstandiging* vindt de uitvoering van de publieke taak plaats door een zelfstandige organisatie op afstand van de minister, maar de taak blijft binnen overheidsdomein;
4. Bij de *agentschappen* betreft het intern verzelfstandigde organisatieonderdelen binnen een departement. De ministeriele verantwoordelijkheid en budgetrecht van de tweede kamer zijn hier wel gewoon van toepassing;
5. Bij *Zelfstandige Bestuursorganen* (ZBO's) gaat het om extern verzelfstandigde organisaties met openbaar gezag welke niet ondergeschikt zijn aan de minister. Tot op zekere hoogte blijft er wel een verantwoordingsplicht aan de minister. Daarnaast zijn er ZBO's met een wettelijke taak genaamd RWT's;
6. *Rechtspersonen met een Wettelijke Taak* (RWT's) worden geheel of gedeeltelijk bekostigd met publieke middelen en oefenen een wettelijke taak uit;
7. *Hybride organisaties* (zie ook 2.2.3 en 2.3.3) zijn organisaties met publieke en private kenmerken. Dit soort organisaties worden gekenmerkt door een waarde vervlechting en onderlinge doel/waarde conflicten;
8. Er wordt van *privatisering* gesproken wanneer de uitvoering van publieke taken wordt uitbesteed aan één of meerdere private partijen. Ook is het mogelijk dat een overheidsorganisatie die een publieke taak uitvoert transformeert naar een private organisatie. Daarmee verandert ook de aard van de organisatie mee (publieke dienstverlening raakt ondergeschikt); en
9. Bij *Publiek Private Samenwerkingen* (PPS) is het doel om samen tussen overheid en private sector projecten te realiseren.

In dit onderzoek zal de nadruk liggen op verzelfstandiging, hybride organisaties en privatiseringen (3, 7 en 8). De hiernavolgende paragrafen zullen nader ingaan op de verschillende organisatievormen binnen de publieke sector.

### 2.2.1 De Klassieke Bureaucratische Publieke Organisatie

De overheid kan er voor kiezen om publieke taken zelf uit te voeren, bijvoorbeeld door een ministerie, of door taken over te dragen aan gemeenten. Binnen overheidsorganisaties is er vaak sprake van een zogenaamd bureaucratisch model.

Het bureaucratische model van Weber (1922) wordt gekenmerkt door een strakke taakverdeling en hiërarchie, waarin de beslissingen zoveel mogelijk worden gebaseerd op algemene regels en zakelijke redelijkheid (De Baas, 1995, p. 182). Dat zorgt voor een gelijke behandeling van

burgers, maar tegelijkertijd betekent dat er geen ruimte is voor nuances en uitzonderingen. Het bureaucratische gezag ontleent haar legitimiteit aan een systeem van regels en procedures welke letterlijk moeten worden uitgevoerd. De persoon is hier niet belangrijk, het gaat om de toepassing van de regels. In deze bureaucratievorm is de bron van het gezag geobjectiveerd net als de gezagsuitoefening zelf. Daarmee wordt bedoeld dat de gezagsuitoefening niet door persoonlijke oordelen en interpretaties wordt bepaald, maar door een serie van regels en bepalingen (De Baas, 1995, p. 186).

Weber heeft zes kenmerken van het bureaucratische ideaaltypische model beschreven. Dit ideaaltypische betekent niet dat dit bepaalde idealen zijn die door organisaties moeten worden nagestreefd, maar het is slechts een algemene beschrijving die richting biedt aan een volmaakte bureaucratische publieke organisatie. In de praktijk kan dit een streven zijn, maar het zal niet of zelden worden behaald. Het gaat om de volgende zes kenmerken (De Baas, 1995, p. 184):

1. Er bestaat een vaste verdeling van taken en bevoegdheden over het handelen van personen. Deze handelingsregels staan vast in regels, wetten en procedures. Dezelfde regels geven de kaders aan waarbinnen handelingen moeten plaatsvinden en welke dwangmiddelen mogen worden gebruikt. Daarnaast bestaan er algemene kwalificatieregels waaraan de betreffende ambtenaar moet voldoen;
2. De bureaucratische organisatie wordt gekenmerkt door een hiërarchische verdeling naar taken en functies. De hoger geplaatste functionaris heeft de volledige zeggenschap over het werk en uitvoer van de lager geplaatste functionaris. Deze hiërarchische verdeling betekent niet dat een hoger geplaatste functionaris zomaar het werk van de lagere functionaris kan overnemen. Binnen een bureaucratische organisatie zijn er duidelijke procedures en taakverdelingen welke het niet mogelijk maken dat taken overgenomen kunnen worden;
3. Het werk wordt uitgevoerd op basis van schriftelijk vastgelegde documenten welke ook na afhandeling van het proces worden bewaard. De bureaucratische organisatie kent een staf welke zich bezig houdt met het schrijven van de procedures, dat zijn de opstellers van de ambtelijke stukken;
4. Voor een zorgvuldige uitvoering van de taken en werkzaamheden zijn passende vaardigheden en competenties vereist. Daarom geldt dat de functionaris over een relevante vakopleiding moet beschikken;
5. De functionarissen hebben binnen de bureaucratische organisatie een volledige taakbesteding. Dit is in tegenstelling tot de oudere bestuursvormen waarin de uitvoering van overheidstaken gezien werd als een maatschappelijke nevenfunctie, zoals dat nu nog geldt voor veel functies in het verenigingswerk; en

6. De uitvoering van de taken en werkzaamheden ligt vast in regels en procedures. De uitvoering van de werkzaamheden vergt daarom ook een brede kennis van die regels.

### 2.2.2 New Public Management / De commerciële organisatie

Toen in 1973 de oliecrisis uitbrak vond dat zijn doorwerking in de overheidsfinanciën. De overheden kregen hun financiën niet meer rond en daarmee ontstonden er begrotingstekorten (Steijn, 2009). De crisis leidde ertoe dat de overheid een meer regisserende en dirigerende rol moest aannemen. De overheid moest ook bedrijfsmatiger gaan werken. Daarmee was de opkomst van het New Public Management (hierna NPM te noemen) een feit geworden (Hood, 1991).

Bij NPM staat het bedrijfsmatig werken dus centraal, maar wat is bedrijfsmatig werken dan precies? Hood (1991) heeft een poging gedaan om NPM in de praktijk te herkennen. Hij zegt hierover: 'in de praktijk van het openbaar bestuur is NPM terug te vinden in het streven naar een meer *bedrijfsmatige overheid*. Meer bedrijfsmatigheid wordt verknoopt met meer *publieke ondernemerschap*, met meer *resultaatgerichtheid*, met overlaten aan de *markt* wat beter daar kan plaatsvinden' (Hood, 1991, p. 5). Hood (1991) heeft het bedrijfsmatige werken puntsgewijs proberen te omschrijven in zeven *doctrines*. Hij vertelt daarbij wat er moet gebeuren en op welke wijze de handeling wordt gerechtvaardigd. Hieronder staan de zeven doctrines van het bedrijfsmatige werken binnen publieke organisaties. Als eerst wordt ingegaan op een aspect. Vervolgens wordt er ingegaan op hoe dat aspect kan worden verwezenlijkt. Ten slotte wordt ingegaan op hoe de aansprakelijkheid, verantwoordelijkheid en succes wordt gemeten (Hood, 1991, p. 4):

1. Er moet sprake zijn van oplossingsgericht professioneel management;
  - a. Er moet een actieve zichtbare organisationele controle zijn van benoemde personen aan de top van de organisatie, zij moeten de organisatie in vrijheid kunnen (be)sturen.
    - i. Om aansprakelijk te kunnen worden gehouden is het van belang een duidelijke taakverwijzing te hebben en geen diffusie van macht.
2. Er moet worden gewerkt met meetbare en kwantificeerbare prestatie indicatoren;
  - a. Operationaliseren van doelen in meetbare (kwantificeerbare) prestatie indicatoren.
    - i. Verantwoording vraagt om een heldere opvatting van doelen.
3. De nadruk dient te liggen op controle van de output;
  - a. Hier gaat het om prestatiebeloning en het doorbreken van de gecentraliseerde bureaucratische personeelsmanagement.
    - i. De nadruk dient te liggen op de resultaten en niet zozeer op de procedures.

4. De publieke sector dient te worden opgesplitst in zoveel mogelijk resultaatverantwoordelijke eenheden (decentralisatie);
  - a. Hierbij is het van belang de organisatie te splitsen in afdelingen die ieder afzonderlijk ter verantwoording kunnen worden geroepen afhankelijk van de prestaties.
    - i. Hier is het belangrijk om eenheden te creëren die afzonderlijk te sturen zijn en waar een scheiding is van provisie en productie.
5. Er moet sprake zijn van meer onderlinge concurrentie in de betreffende (publieke) sectoren;
  - a. Het mee laten doen van private marktpartijen bij aanbestedingsprocedures.
    - i. Succes wordt hier gemeten door de concurrentie-intensiteit tussen de meedingende partijen wat moet leiden tot zo laag mogelijke kosten.
6. Een adoptie van managementstijlen zoals deze in het bedrijfsleven zijn te vinden worden aangemoedigd eigen te maken; en
  - a. Hier gaat het er om dat de organisatie zich probeert los te weken van de disciplinaire bureaucratische managementstijl. De nadruk dient te liggen op flexibiliteit, vrijheid en een toepassing van inventieve marketingstrategieën.
    - i. Hier is het belangrijk om gebruik te maken van managementtechnieken die zich voorheen in de private sector hebben bewezen.
7. Er moet zuinig worden omgaan met het gebruik van schaarse middelen.
  - a. Het snijden in vaste kosten en weerstand bieden tegen eisen van vakbonden.
    - i. Uitzoeken wat de exacte behoeftes van de publieke sector zijn om verspilling tegen te gaan en meer doen met minder middelen (efficiëntie).

De hierboven omschreven bedrijfsmatige benadering dient twee doelen. Ten eerste is het bezuinigen van belang. Daarnaast spelen de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bedrijfsvoering een essentiële rol (Leeuw & Van Thiel, 2002).

Osborne & Gaebler (1992) hebben in 'Reinventing Government' tien regels opgesteld om het werken in de publieke sector te optimaliseren. Net als hun voorganger (Hood, 1991) pleiten zij voor meer resultaatgerichte overheidshandelen. Om dat te bereiken hebben zij de volgende tien regels opgesteld (Osborne & Gaebler, 1992, p. 20):

1. De nadruk moet liggen op sturen in plaats van roeien. De overheid is aangewezen voor het vaststellen van de activiteiten, maar de uitvoer mag zij uitbesteden aan andere partijen;
2. Stimuleer burgerparticipatie en coproductie bij de vormgeving van het beleid;
3. Stimuleer een competitieve omgeving waar de overheidsorganisatie in concurrentie de diensten moet leveren;

4. De organisatie moet een duidelijke missie en visie uitdragen, zonder direct terug te vallen op regelgeving;
5. De organisatie moet resultaatgericht te werk gaan. Het is belangrijk te sturen op outcomes en niet middelen;
6. De wensen van de burgers moeten centraal staan, de klant is koning. Wat de (overheid)organisatie zelf wil is ondergeschikt aan de klantwensen;
7. Door ondernemend te werken worden er inkomsten gegenereerd en wordt het maken van kosten beperkt;
8. De organisatie moet toekomstgericht te werk gaan. Dreigt er een crisis of een negatieve effect op te treden dan dient zij deze af te wenden in plaats van te herstellen;
9. De hiërarchisch ingerichte organisatie uit de klassieke bureaucratische publieke organisatie (2.2.1), beschreven door Weber (1922) gaat voor de bedrijfsmatige filosofie niet op. Hier ligt de nadruk op decentralisatie en samenwerking; en
10. De overheid moet zich richten op de markt. Dat kan een stimulans zijn voor hervorming en ontwikkeling.

In het werk van Hood (1991) en van Osborne & Gaebler (1992) zijn een aantal overeenkomsten te herkennen. Zo wordt het samenwerken tussen overheid en burger aangemoedigd evenals onderlinge concurrentie. Daarnaast wordt gesproken van ondernemerschap en een klantgerichte aanpak.

Een belangrijk element van NPM is het uitbesteden van publieke taken aan organisaties buiten publieke sferen. Osborne & Gaebler (1992) hebben het al in hun eerste regel over 'het uitbesteden van taken aan externe partijen' (Korsten, 2011, p. 8). Het bedrijfsmatig werken kan immers het best plaatsvinden binnen private organisaties. Zij zijn dan ook van mening dat al bij het ontwerpen van het beleid aandacht moet zijn voor de wijze van uitvoering. Daar is het belangrijk om helder te krijgen wie de taken gaan uitvoeren en of er sprake moet zijn van concurrentie (Korsten, 2011, p. 13). Bij het uitbesteden aan een externe partij zou er kunnen worden besloten tot privatisering van de publieke taak. Hiervan is sprake wanneer de uitvoering van een publieke taak wordt uitbesteed aan één of meer private partijen (marktpartijen) of wanneer een (onderdeel van een) overheidsorganisatie die een publieke taak uitvoert wordt omgevormd tot een private organisatie. Ook kan het zijn dat de overheid geen publieke taak meer ziet in het nastreven van een bepaald belang (Hoefnagel, 1999, pp. 9-13). In het laatste geval kan de taak aan de markt worden overgelaten en kunnen overheidsorganisaties die zich er nog mee bezig houden worden omgevormd tot private partij. Zo kan concurrentievervalsing

door de overheid of ongewenste vermenging van publieke en private geld- of informatiestromen in hybride organisaties voorkomen worden (Parlement & Politiek, 2014).

Bij een eigen uitvoer door de overheid is er het risico van een monopolypositie door de uitvoerder. Bij een uitbesteding aan een externe partij kan de overheid een klein deel in eigen beheer houden zodat de externe partij een incentive heeft om de prijs en kwaliteit op peil te houden, wil deze dat het contract wordt verlengd. Een organisatie kan ook gebruik maken van vrijwilligers om de taken op een kostenbewuste manier uit te voeren. Bij het inzetten van vrijwilligers is het van belang je als opdrachtgever bewust te zijn dat vrijwilligers persoonlijk teveel betrokken kunnen zijn met de doelgroepen en zich daardoor niet neutraal/waardenvrij opstellen. Dat kan ten koste gaan van de effectiviteit. Met andere woorden de vrijwilligers kunnen zich bij de uitvoer van de taken te emotioneel betrokken voelen en daardoor niet meer objectief kunnen oordelen. (Daemen & Thomassen, 1993 p. 218-235).

### 2.2.3 New Public Governance / De maatschappelijke organisatie

De eerste twee stromingen die zijn besproken - de klassieke publieke organisaties en het bedrijfsmatige werken door overheden of door private organisaties die belast zijn met de uitvoering van een publieke taak - zijn twee bestuursparadigma's die lijnrecht tegenover elkaar staan. De meest recente stroming in de Bestuurskunde en de publieke sector is het zogenaamde New Public Governance (hierna NPG te noemen). Daar waar de eerdere stromingen een duidelijk karaktereigenschap hadden geldt dat voor NPG niet. NPG is een mix van publieke en private kenmerken. Dat betekent ook dat de politiek bij NPG meer betrokken zal zijn dan bij de commerciële organisatie. De commerciële organisatie staat los van de politiek, waar de publieke organisatie een grootte mate van overheidsbemoediging kent. Aangezien NPG een mixvorm is betekent dat dus dat de politieke invloed groter zal zijn dan bij de commerciële organisatie. In tabel 1 staan de twee paradigma's, NPM en de klassieke bureaucratische publieke organisatie met daarbij een aantal kenmerken. Deze kenmerken gaan over de organisatorische eigenschappen van de commerciële instelling en overheidsinstelling. De overheidsinstelling is met de strategie en management gericht op politieke uitgangspunten en probeert de organisatie als een transparante instelling te profileren. De organisatorische verantwoordelijkheid is hier in handen van de politiek. Voor de commerciële instelling geldt dat de strategie en management zich richt op de markt. De doelen zijn hier een vrije bedrijfsvoering met maximale opbrengsten. De commerciële organisatie is juist niet transparant uit concurrentievrees.

Tabel 1: Verschillen tussen overheid en commerciële sector (Brandsen Et Al, 2009)

Overheidsinstelling (Klassiek)	Commerciële instelling (NPM)
Strategie en organisatie op basis van politieke doelstellingen	Strategie en organisatie op basis van kansen op de markt
Management is voornamelijk gericht op een politieke principaal	Management is voornamelijk gericht op de consumenten
Doel is een optimale overeenstemming te creëren met de politieke principaal	Doel is hier maximale vrijheid en onafhankelijkheid van andere organisaties
Het openbaar maken van de kosten/baten aan de politieke principaal	Geen openbaring van kosten/baten, maar een integrale financiële zekerheid om te compenseren tegen risico's
De politieke principaal is verantwoordelijk voor de continuïteit	Het management is verantwoordelijk voor de continuïteit
De kernwaarden hier zijn; regels, wetten, formalisme en publiek belang	De kernwaarden hier zijn; doelen, innovatie, effectiviteit en winst

De verschillen tussen publieke en private organisaties zoals beschreven door Allison (1990) vinden hun aansluiting in tabel 1 van Brandsen Et Al (2009). Beide geven de zelfde verschillen aan tussen publieke (overheid) instellingen en private (commerciële) instellingen. Volgens Allison zit het verschil tussen publieke en private organisaties in de volgende drie kenmerken. Het eerste verschil is te vinden in de *omgeving*. De publieke organisatie is gericht op het uitvoeren van de wettelijke bepalingen en doelen aangereikt door de politiek. De private organisatie handelt op de (vrije) markt met als primaire doelstelling winstmaximalisatie. Ten tweede is de *omgang van de organisatie met de omgeving* verschillend van aard. De publieke organisatie handelt onder het toezicht van heel Nederland en moet zich daarnaar verantwoorden. De private organisatie is slechts verantwoording verschuldigd aan de investeerders en kan vrij handelen. Het laatste verschil is te vinden in de *omgevingsfactoren*, waar als voorbeeld de invloed van politiek op de publieke organisatie kan worden genoemd (Van Thiel, 2002).

Net als Allison heeft ook Jacobs (1992) opgemerkt dat er een aantal verschillen zijn te vinden tussen publieke en private kenmerken. Bij de private kenmerken ligt de nadruk op overleving, winstmaximalisatie en ontwikkeling. Dit kan ook wel worden omschreven als een egocentrische werkwijze, omdat kennis en vermogen niet worden gedeeld. De publieke kenmerken leggen de nadruk op transparantie, doelmatigheid en regelgeving. Dit kan worden omschreven als een sociaal bureaucratische bedrijfsvoering. De onderscheid die Jacobs maakt tussen publieke en private

kenmerken is ook terug te vinden in het werk van Allison (1990) en Brandsen Et Al (2009). Al deze wetenschappers benadrukken het feit dat bij de publieke instelling de politiek meer invloed heeft en transparanter werkt. Terwijl voor de private instelling geldt dat deze zich richt op handelingsvrijheid en winstmaximalisatie.

Wanneer de bovenstaande kenmerken beschreven door Allison, (1990), Jacobs (1992) en Brandsen Et Al (2009) in een mixvorm terugkomen binnen een organisatie kan er worden gesproken van een 'hybride organisatie'. Net als met voertuigen die hybride worden aangedreven doormiddel van een elektromotor en een verbrandingsmotor, geldt voor de hybride organisatie dat deze een 'private-motor' en een 'publieke-motor' heeft. Deze kenmerken zijn integraal en verstrengeld binnen de organisatie. Aan de ene kant is er de wens het publieke belang te borgen, maar tegelijkertijd is er de wens om op een bedrijfsmatige wijze te werken. Deze verstrengeling van doelen en kenmerken leidt daarom niet zelden tot conflicten en botsingen in planning en uitvoer. In tabel 1 is het model van Brandsen Et Al (2009) al gepresenteerd. Hier is het verder uitgebreid met toevoeging van de NPG paradigma en de organisatorische kenmerken beschreven door Jacobs (1992).

**Tabel 2: Verschillen tussen NPG, NPM en Klassieke publieke organisaties naar het model van Brandsen Et Al (2009) en Jacobs (1992)**

<b>Hybride instelling (NPG)</b>	<b>Overheidsinstelling (Klassiek)</b>	<b>Commerciële instelling (NPM)</b>
Strategie en organisatie op basis van kansen op de markt met politieke legitimatie <ul style="list-style-type: none"> <li>• Afstemmen</li> </ul>	Strategie en organisatie op basis van politieke doelstellingen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anticipatie</li> </ul>	Strategie en organisatie op basis van kansen op de markt <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanpassing</li> </ul>
Management is gericht op zowel de politieke principalen als de consumenten	Management is voornamelijk gericht op een politieke principaal	Management is voornamelijk gericht op de consumenten
Doel is hier om een balans te vinden tussen handelingsvrijheid en overeenstemming met de politieke principalen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voice</li> </ul>	Doel is een optimale overeenstemming te creëren met de politieke principaal <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voice</li> </ul>	Doel is hier maximale vrijheid en onafhankelijkheid van andere organisaties <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exit</li> </ul>
Hier geldt een openbaring van de kosten/baten aan de politieke principaal, maar met in achthouding van de	Het openbaar maken van de kosten/baten aan de politieke principaal <ul style="list-style-type: none"> <li>• Roeping</li> </ul>	Geen openbaring van kosten/baten, maar een integrale financiële zekerheid om te compenseren tegen risico's

financiële risico's die een openbaring met zich meebrengen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risicocalculatie</li> <li>• Transparantie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Openheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eigenbelang</li> <li>• Geheimhouding</li> </ul>
Zowel de politieke principaal als het management zijn verantwoordelijk voor de continuïteit <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wederzijdse afhankelijkheid</li> </ul>	De politieke principaal is verantwoordelijk voor de continuïteit <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwoording</li> <li>• Zorgvuldigheid</li> <li>• Regels</li> </ul>	Het management is verantwoordelijk voor continuïteit <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leiderschap</li> <li>• Resultaten</li> </ul>
De kernwaarden hier zijn; een balans tussen enerzijds regels en publiek belang en anderzijds innoveren en kostenbewust werken	De kernwaarden hier zijn; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Algemeen belang</li> <li>• Rechtmatigheid</li> <li>• Behoorlijkheid</li> </ul>	De kernwaarden hier zijn; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Winst</li> <li>• Efficiëntie</li> <li>• Effectiviteit</li> <li>• Innovatie</li> </ul>

De in deze paragraaf genoemde verschillen tussen privaat en publiek door Allison (1990), Van Thiel (2002), Jacobs (1992) en Brandsen Et Al (2009) zijn als volgt samen te vatten. De publieke organisaties worden beïnvloed vanuit de politiek, die stelt de doelen vast en is de eindverantwoordelijke. De publieke organisatie heeft als primaire doel de publieke belangen te behartigen waar openheid en transparantie leidend zijn. De publieke organisatie wordt gekenmerkt door een veelvoud aan regels, wetten en procedures. De private organisatie wordt beïnvloed vanuit de investeerders. De doelen worden vastgesteld door de organisatie zelf eventueel in overleg met de aandeelhouders, waar de organisatie individueel de verantwoordelijkheid draagt en verantwoordelijk is voor de continuïteit. De private organisatie streeft naar vrijheid en winstmaximalisatie.

De onderscheid in organisatorische kenmerken uit tabel 2 vindt zijn uitwerking in de analyse van dit onderzoek. Daar wordt gekeken naar de kenmerken van de commerciële en hybride instelling en in hoeverre dat overeenkomt met de literatuur.

#### 2.2.4 Eerste conclusie

De drie typen organisaties die hierboven zijn besproken kenmerken de ontwikkeling in ons denken over de uitvoering van publieke taken. In de jaren 1950-1970 lag de nadruk op regels en wetten en een

bureaucratische inrichting van de organisaties (Jeong, 2007). Het Public Administration paradigma is te koppelen aan de klassieke bureaucratische publieke organisaties, de Schulddienstverlening zoals deze hedendaags door de gemeente Arnhem wordt uitgevoerd.

Zoals in paragraaf 2.2.2 al uitgebreid is besproken stond de periode 1980 in het teken van 'New Public Management'. Er is een paradigmaverschuiving gaan optreden van het klassieke beeld van overheidsorganisaties naar een meer efficiënte bedrijfsvoering (Hood, 1991).

De derde paradigma is 'New Public Governance'. Hierbij gaat het om een mix van publieke en private kenmerken bij het proces van beleid en uitvoer. Dit is de meest recente ontwikkeling in de Bestuurskunde en heeft zijn intrede begin jaren 2000 gedaan. Dit is waar paragraaf 2.2.3 op in is gegaan met hybriditeit. Belangrijk om te vermelden is dat NPG meer is dan enkel hybride organisaties, dat is slechts een onderdeel. Zo gaat het bij NPG ook om de coproductie (samen doen met de burger) en Good Governance (goed bestuur).

## 2.3 De voor- en nadelen van de verschillende organisatievormen

In de hiernavolgende paragrafen zal er worden ingegaan op de voor- en nadelige aspecten van de verschillende organisatievormen binnen de publieke sector. Op basis van de drie waardenperspectieven van Hood (1991) worden deze waarden geclusterd en toegepast op de eerder besproken organisatievormen.

### 2.3.1 Voor- en nadelen van publieke organisaties

Bureaucratische publieke organisaties zoals Weber (1922) deze heeft beschreven hebben verschillende voordelen waaronder, *professionaliteit*, *doelrationaliteit*, *waarde rationaliteit* en aansturing door een *politieke top* (De Baas, 1995, p. 187). Weber zegt dat een typische kenmerk van bureaucratische functies is dat deze een professionele karakter hebben. *Professionaliteit* betekent hier dat er specifieke functie-eisen aan de functionaris worden gesteld. De uitvoering van het werk moet plaatsvinden binnen de normen van de professie. De *doelrationaliteit* en *waarde rationaliteit* hebben betrekking op het feit dat het gaat om legaal vastgestelde regels, consistent, onpartijdig, betrouwbaar en op een redelijke wijze toe te passen. De *doelrationaliteit* richt zich op het effectief en efficiënt bereiken van bepaalde doelen, waar de *waarde rationaliteit* zich richt op de optimalisering (effectiviteit) van bepaalde waarden.

De bureaucratische organisatievorm heeft veel voordelen voor de *politieke top* doordat de ondergeschikte functionarissen zich plichtsgetrouw vasthouden aan de door de top vastgestelde wetten en regels. Van de ondergeschikte functionarissen wordt verwacht dat zij hun persoonlijke

voorkeuren buiten beschouwing laten en zich richten op de uitvoering van de werkzaamheden zoals deze beschreven zijn door de hogere functionarissen. De voordelen van bureaucratische publieke organisaties zijn samen te vatten als *transparant, betrouwbaar en controleerbaar* (De Baas, 1995, p. 185). Met *transparantie* wordt bedoeld dat de publieke organisatie handelt onder het toezicht van de maatschappij en deze zijn handelingen tegenover de maatschappij moet verantwoorden. Dat maakt het moeilijk om 'achterkamerpolitiek' te bedrijven, alles is open en toegankelijk. De *betrouwbaarheid* heeft betrekking op het feit dat een bureaucratische publieke organisatie geen uitzonderingsregels kent. Daarmee wordt bedoeld dat de burgers een onpartijdige en rechtszekere organisatie tegenover zich hebben. Persoon A wordt exact het zelfde behandeld als persoon B, maar dat kent ook zijn nadelen, waar later op wordt teruggekomen. De *controleerbaarheid* heeft betrekking op de hiërarchische structuur van een bureaucratische organisatie. Er is een hiërarchische verdeling naar taken en bevoegdheden waar de hiërarchisch hogergeplaatste de functionaris onder hem controleert. De top van de bureaucratische organisatie wordt gecontroleerd door de politiek, die op zijn beurt weer moet handelen onder het toezicht van de maatschappij.

Behalve deze voordelen hebben wetenschappers ook de nadelige aspecten van een bureaucratische organisatie laten zien. Zo wordt er gesproken over *formalisme* (Merton, 1952), *regelzucht* (Crozier, 1973), *bureaupolitiek* (Lipsky, 1980), *ambtelijke concurrentie* (Downs 1967), en *freeriding* (Teulings Et Al, 2003). Bij formalisme gaat het er om dat er wordt vastgehouden aan formele regels, ongeacht de feitelijke uitwerking van die regels (De Baas, 1995, p. 193). Bij formalisme bestaat het risico van een rituele doelverschuiving zoals Merton (1952) dat heeft beschreven. Daarbij gebeurt dat het naleven van de regels tot doel wordt verheven terwijl de maatschappelijke doel ondergeschikt raakt. De burgers krijgen dan te horen; 'sorry meneer/mevrouw ik doe slechts wat mij gevraagd wordt, of ik pas alleen maar de regels toe'. De reden waarom deze ambtenaren zich formalistisch opstellen heeft te maken met het minimaliseren van de risico's die zij lopen. Wanneer zij handelen naar de regels lopen zij het minste risico om op hun handelen te worden aangesproken, zij doen namelijk dat wat er van hun wordt verlangd, 'handelen volgens het boekje' (De Baas, 1995, p. 194).

Regelzucht wordt gedefinieerd als; 'een verschijnsel in (bureaucratische) organisaties waarbij diverse actoren belang zien in zoveel mogelijk regels' (De Baas, 1995, p. 189). De drang om zoveel mogelijk regels op te stellen heeft volgens Crozier (1988) te maken met druk vanuit drie richtingen. Zo bestaat er regelzucht vanuit de *ondergeschikten*, vanuit *andere betrokken afdelingen* en vanuit *management*. De druk vanuit ondergeschikten heeft te maken met het feit dat zij niet afhankelijk willen zijn van de persoonlijke macht van hun superieuren. Ze prefereren zekerheid in de vorm van duidelijke regels en handelingsprocedures. De regelzucht vanuit *andere afdelingen* heeft te maken met het feit dat afdelingen voor zich zelf een maximale autonomie willen en de handelingsvrijheid van de

andere afdelingen zoveel mogelijk willen inperken. De achterliggende reden is om zich in te dekken tegen een afhankelijkheid van andere afdelingen wat als bedreigend wordt ervaren. Tenslotte is er regelzucht vanuit het management, wat Crozier 'de vicieuze cirkel van bureaucratie' noemt: omdat het management onvoldoende specialistische kennis bezit is zij afhankelijk van informatie dat hen wordt aangereikt. Uit vrees voor represailles wordt het management gekleurde informatie aangereikt wat leidt tot ondoelmatige beleidsontwikkelingen, dat leidt dan ook weer tot gekleurde informatie wat op zijn beurt weer leidt tot ondoelmatiger beleid. Zo raakt men in een neerwaartse spiraal wat de organisatie meer schaadt dan baat (Crozier, 1973, p.187).

Een bureaucratische organisatie kan leiden tot *bureaupolitiek*, 'het nastreven van het belang van individuele ambtenaren of organisatie-eenheden' (De Baas, 1995). Doordat de ambtenaar eigenbelang najaagt kan dat leiden tot organisationele fragmentatie en schade. Het doel, missie en visie van de organisatie raken ondergeschikt aan de voorkeuren en persoonlijke motieven van de handelende ambtenaar.

Een ander nadelig aspect van een bureaucratische organisatie is de *ambtelijke concurrentie*. Ambtelijke concurrentie houdt in dat ambtenaren onderling met elkaar, of met andere afdelingen gaan concurreren voor meer macht en financiën. Persoonlijk kan dat tot winsten leiden, maar vaak gaat dat gepaard met organisationele schade. Dat leidt namelijk tot een verlies aan tijd en geld doordat er moet worden gezocht naar onderlinge afstemming. Behalve het zoeken naar gemeen goed, is er het risico van conflicten door botsende doelen en prioriteiten wat het hele proces nog verder vertraagd (Downs, 1967, p. 119).

Resumerend kan worden gesteld dat de bureaucratische organisatie wordt overheerst door een cultuur van regels en procedures. De inrichting is hiërarchisch van aard wat ertoe leidt dat de hogergeplaatste functionaris zeggenschap heeft over de lagere. De organisationele waarden binnen de bureaucratische organisatie zijn voorspelbaarheid, transparantie en vertrouwen. In tabel 3 zijn de voor- en nadelen van de klassieke bureaucratische publieke organisatie opgesomd.

**Tabel 3: Voor- en nadelen van de Klassieke Bureaucratische Publieke Organisatie**

<b>Voordelen</b>	<b>Nadelen</b>
Professionaliteit	Formalisme
Doelrationaliteit	Regelzucht
Waarde rationaliteit	Bureaupolitiek
Politieke top	Ambtelijke concurrentie
Transparantie	

### 2.3.2 Voor- en nadelen van commerciële organisaties

Hier wordt er ingegaan op de voor- en nadelige aspecten van een bedrijfsmatige aanpak binnen de publieke sector.

Bedrijfsmatig werken heeft voordelen zoals, *duurzaamheid, prijs/kwaliteit concurrentie, samenwerking, sturen op effecten, klantgerichtheid, anticipatie, decentralisatie, en ontwikkeling* (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992). De *duurzaamheid* heeft betrekking op het zuinig omgaan met schaarse middelen, te denken valt aan tijd en geld; eenmaal uitgegeven is het weg. Daarom tracht NPM zuinig om te gaan met deze middelen. *Concurreren op de prijs en kwaliteit* maakt het mogelijk om een zo goed mogelijk product tegen zo laag mogelijke kosten aan te bieden (Hood, 1991, p. 4). Een dergelijke aanpak leidt tot een stimulans om na te denken over de eigen processen hoe deze zo efficiënt en effectief mogelijk ingericht kunnen worden. Bij de *samenwerking* is het belangrijk om de burgers bij het beleid(ontwikkeling) te betrekken, omdat zij de uiteindelijke doelgroep zijn en dat tot meer legitimiteit kan leiden. Omdat de middelen iets zijn dat een organisatie niet altijd in de hand heeft is het verstandiger te *sturen op effecten*. De middelen aanpassen is complexer dan te sturen op dat wat je hebt gemeten. Geld toeleggen is makkelijker gezegd dan gedaan, wat raadzamer is, is om de geconstateerde afwijking te analyseren en aan de hand van mogelijke oplossingen een rationele afweging te maken om de afwijking te corrigeren. Zo kan er worden gestuurd op de effecten zonder noodzaak van extra middelen (Hood, 1991, p. 5). De burgers zijn de *klanten* en de diensten/producten zijn voor hen bestemd. Als de organisatie tevreden klanten wil, dient zij te luisteren naar de wensen van de klanten en deze zoveel mogelijk te realiseren. Om negatieve (externe) effecten tegen te gaan is het verstandig dat de organisatie *toekomstgericht* te werk gaat. Dreigt er een mogelijke crisis dan kan hier tijdelijk op worden ingespeeld (Osborne & Gaebler, 1992, p. 8). De *decentralisatie* heeft betrekking op het democratiseringstendens. Het is beter om taken zo dicht mogelijk bij de burgers te plaatsen, omdat de wensen van de burgers daar het meest tot hun recht komen. De *ontwikkeling* heeft betrekking op de concurrentie van de overheid met de marktpartijen. Dat kan een stimulans zijn voor de overheidsorganisatie om te innoveren zodat ze mee kunnen komen met private partijen.

Korsten (2011, p. 50) heeft in zijn onderzoek naar private organisaties de nadelige punten onderzocht en noemt de volgende; *onethisch gedrag, politieke controle, concurrentie en oneliners*. Ondernemerschap in de publieke sector zou volgens Korsten mogelijkwijs kunnen leiden tot onethisch gedrag, doordat ambtenaren eigenbelang najagen en hierbij misbruik maken van mensen en middelen. In de private sector wordt er te weinig rekening gehouden met de invloed en macht van politieke machthebbers op de organisatie. Ondernemerschap wordt teveel gezien vanuit een commerciële bril waar de politiek veel minder invloed heeft. Ook concurrentie binnen de publieke sector zou kunnen leiden tot onrealistische en slechte besluiten. De organisaties zullen proberen elkaar

de loef af te steken. Anderzijds is hier op te merken dat concurrerend werken in de publieke sector niet altijd mogelijk is, zie de Schulddienstverlening. Daar is één organisatie aangesteld, de cliënten hebben geen keuzevrijheid en zijn aangewezen op de instelling gekozen door de overheid. Het bedrijfsmatige werken weet mooi te verwoorden wat het moet zijn, maar mist diepgang. Dat leidt tot oneliners zoals het hebben van 'een duidelijke missie'. De vraag is wat houdt dat in, waar dient het toe en hoe moet dat worden verwezenlijkt (Kosten, 2011, p. 51)?

Samenvattend kan worden gesteld dat bedrijfsmatig werken binnen organisaties leidt tot een zakelijke insteek. Er heerst een cultuur van presteren naar beloning, er wordt afgerekend op dat wat is bereikt. Er wordt gewerkt met prestatie indicatoren welke als draaiknop van het management fungeren. Draait het management aan knop X dan moet dat leiden tot minder Y. In onderstaande tabel 4 zijn de voor- en nadelige aspecten van bedrijfsmatige werken binnen organisaties opgenomen.

**Tabel 4: Voor- en nadelen van bedrijfsmatig werken binnen private organisaties**

Voordelen	Nadelen
Duurzaamheid	Onethisch gedrag
Concurrentie op de prijs/kwaliteit	Gebrekkige politieke controle
Maatschappelijke samenwerking (coproductie)	(Markt)concurrentie
Sturen op effecten	Oneliners
Klantgerichtheid	
Anticiperende visie	
Decentralisatie	
Ontwikkeling & Innovatie	

### 2.3.3 Voor- en nadelen van hybride organisaties

De meest genoemde kenmerk van hybride organisaties is dat zij moeten balanceren tussen publieke en private waarden en doelen. Zij moeten het midden vinden tussen twee culturen. Net als de vorige twee organisatievormen kunnen er voor de hybride organisatie ook een aantal voor- en nadelen worden benoemd. De hybride organisatie heeft de voordelen van een *breder doelgroep*, *politieke vervlechting* en de *beperkte verantwoordelijkheid* (Karré, 2007, p. 7).

De bredere doelgroep komt doordat een hybride organisatie te maken heeft met publieke en private belangen. Dat maakt het relatief gezien moeilijk, omdat de publieke belangen doelmatigheid zullen zijn terwijl de private belangen meer richting zuinigheid en duurzaamheid gaan. Deze belangen kunnen conflicterend met elkaar zijn. Dit lijkt nadelig en is het misschien ook wel, maar dat maakt het ook meteen een voordeel. Doordat de hybride organisatie een bredere doelgroep heeft kan deze

mogelijkerwijs meer draagvlak creëren. De politieke vervlechting heeft te maken met het feit dat de politiek nauw betrokken is bij de publieke organisatie. Dat kan leiden tot meer controle, dus minder handelingsvrijheid, maar tegelijkertijd kan dat ook voordelig werken doordat de politiek gaat over wetten en regels wat in het voordeel van de hybride organisatie kan uitpakken. Doordat de uiteindelijke verantwoordelijkheid bij de politiek ligt kunnen hybride organisaties meer risico nemen wat ook weer voor- en nadelig kan uitpakken. De politiek heeft bij hybride organisaties meer inspraak, omdat het om publieke taken gaat. De overheid is dan genoodzaakt toezicht te houden op de organisatie om het maatschappelijk belang te kunnen waarborgen (Brandsen & Karré, 2010, pp. 7-13).

De cultuur binnen hybride organisaties zou volgens Jacobs (1992) gedoemd zijn te mislukken. Hij is van mening dat twee contrasterende waarden niet passen binnen één cultuur. Meer specifiek voor dit onderzoek zou de hybride organisatie betekenen dat de Schulddienstverlening wordt uitgevoerd door een maatschappelijke organisatie. Een organisatie die los staat van de overheid, geen commerciële insteek heeft en winstmaximalisatie niet als primaire doelstelling ziet. Jacobs (1992) zou in dit geval zeggen dat de Schulddienstverlening die wordt uitgevoerd door een maatschappelijke organisatie geen succes kan zijn, omdat de organisatie bedrijfsmatig wil opereren bij de uitvoer van een publieke taak. Hij zegt het is kiezen of delen, de organisatie kan niet én bedrijfsmatig werken én publieke taken behartigen.

Samenvattend kan worden gezegd dat in tegenstelling tot de vorige twee paragrafen over de bureaucratische organisatie en de commerciële organisatie waar een contrasterende verdeling is tussen de voor- en nadelen dat bij de hybride organisatie minder het geval is. Hier valt direct op dat wat als een voordelig aspect geldt ook weer direct een nadelig aspect kan zijn. Het is als een muntstuk dat op beide zijden kan vallen en tegenstrijdige resultaten met zich mee kan brengen (Karré, 2007, p. 16). Net als in de vorige twee paragrafen zijn hier ook gemakshalve de voor- en nadelige aspecten van hybride organisaties opgenomen in tabel 5.

**Tabel 5: Voor- en nadelen van hybride organisaties binnen de publieke sector**

<b>Voordelen</b>	<b>Nadelen</b>
Bredere doelgroep	Doel/waarde conflict
Politieke vervlechting	Politieke bemoeienis
Beperkte verantwoordelijkheid	Gedeeltelijke doelbereiking
	Beperkte handelingsvrijheid
	Onduidelijk wie de verantwoordelijke is

#### 2.3.4 De waardenperspectieven van Hood toegepast op de drie organisatievormen

De eerder besproken paragrafen hebben de nadruk gelegd op de voor- en nadelige aspecten van de verschillende organisatievormen. In deze paragraaf worden die voor- en nadelen op een rij gezet. De verschillende voor- en nadelen worden daarvoor eerst om(ge)schreven als neutrale waarden en vervolgens gekoppeld aan drie zogenaamde waardenclusters die voorkomen binnen de verschillende (publieke) organisatievormen (Hood, 1991, p. 10). Het gaat om de volgende drie waardenclusters:

1. Het *Sigma-cluster* verwijst naar zuinigheid en efficiëntie;
2. Het *Theta-cluster* verwijst naar billijkheid en eerlijkheid; en
3. Het *Lambda-cluster* heeft betrekking op veiligheid en veerkracht van een organisatie.

Het Sigma-cluster heeft als centrale eigenschap het tegengaan van overschotten en voorkomen van speling binnen de organisatie. De bedoeling is dat de juiste middelen en mensen op de juiste plek op de juiste tijd aanwezig zijn. Dat is efficiënter en voorkomt voorraden die niet direct worden gebruikt en leidt dus tot besparingen. Verder is hier sprake van beloning naar prestatie. Dat zorgt ervoor dat er geen geld wordt uitgeven aan zaken die niet zijn gerealiseerd. Ten slotte zijn er administratieve kosten die gemoeid zijn met het werk dat moet worden gedaan. Belangrijk is om deze zo laag mogelijk te houden en enkel te gebruiken indien noodzakelijk. Het gaat hier dus om het minimaliseren van administratieve taken (en daarmee kosten). Het Sigma-cluster wordt vooral gemeten in tijd en geld (Hood, 1991, p. 12).

Het Theta-cluster wordt geassocieerd met eerlijkheid, rechtvaardigheid en gelijkheid. Hier gaat het om een open huishouden bedrijfsvoering. De transparantie binnen de organisatie wordt als belangrijk beschouwd. De nadruk ligt op een eerlijke beloning en gelijke behandeling van de ambtenaren, er is geen sprake van onderlinge concurrentie of conflicten. De Theta-cluster wordt gemeten als in, hoe de ambtenaar presteert, hoe hij is omgegaan met de publieke middelen en of hij de publieke belangen heeft behartigd (Hood, 1991, p. 13).

Het Lambda-cluster wordt verbonden aan waarden als, betrouwbaarheid, robuustheid en adaptiviteit. Hier wordt succes gemeten aan de hand van de standvastigheid van de organisatie en de betrouwbaarheid. Het falen van de organisatie wordt gemeten als gemiste kansen om te leren en voorgedane catastrofes. De Lambda-cluster wordt veelal geassocieerd met het houden van back-ups bij onvoorziene omstandigheden om tegenvallende resultaten op te vangen. Ten tweede is er diversiteit wat inhoudt dat er binnen de organisatie verschillende op zichzelf staande afdelingen zijn om 'group think' te voorkomen. Een derde kenmerk hier is de robuustheid en dat heeft betrekking op het gebruiken van meer middelen dan eigenlijk nodig is als zekerheidsmechanisme (Hood, 1991, p 14).

De verschillende voor- en nadelen van de organisatievormen (klassiek, NPM en NPG) kunnen worden geclusterd op basis van de waardenperspectieven van Hood (Sigma, Theta en Lambda). De uitwerking hiervan is te vinden in tabel 6. Per waarde is vervolgens aangegeven hoe de organisatievorm hier *over het algemeen* op 'scoort'. Om de waarden te kunnen meten wordt er gewerkt met een 'plus/min' meetsysteem.

Tabel 6: Score Kaart Indicator naar de waardenperspectieven van Hood (1991)

<b>Organisatievormen / Waardenperspectieven (Hood, 1991)</b>	<b>Klassieke Bureaucratische Publieke Organisatie</b>	<b>Commerciële Publieke Organisatie</b>	<b>Hybride Publieke Organisatie</b>
<b>Sigma-cluster <math>\sigma</math></b>	-	++	+
Research & Development	-	++	+
Toekomstvisie	-	++	+
Klantbelang	+ -	++	+
Resultaatgericht sturen	-	++	+
Concurrentie	--	++	+ -
Duurzaamheid	+ -	++	+
Handelingsvrijheid	-	+	+ -
Doel rationaliteit	-	++	+
<b>Theta-cluster <math>\theta</math></b>	++	+ -	+
Betrouwbaarheid	++	+ -	+
Transparantie	++	+ -	+
waarde rationaliteit	+ -	+	+
Ethiek	++	+ -	+
Verantwoording	++	+ -	+
<b>Lambda-cluster <math>\lambda</math></b>	+ -	+ -	+
Expertise	++	+	+
Hiërarchische organisatiestructuur	++	-	+ -
Politieke inmenging	++	+ -	+
Coproductie	-	+	+ -
Draagvlak	+ -	+	++
Doel/waarde conflicten	-	-	++

Waarde	Omschrijving
--	<i>Zeer beperkt aanwezig</i>
-	<i>Beperkt aanwezig</i>
+ -	<i>Neutraal</i>
+	<i>Aanwezig</i>
++	<i>Duidelijk aanwezig</i>

### 2.3.5 Gemeentelijke uitgangspunt van de Schulddienstverlening

Nu de tabel met verschillende waarden is ingevuld voor verschillende typen organisaties kan nader worden gekeken naar die waarden die voor de gemeente Arnhem als belangrijk (zouden moeten) worden beschouwd voor de uitvoering van de Schulddienstverlening. In deze studie zal specifiek naar die waarden worden gekeken. Om deze waarden te bepalen zullen een aantal uitgangspunten van de gemeente Arnhem worden beschreven.

In het Arnhemse beleidsdocument 'Activerende Schulddienstverlening' (Divosa, 2011) zijn de volgende twee uitgangspunten van het beleid opgenomen:

- Het doel van de Schulddienstverlening is dat cliënten financieel vaardig en zelfredzaam worden. Een schuldregeling kan onderdeel zijn van het proces, maar dat is geen doel op zich. Belangrijk is dat de cliënt zich maximaal ontwikkelt wat afhankelijk is van zijn eigen inzet. De cliënt dient bij de start al de nadruk te leggen op zelfredzaamheid waar deze voor zijn eigen financiën en administratie moet zorg dragen. Het gaat om 'het zelf kunnen', in plaats van 'het laten doen'. De professional heeft hierbij slechts een sturende rol; en
- De schuldenaar is verantwoordelijk voor zijn eigen schuldsituatie. Dat betekent dat de professional de schuldenaar zal coachen en begeleiden gedurende het traject, maar de schuldenaar is degene die de uiteindelijke beslissingen behoort te nemen en is daarvoor zelf verantwoordelijk.

In de literatuur is er uitgebreid onderzoek verricht naar verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers. Tonkens (2003) heeft in haar boek; 'Mondige burgers getemde professionals' uitgebreid beschreven wat *verantwoordelijkheid* en *zelfredzaamheid* inhouden en wat dit betekent voor de professional.

### *Verantwoordelijkheid*

De gemeente Arnhem is één van de gemeenten die het probleem van schulden op de langere termijn wil oplossen. Het doel is de cliënten bewust te maken van hun eigen (financiële) verantwoordelijkheid zodat zij in de toekomst niet terugvallen in de schulden. Voor de professional betekent dit volgens Tonkens (2003, p. 90) dat hij cliënten direct bij het proces betreft en de bal bij hen legt. Hierdoor krijg je een constructieve samenwerkingsrelatie waar de uiteindelijke beslissingen worden genomen door de cliënt. Denkt de professional dat een beslissing van de cliënt negatieve (externe) gevolgen zou kunnen hebben dan kan deze interveniëren door te adviseren, maar meer ook niet.

### *Zelfredzaamheid*

Zelfredzaamheid is een term dat inmiddels breed geaccepteerd is in de publieke sector, maar in het bijzonder in de Schulddienstverlening (Bijlage 1). Onderling tussen gemeenten bestaan er veel verschillen in de wijze van inrichting van de Schulddienstverlening. Sommige gemeenten leggen de nadruk op het actieve burgerschap waar andere gemeenten de burger meer op afstand houden (Arnhem, 2014). Wel valt in ieder geval te stellen dat de 44 grootste gemeenten in Nederland allemaal een vorm van activerende burgerschap hanteren (Bijlage 1). Het activerende burgerschap komt voornamelijk terug in de vroegsignalering de coaching en begeleiding.

Zelfredzaamheid is een sleutelbegrip geworden sinds midden jaren negentig. Het komt ook nadrukkelijk naar voren in het minderhedenbeleid, waaronder de Schulddienstverlening valt. Het is dan ook prominent aanwezig in de beleidsnota's (Divosa, 2011). Je leest; 'Activerend Burgerschap', 'Vroeg signalering', 'Preventie', 'Begeleiding', 'Coaching' en 'Leren omgaan met schulden'. Het komt er op neer dat de gemeenten willen dat de burgers in staat zijn hun eigen leven en financiën te beheersen. De burgers worden dus ondernemer van hun eigen leven (Tonkens, 2003, p. 96). Voor de professional betekent dit, dat de schuldenaar op een adequate manier begeleidt moet worden wat vraagt om kennis en expertise van de professional.

Met betrekking tot de Schulddienstverlening is het van belang hier te vermelden dat zelfredzaamheid veelal beperkt wordt tot economische zelfstandigheid. Echter is het belangrijk op te merken dat actieve burgerschap verder gaat dan enkel financieel zelfredzaam zijn. Het heeft ook betrekking op re-integratie binnen de maatschappij (sociale interactie, communicatie en educatie). Het gaat vaak om mensen die uit een moeilijke situatie moeten komen. Te denken valt aan een echtscheiding, ontslag of een faillissement. Die mensen zitten vaak aan de grond en weten niet meer wat ze moeten. De Schulddienstverlening beoogt deze mensen bij te staan en te helpen. Daarbij hoort niet allen het aflossen van (eventuele) schulden, maar ook het sociale en psychologische proces om weer te kunnen participeren in de maatschappij (Gemeente Arnhem, 2014).

### 2.5.6 Arnhemse belangen bij een uitbesteding van de Schulddienstverlening

In de vorige paragraaf zijn twee uitgangspunten van het Activerende Schulddienstverlening besproken. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan wat de gemeente Arnhem meer specifiek belangrijk vindt bij een uitbesteding van de Schulddienstverlening (Gemeente Arnhem, 2012). Het belang dat wordt toegekend aan zelfredzaamheid en zelfstandigheid zien we ook hier terug. Een viertal aspecten worden als kritisch gezien bij een uitbesteding van de Schulddienstverlening:

1. De kwaliteit;
2. De kosten;
3. Het personeel; en daarnaast is er een vierde meer algemeen uitgangspunt, namelijk
4. De eindverantwoordelijke blijft de gemeente Arnhem

Bij de *kwaliteit* gaat het om de klanttevredenheid, het slagingspercentage, het groeien op de zogenaamde Schulddienstverleningsladder en een NVVK certificering. Het is voor de gemeente Arnhem belangrijk dat bij een uitbesteding van de Schulddienstverlening de klanttevredenheid minimaal op een gelijke niveau blijft en bij voorkeur beter wordt. Het slagingspercentage heeft betrekking op het aantal cliënten dat aanvraag doet op de Schulddienstverlening en het traject succesvol afrondt. Hier geldt dat het slagingspercentage minimaal gelijk moet zijn of hoger. Groeien op de Schulddienstverleningsladder heeft betrekking op de mate waarin de cliënt zich ontwikkelt in het schuldenproces. Hier zien we het belang voor verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid terugkomen. De Schulddienstverleningsladder bestaat uit zeven stappen die allen moeten worden doorlopen wil de cliënt in aanmerking komen voor een schuldregeling. Het betreft de volgende stappen:

1. Zorgdragen dat schuldeisers correct beslag leggen;
2. Gebruik maken van inkomensondersteunende voorzieningen (toeslagen);
3. Betaling van primaire lasten (huur, gas, water, licht en zorgverzekering);
4. Uitgaven beperken waar mogelijk;
5. Zelfinitiatief om extra inkomsten te verwerven;
6. Zoveel mogelijk afbetalen van de schuldeisers; en
7. Niet meer uitgeven dan beschikbaar en nieuwe schulden voorkomen.

De eerste drie stappen laten zien dat de cliënt een minimale stabiliteit heeft. Dat geldt als basis die moet worden gelegd voor een vervolg van het proces. De stappen vier en vijf laten zien dat de cliënt zijn schulden ook daadwerkelijk probeert aan te pakken. Hier zie je het belang van zelfstandigheid terugkomen. De laatste twee stappen laten zien dat de cliënt aantoonbaar stabiel is en klaar is voor

een schuldregeling. Hier zie je het belang van zelfredzaamheid. Ook hier geldt dat de groei op de ladder minimaal gelijk moet zijn of hoger. De laatste kwaliteitseis heeft betrekking op een NVVK accreditatie. De gemeente Arnhem wil dat de externe partij een NVVK certificaat bezit wil deze meedoen met de aanbestedingsprocedure. Omdat deze accreditatie niet afhangt van het type organisatie wordt dit aspect verder niet meegenomen.

Bij de *kosten* gaat het om het terugdringen van een structurele overschrijding van het Schulddienstverleningsbudget. Hiervoor wordt jaarlijks €2.46 miljoen euro gereserveerd, maar de werkelijk kosten liggen rond de €3.2 miljoen euro. Dat is, zoals eerder gemeld, ook de voornaamste reden van de gemeente Arnhem om de Schulddienstverlening extern te plaatsen. Daarmee wordt beoogd de budgetoverschrijding te voorkomen. Hier gaat het dus om dat de begrote kosten niet hoger komen te liggen dan de daadwerkelijke kosten. Met andere woorden, de gemeente Arnhem wil jaarlijks niet meer dan €2.46 miljoen uitgeven aan de Schulddienstverlening.

Een ander uitgangspunt heeft te maken met het *personeel*. Bij het Budget Advies Centrum (gemeente Arnhem) zijn er momenteel 38 arbeidskrachten. De gemeente Arnhem wil dat de winnende partij van de aanbesteding het BAC personeel meeneemt in haar eigen bestand. Dit geldt enkel voor de vaste arbeidskrachten. Omdat ook dit aspect niet direct afhangt van de kenmerken van de verschillende typen organisatie, maar meer van de aanbieder zelf wordt dit aspect verder niet meegenomen in dit onderzoek.

Een aspect dat wel wordt meegenomen is het feit dat de gemeente Arnhem uiteindelijk verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid. Ook wanneer de gemeente besluit de Schulddienstverlening uit te besteden aan een externe organisatie. Dit staat wettelijk vastgelegd (Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening, 2014). De gemeente Arnhem wordt door de nationale overheid aangesproken op eventuele wanprestaties zelfs wanneer de Schulddienstverlening is uitbesteed.

### 2.3.7 Kritisch neutrale variabelen voor de gemeente Arnhem

In tabel 6 zijn verschillende waarden opgenomen en gekoppeld aan de waardenperspectieven van Hood (1991) met de drie organisatievormen. In deze paragraaf wordt gekeken welke waarden het meest relevant zijn met het oog op de uitgangspunten van het Arnhemse Schulddienstverlening. Op basis van de verschillende documenten kunnen de volgende uitgangspunten benoemd worden:

- Klanttevredenheid;
- Slagingspercentage;
- Verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid bij de cliënt;
- Kosten; en

- Verantwoordelijkheid van de gemeente

Op basis van deze uitgangspunten zullen verschillende waarden worden geselecteerd waarnaar specifiek zal worden gekeken in dit onderzoek.

Het uitgangspunt van klanttevredenheid kan gekoppeld worden aan de waarde *draagvlak* en *klantbelang*. Het belang van de cliënt staat dus voorop en het schuldproces wordt afgestemd op de individu. Bij de draagvlak is het belangrijk dat de schuldenaren zich kunnen vinden in het beleid. Zij zijn immers de doelgroep, maar dat betekent niet dat het proces altijd wordt aangepast aan de klantwensen. Het klantbelang is belangrijk, maar de doelverwezenlijking is belangrijker en dat betekent soms wat anders doen dan wat de schuldenaar wil.

De vereiste van een slagingspercentage vraagt om een mate van *handelingsvrijheid* en *expertise* en mogelijk *resultaatgerichtheid*. Het Schulddienstverleningsproces in Arnhem kent geen standaardoplossing, maar een op maat gesneden pakket. Daarmee wordt bedoeld dat de diensten worden afgestemd op de behoefte van de cliënt. Heeft de cliënt psychische problemen dan wordt deze hiervoor behandeld. Een andere cliënt kan fysiek en mentaal goed functioneren, maar mist bijvoorbeeld de administratieve vaardigheden. De bedoeling is dat de professional de cliënt begeleidt en idealiter schuldenvrij weet te krijgen. Daarbij is het van belang dat de professional de cliënt kan overtuigen en duidelijk kan maken dat hij het beste met hem voor heeft. De gemeente Arnhem wil dus *experts* op het gebied van de Schulddienstverlening die de cliënten op een professionele wijze kunnen begeleiden.

De waarde van resultaatgerichtheid lijkt een belangrijke waarde hier. Uiteindelijk dient het slagingspercentage gelijk te blijven. Tegelijkertijd echter zien we dat er ook nadruk wordt gelegd op zelfstandigheid en zelfredzaamheid van de cliënt. Zoals gezegd betekent dit dat de cliënt zelf aan de slag moet. Dit staat enigszins op gespannen voet met de resultaatgerichtheid omdat de professionals in minder mate zelf kunnen sturen. Zoals hierboven gezegd, wanneer de professional denkt dat een beslissing van de cliënt negatieve (externe) gevolgen zou kunnen hebben dan kan deze interveniëren door te adviseren, maar meer ook niet. De schuldenaar en professional werken samen aan een oplossing, waarbij de schuldenaar de uiteindelijke beslissingen neemt, maar waar ook zeker de professional de verantwoordelijkheid heeft de schuldenaar op juiste wijze te adviseren.

De vierde uitgangspunt betreft de kosten. *Duurzaamheid* is een belangrijk pijler voor de kosten. Hier geldt dat het vastgesteld jaarlijkse budget van €2.46 miljoen niet mag worden overschreden. Daarom wil de gemeente Arnhem ook de Schulddienstverlening uitbesteden. De gedachte is dat het goedkoper kan. Tegelijkertijd mag de kwaliteit niet onder de lagere kosten leiden.

Die moet op een gelijke niveau blijven of beter. De duurzaamheid heeft dus ook betrekking op het aantal uitvallers en recidieven in de Schulddienstverlening, omdat die de kosten in de Schulddienstverlening kunnen opdrijven. Het kost de gemeenten immers dubbel wanneer cliënten terugkomen na een niet geslaagde schuldtraject.

Een ander uitgangspunt betreft de verantwoordelijkheid van de gemeente. Hoewel voor de Schulddienstverlening in Arnhem betekent dat de uitvoerende organisatie een bepaalde mate van handelingsvrijheid heeft voor het schuldenproces, is het van belang dat er niet wordt afgeweken van het Arnhemse beleid. De Gemeente Arnhem blijft de eindverantwoordelijke wat betreft de uitvoer. De nationale overheid roept bij negatieve resultaten niet de Schulddienstverlenende organisatie ter verantwoording, maar de gemeente Arnhem. Om er zeker van te zijn dat de organisatie handelt naar het Arnhems beleid is het van belang dat deze *betrouwbaar* is, *transparant* is en zelf *verantwoording* aflegt.

De in deze paragraaf beschreven uitgangspunten van de gemeente Arnhem kunnen worden geclusterd naar de waardenperspectieven van Hood (1991).

Tabel 7: Gemeentelijk uitgangspunten van Arnhem naar de waardenperspectieven van Hood (1991)

<b>Organisatievormen / Waardenperspectieven (Hood, 1991)</b>	<b>Commerciële Publieke Organisatie</b>	<b>Hybride Publieke Organisatie</b>
<b>Sigma-cluster <math>\sigma</math></b>	++	+
Klantbelang	++	+
Resultaatgericht sturen	++	+
Duurzaamheid	++	+
Handelingsvrijheid	+	+ -
<b>Theta-cluster <math>\theta</math></b>	+ -	+
Verantwoording	+ -	+
Transparantie	+ -	+
Betrouwbaar	+	+ -
<b>Lambda-cluster <math>\lambda</math></b>	+ -	+
Expertise	+	+
Coproductie	+	+ -
Draagvlak	+	++

## 2.4 Conclusie

Dit hoofdstuk is gestart met een introductie over publieke taken. Daarbij gaat het om taken met een maatschappelijk belang die het best tot hun recht komen door de overheid. Vervolgens is de lijn doorgetrokken naar de mogelijk organisatietypen die de publieke taken kunnen uitvoeren. Daar zijn drie mogelijkheden namelijk; bureaucratisch, commercieel en hybride. In de analyse zullen de verschillende karaktereigenschappen van deze organisaties gebruikt worden om de uitvoerende organisaties te beschrijven.

Nadat de organisatietypen zijn beschreven zijn deze onderzocht aan de hand van literatuurstudie. Daar is gekeken wat de voor- en nadelige aspecten van deze ideaaltypische organisaties zijn. Daaruit is gebleken dat de bureaucratische organisatie erg betrouwbaar is, maar niet open staat voor vrijheid of flexibiliteit. De commerciële organisatie geniet juist veel vrijheid en richt zich op kostenbeperkende ingrepen, maar als keerzijde kent deze type organisatie een maatstaffixatie op winst en continuïteit in plaats van het maatschappelijke belang voorop te stellen. Ten slotte is er de hybride organisatie wat een combinatie is van de voorgaande twee organisatietypen. Bij de hybride organisatie blijken de voor- en nadelen vaak afhankelijk te zijn van tijd en plaats aangezien de voordelige aspecten net zo goed nadelig kunnen werken en vice versa.

De laatste stap in dit hoofdstuk is het uitwerken van de organisatievormen volgens de waardenperspectieven van Hood (1991) tabel 6. Omdat niet alle variabelen even belangrijk zijn voor de gemeente Arnhem zijn de uitgangspunten van hun beleid onderzocht en gekeken welke variabelen uit tabel 6 het meest relevant zijn voor de gemeente Arnhem. Deze variabelen zijn vervolgens uitgewerkt zoals terug te vinden in tabel 7. De waarden in deze tabel zal gebruikt worden om de verschillende organisaties te beoordelen op het realiseren van verschillende waarden.

### 3. Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt de methodologische keuze van dit onderzoek verantwoord. Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de (vergelijkende) casestudie als onderzoeksmethode. Vervolgens wordt in de casusselectie ingegaan op de geselecteerde onderzoekseenheden. Bij de operationalisatie worden de verschillende organisatiekenmerken en waarden uit de theorie meetbaar gemaakt. Omdat de dataverzameling op verschillende manieren kan verlopen wordt dat in dit hoofdstuk toegelicht. Daar wordt ingegaan op wat wordt onderzocht, op basis waarvan en waarom. Tot slot wordt dit hoofdstuk afgesloten met een conclusie waarin de validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid van het onderzoek aan bod komen.

#### 3.1 Vergelijkende casestudie

In dit onderzoek is gekozen voor een vergelijkende casestudie. Een casestudie is een onderzoeksmethode voor het onderzoeken van bepaalde hedendaagse verschijnselen in de natuurlijke context waarbij gebruik wordt gemaakt van verschillende bewijsmaterialen (Robson, 2002, p. 178). De vergelijkende casestudie vergelijkt twee of meer verschijnselen in de natuurlijke context. Deze cases worden met elkaar vergeleken teneinde onderzoeksresultaten te vinden.

Bij een casestudieonderzoek is de context een belangrijk aspect. Yin (2003, pp. 12-17) zegt hierover dat in casestudieonderzoek het mogelijk is de karaktereigenschappen van de natuurlijke verschijnselen in het onderzoek mee te nemen. Dat betekent dat de case in detail en in de werkelijke omgeving kan worden onderzocht. Wel moet worden opgemerkt dat de grens tussen het bestudeerde verschijnsel en de context waarin het wordt bestudeerd niet altijd even duidelijk is bij casestudieonderzoek (Swanborn, 1996, pp. 24-44). Dit is anders dan met een wetenschappelijk experiment waar het onderzoek juist in een strikt gecontroleerde context wordt uitgevoerd.

Morris en Wood (1991) stellen dat casestudieonderzoek interessant is wanneer de onderzoeker de context van het onderzoek en processen wil begrijpen. De casestudie als onderzoeksmethode is goed bruikbaar wanneer de onderzoeker op zoek is naar antwoorden als; 'waarom', 'wat' en 'hoe'. Dat is ook de reden dat casestudieonderzoek veel wordt gebruikt in verklarende en evaluatieve onderzoeken (Saunders et al, 2011, p. 122). Braster (2000) bevestigt dit. Volgens hem wordt casestudieonderzoek veelvuldig toegepast in evaluatie- en beleidsonderzoeken. Bij bepaalde wetenschappelijke disciplines zoals de Bestuurskunde geldt de casestudie zelfs als de meest gebruikte onderzoeksmethode (Braster, 2000, p. 20).

Bij casestudieonderzoek gaat het volgens Braster (2000, p. 23) om de volgende kenmerken:

- Er is/zijn één of enkele onderzoekseenheden;
- De selectie van onderzoekseenheden is op theoretische gronden;
- Er wordt gemeten over een langere periode;
- Er zijn geen controlemomenten;
- Er wordt gebruik gemaakt van diepte-interviews en documenten als dataverzamelmethode;
- Er is sprake van een groot aantal eigenschappen of theoretische concepten;
- Er volgt een kwalitatieve analyse van de empirische variabelen; en
- Er zijn meerdere analyseniveaus.

Casestudieonderzoek valt uiteen in inductief en deductief onderzoek. Bij inductief onderzoek wordt eerst data verzameld en vervolgens wordt van daaruit gezocht naar theorie. Dat is theorievormend onderzoek. Dit type onderzoek wordt gebruikt wanneer er geen of weinig theorie is over het onderwerp. Deductief onderzoek houdt in dat de theorie wordt toegepast op de empirie. Deductief onderzoek is vaak theorie toetsend onderzoek (Braster, 2000, p. 29). Dit onderzoek is deductief van aard, omdat de theorie wordt getoetst.

Net als andere onderzoeksmethode kent de casestudie ook voor- en nadelige aspecten. Deze zijn samengevat in tabel 8 (Hutjes & Van Buuren, 1992, p. 56-63).

**Tabel 8: De voor- en nadelen van casestudieonderzoek (Hutjes & Van Buuren, 1992)**

<b>Voordelen</b>	<b>Nadelen</b>
Diepgang en validiteit	Replicatie en betrouwbaarheid
Controle effect	Onderzoekersbias
Interne validiteit	Generaliseerbaarheid

De voordelen van casestudieonderzoek hebben betrekking op het feit dat er diepgravend onderzoek wordt gedaan naar de onderzoekseenheden. In het geval van een vergelijkende casestudie waar twee of meerdere onderzoekseenheden zijn heeft dat een positief effect op de controleerbaarheid van het onderzoek. Immers de twee cases kunnen onderling worden vergeleken. Met controleerbaarheid wordt bedoeld dat je daadwerkelijk hebt gemeten wat is beoogd. Omdat niet enkel 'het topje van de ijsberg' wordt onderzocht, maar ook dat wat niet direct zichtbaar is heeft de casestudie een hoge interne validiteit.

Casestudieonderzoek heeft ook nadelen. Omdat het gaat om relatief geringe aantallen is de repliceerbaarheid en betrouwbaarheid lager dan bij een grootschalig enquêteonderzoek of experiment. De onderzoeker kan voor, tijdens en na het onderzoek teveel betrokken zijn geweest waardoor de onderzoeksresultaten een gekleurd beeld kunnen geven. De betrokkenheid van de onderzoeker kan leiden tot manipulatie van de onderzoeksgegevens. Casestudies zijn zoals eerder beschreven minder makkelijk te generaliseren. Dit kan worden voorkomen door een goede caseselectie te doen. Als de onderzoeker de juiste cases weet te selecteren is ook hier generalisatie mogelijk (Flyvbjerg, 2006, pp. 13-17). In het onderstaande wordt hierop teruggekomen.

De toepassing van een vergelijkende casestudie voor dit onderzoek is een logische keus. Dat komt, omdat het onderzoek op kwantitatieve wijze moeilijk vergelijkbaar is. Dat komt doordat iedere gemeente in Nederland de Schulddienstverlening vrij mag inrichten. Dat kan leiden tot onjuiste metingen en conclusies. Het is belangrijk hetzelfde te meten in alle gemeenten wil er een vergelijking worden gemaakt. Volgens Schalk (2006, p. 29) moet een goede casestudie inzicht geven. Met dit kwalitatieve onderzoek naar een uitbesteding van de Schulddienstverlening voor de gemeente Arnhem wordt beoogd inzicht te bieden in de voor- en nadelige aspecten van de verschillende organisatievormen in de Schulddienstverlening.

### 3.1.1 Casusselectie

In dit onderzoek worden twee gemeenten vergeleken op basis van de inrichting van de Schulddienstverlening. Het betreft de gemeenten Almere en Amersfoort. Bij de selectie van deze twee gemeenten is gekeken naar een viertal aspecten:

1. Het is van belang dat de betreffende gemeenten de Schulddienstverlening hebben uitbesteed aan een externe organisatie;
2. Het moet gaan om een gemeente die de Schulddienstverlening heeft uitbesteed aan een commerciële organisatie en een gemeente die het heeft uitbesteed aan een maatschappelijke organisatie;
3. De gemeenten moeten enigszins vergelijkbaar zijn met elkaar en met de gemeente Arnhem voor wie de aanbevelingen van dit onderzoek gericht zullen zijn, in termen van de grootte van de gemeente; en
4. Het is belangrijk dat de Schulddienstverlening in termen van aantal cliënten en uitgaven in euro's vergelijkbaar zijn met elkaar en met de gemeente Arnhem

Op basis van de vier voorwaarden is gekozen voor de gemeenten Almere en Amersfoort. In tabel 9 zijn de geselecteerde gemeenten te vinden met bijbehorende waarden.

**Tabel 9: Kwantitatieve vergelijking tussen Almere, Amersfoort en Arnhem (CBS, 2012)**

Gemeente	Inwoners	Provincie	Uitgaven	Uitvoer	Cliënten	Budget cliënt
Almere	196.156	Flevoland	€2.400.000	Commercieel	2.400	€1.333,33
Amersfoort	150.943	Utrecht	€1.500.000	Maatschappelijk	1.500	€2.578,46
Arnhem	150.817	Gelderland	€3.200.000	Gemeentelijk	1.800	€1.777,78

Almere en Amersfoort zijn misschien op het eerste oog niet direct vergelijkbaar met de gemeente Arnhem omdat Almere bijna 50.000 inwoners meer heeft en 600 cliënten meer bedient op jaarbasis. Vergelijkbaarheid moet worden geïnterpreteerd als 'het best vergelijkbaar'. Omdat slechts een klein aantal gemeenten de Schulddienstverlening hebben uitbesteed is het niet eenvoudig met Arnhem vergelijkbare gemeenten te vinden (Bijlage 1). Almere en Amersfoort komen het meest in de buurt wat betreft vergelijkbaarheid. De lijst in bijlage 1 is een weergave van de 44 grootste gemeenten in Nederland. Daarin zijn het aantal inwoners (2012), de uitgaven (2012) aan de Schulddienstverlening, en of de Schulddienstverlening is uitbesteed te vinden.

## 3.2 Operationalisatie

In de theorie zijn verschillende kenmerken en waarden aan bod gekomen en gedefinieerd. In de operationalisatie worden deze waarden meetbaar gemaakt zodat ze empirisch kunnen worden onderzocht. De operationalisatie is tweeledig. Enerzijds worden de *kenmerken* uit tabel 2 van de theorie besproken. Dat zijn de kenmerken van de organisatorische ideaaltypen. Anderzijds worden de *waarden* uit tabel 7 van de theorie besproken. Dat zijn de meest kritische waarden voor de gemeente Arnhem. Die zijn relevant omdat dit onderzoek uiteindelijk moet leiden tot aanbevelingen voor de gemeente Arnhem en zij niet alle waarden even belangrijk achten.

### 3.2.1 Operationalisatie van kenmerken

Bij de operationalisatie van de kenmerken wordt de ideaaltypen voor hybride organisaties en commerciële organisaties gedefinieerd en meetbaar gemaakt. De beschrijving van de kenmerken zijn gebaseerd op de theorie. De hybride organisatie en commerciële organisatie hebben veel gelijkenissen (tabel 2). Het grote verschil tussen deze organisatievormen zit hem in het politieke legitimiteit. De

politiek heeft bij de hybride organisatie veel meer invloed op het bedrijfsproces (Brandesen, 2006). De onderstaande operationalisatie is relevant voor beide organisatievormen:

1. *De mate waarin de strategie is ingericht op basis van kansen op de markt met politieke legitimatie;*
  - a. Gebruik maken van de marktkansen betekent of dat de organisatie gebruik maakt van feedback verkregen door zowel de markt en politiek om de interne processen te verbeteren. Met de strategie wordt bedoeld wat voor een organisationele koers wordt gevolgd.
  - b. Om te onderzoeken in hoeverre dit kenmerk terugkomt wordt de vraag gesteld of, en in welke mate de organisatie daadwerkelijk inspeelt op marktkansen en welke rol de politiek daarin speelt.
  - c. Om dit te onderzoeken wordt gekeken naar de missie en visie van de organisatie en wordt gekeken in hoeverre de organisatie afhankelijk is van de politiek (moet zij bijvoorbeeld vooraf toestemming vragen als zij in wil spelen op marktkansen?) Documentanalyses en interviews kunnen een antwoord geven op deze vraag.
2. *De mate waarin het management van de organisatie is gericht op de politieke principalen en de consumenten / cliënten;*
  - a. Het management kan gericht zijn op zowel de consumenten als de politieke principalen. Het verschil tussen de hybride- en commerciële organisatie zit hem in het feit dat commerciële organisaties meer vrijheid hebben doordat ze politiek gezien minder afhankelijk zijn. Met het management wordt bedoeld de directeur(en) en teammanager(s).
  - b. Om te onderzoeken in hoeverre dit kenmerk terugkomt wordt de vraag gesteld of en in welke mate de organisatie is gebonden aan procedures en of er ruimte is voor eigen inbreng vanuit het management. Daarnaast wordt gekeken of en in hoeverre de politiek de organisationele vrijheid beïnvloedt.
  - c. Om deze vraag te beantwoorden wordt gekeken naar de invloed van het politiek op het besluitvormingsproces van het organisatiemanagement. Om deze vraag te kunnen beantwoorden wordt gebruik gemaakt van interviews en documentanalyses.
3. *In hoeverre is er sprake tussen handelingsvrijheid en overeenstemming met de politieke principalen;*
  - a. Zowel de hybride als de commerciële organisatie hebben te maken met politieke invloeden. In dit onderzoek wordt gekeken naar de mate van politieke bemoeienis voor beide typen organisaties. Hier is het van belang om de juiste mate van handelingsvrijheid

te vinden in overeenstemming met de politieke wensen. Met de balans tussen handelingsvrijheid en overstemming met de politiek wordt bedoeld dat de organisatie zo vrij mogelijk moet proberen te handelen, maar dat het handelen van de organisatie niet tegengesteld moet zijn met de wensen van de politiek.

- b. Hiervoor dient dus gekeken te worden naar de mate waarin de politiek randvoorwaarden stelt aan het handelen van de uitvoerende organisatie.
  - c. Om te onderzoeken welke handelingsvrijheid de organisatie heeft wordt de vraag gesteld in hoeverre er handelingskaders zijn aangegeven en in hoeverre deze beïnvloed worden door de politiek.
4. *In welke mate is er sprake van een openbaring van kosten/baten aan de politieke principalen met in acht name van de financiële risico's die een openbaring met zich meebrengen; en*
- a. Commerciële organisaties zijn niet happig om de financiële structuur te openbaren uit concurrentievrees. Voor hybride organisaties geldt dat deze een veel meer open en transparant structuur hebben. Met het openbaren van de kosten/baten wordt bedoeld het bekend maken van jaarcijfers en rapportages.
  - b. Hiervoor moet worden gekeken naar of/en welke financiële gegevens worden geopenbaard, aan wie en waarom.
  - c. Om dit te onderzoeken wordt gekeken naar de mate van openbaring in jaarverslagen en op wat voor een wijze (beknopt of in detail). Deze vraag kan worden beantwoord door documentstudies en door gericht te vragen welke financiële gegevens wel of juist niet worden vrijgegeven.
5. *Hoe is de verdeling van verantwoordelijkheid voor de organisationele continuïteit tussen politieke principaal en management.*
- a. Een succesvolle organisatie vraagt om een succesvolle Schulddienstverlening. De vraag is in hoeverre de opdrachtgever (gemeente) en opdrachtnemer (commerciële/hybride organisatie) hiervoor verantwoordelijk zijn. Een tweede aspect hier is dat hybride organisaties veelal worden bekostigd met gemeentelijke subsidies. Als die wegvallen, kan de organisatie worden ontbonden door een gebrek aan liquiditeit. De vraag is dan in hoeverre de gemeente een verantwoordelijkheid heeft voor de continuïteit van de Schulddienstverlenende organisatie doordat die een publieke taak vervult en de gemeente daar een belang bij heeft.
  - b. Om dit kenmerk te onderzoeken moet worden gekeken wat de taken en verantwoordelijkheden zijn met betrekking tot de bedrijfsvoering. Hier wordt dus de vraag gesteld bij wie de verantwoordelijkheid van continuïteit ligt.

- c. Om dit kenmerk te onderzoeken wordt gekeken naar wie wordt afgerekend op het organisatorische resultaat en wie er als eindverantwoordelijke wordt gezien. Om deze vraag te beantwoorden wordt gebruik gemaakt van interviewvragen.

Aan de hand van bovenstaande schriftelijke operationalisatie is in tabel 10 nog eens overzichtelijk in beeld gebracht om welke kenmerken het gaat. De kenmerken zijn uitgewerkt naar operationele vragen (deelaspecten). Ten slotte wordt de wijze van beantwoording ingevuld. Dat kan plaatsvinden door middel van interviews en/of documentstudies.





### 3.2.2 Operationalisatie van waarden

In tabel 7 uit de theorie zijn een aantal waarden naar voren gekomen die kritisch blijken te zijn voor de uitbesteding van de Schulddienstverlening voor de gemeente Arnhem. Met kritisch wordt bedoeld dat deze waarden zwaarder wegen dan andere. De prioriteit ligt bij een succesvolle verwezenlijking van die waarden.

#### 1. *Klantbelang;*

- a. Hier betreft het hoe zwaar de wensen van de klant wegen. Oftewel, geldt hier het 'klant is koning principe'?
- b. Om te onderzoeken in hoeverre deze waarde terugkomt wordt gevraagd naar het beleid met betrekking tot de cliënten. Dus hoe worden de cliënten behandeld en in hoeverre wordt naar de cliënt geluisterd?
- c. Om dit te kunnen onderzoeken wordt gevraagd naar de klanttevredenheid en het organisationele beleid met betrekking tot de klantenbehandeling.

#### 2. *Resultaatgericht sturen;*

- a. Hier gaat het er om of de organisatie gebruik maakt van prestatie indicatoren.
- b. Om deze waarde te kunnen onderzoeken wordt gevraagd naar prestatiedoelen die zijn opgenomen in het contract tussen de organisatie en de gemeente.
- c. Om dit te kunnen onderzoeken wordt gevraagd naar het gebruik van de prestatie indicatoren, welke soorten ze gebruiken, waarom, waarvoor en het belang daarvan.

#### 3. *Duurzaamheid;*

- a. Enerzijds heeft dit betrekking op de omgang met schaarse middelen (financiën). Anderzijds wordt gekeken of de Schulddienstverlening een leerproces kent. Oftewel het aantal terugkerende cliënten.
- b. Om deze waarde te kunnen onderzoeken wordt gevraagd naar de visie van de organisatie met betrekking tot terugkerende cliënten en de waarborging van duurzame middelen (financiën).
- c. Om dit te kunnen onderzoeken wordt gevraagd naar of er sprake is van recidieven en de hieraan verbonden (financiële) uitgaven.

#### 4. *Handelingsvrijheid;*

- a. Dit heeft betrekking op het handelen van de medewerkers en het management buiten de contractuele voorwaarden. Hieronder valt ook zelfinitiatief ten bate van de cliënt.
- b. Om deze waarde te kunnen onderzoeken wordt gevraagd naar de contractuele overeenkomst en in hoeverre hierbinnen ruimte is, dan wel of hiervan kan worden afgeweken.

- c. Om dit te kunnen meten wordt gekeken naar het verschil in dat wat afgesproken is in het contract en dat wat daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

5. *Verantwoording;*

- a. Dit heeft betrekking op het afleggen van verantwoording over het handelen van de medewerker(s) en de organisatie aan de opdrachtgever.
- b. Om dit te kunnen onderzoeken wordt gevraagd naar het beleid met betrekking tot het verantwoorden van keuzen en resultaten.
- c. Om dit te kunnen meten wordt concreet gemaakt in hoeverre en aan wie er verantwoording moet worden afgelegd over het handelen.

6. *Transparantie;*

- a. Hier gaat het om duidelijkheid tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer, maar ook de interne transparantie, dus duidelijkheid van interne processen.
- b. Om dit te onderzoeken wordt gevraagd naar de relatie tussen opdrachtgever/opdrachtnemer. Hoe en wat wordt gecommuniceerd en hoe open/toegankelijk dat verloopt.
- c. Om dit te kunnen meten wordt gevraagd naar het soort relatie tussen opdrachtgever/opdrachtnemer en waarom voor dat type relatie is gekozen. Dus hier wordt gekeken of het om een langdurige of kortstondige samenwerking gaat.

7. *Betrouwbaarheid;*

- a. In meer algemene zin gaat het hier om het hebben van een betrouwbare partner. Oftewel of afspraken tussen opdrachtgever/opdrachtnemer worden nagekomen. Meer in detail wordt hier gekeken naar de betrouwbaarheid van het diagnose-instrument dat de schulddienstverleners gebruiken om een bepaald schuldenproces voor een cliënt te selecteren en of dat een betrouwbaar assessment is.
- b. Om dit te onderzoeken wordt gevraagd naar het beleid van betrouwbaarheid van personele gegevens en hoe de organisatie hiermee omgaat. Verder wordt gevraagd naar het nakomen van afspraken in algemene zin tussen opdrachtgever/opdrachtnemer
- c. Om dit te kunnen meten wordt gevraagd naar klachten en ontevredenheden over onjuiste diagnoses en klachten met betrekking tot privacy.

8. *Expertise;*

- a. Hier gaat het om de personele kwaliteiten in termen van opleidingsniveau en ervaring.
- b. Om dit te onderzoeken wordt gevraagd naar de personele structuur. Hoeveel mensen werken er met wat voor achtergronden?

- c. Om dit te kunnen meten wordt een onderscheid gemaakt naar opleidingsniveaus van de medewerkers.

*9. Draagvlak; en*

- a. Hier betreft het in hoeverre de klanten het kunnen vinden in de diagnoses van de organisatie en gehanteerde beleid.
- b. Om dit te onderzoeken wordt gevraagd in hoeverre de cliënten zicht kunnen vinden in de uitkomsten van het intakegesprek en het beleid voor de Schulddienstverlening.
- c. Om dit te kunnen meten wordt gevraagd naar klanttevredenheidsonderzoeken en of er klachten zijn binnengekomen over ontevreden cliënten die zich niet in het beleid kunnen vinden of de uitkosten van het intakegesprek.

*10. Coproductie*

- a. Hier gaat het om een gezamenlijke uitvoer van de Schulddienstverlening tussen de cliënt en professional ten einde een zelfredzame, en in ideale omstandigheden, schuldenvrije cliënt te krijgen.
- b. Om dit te onderzoeken wordt gevraagd naar de mate van samenwerking tussen cliënt en professional.
- c. Om dit te kunnen meten wordt nadrukkelijk gevraagd op welke velden er samenwerking is tussen de cliënt en professional, hoe dit vorm krijgt en waarom?

De hierboven beschreven waarden zijn in onderstaande tabel 11 op overzichtelijke wijze ondergebracht met daaraan gekoppeld de operationele vragen en wijze van beantwoording.

Tabel 11: Operationalisatie van de waarden

Waarden	Operationele vragen	Document studies	Diepte-interviews
<i>(σ) Klantbelang</i>	Hoe belangrijk zijn de klanten en waar blijkt dat uit?	X	X
<i>(σ) Resultaatgericht sturen</i>	In hoeverre is er sprake van resultaatgericht sturen. Op basis van welke indicatoren sturen jullie en waarom?	X	X
<i>(σ) Duurzaamheid</i>	In welke mate hanteren jullie een Schulddienstverlening dat moet leiden tot zelfredzaamheid bij de klant?	X	X
<i>(σ) Handelingsvrijheid</i>	Hoeveel vrijheid hebben de professionals? Aan welke regels zijn ze gebonden en wat mogen ze zelf invullen?		X
<i>(θ) Verantwoording</i>	Wie verantwoord aan wie en wie wordt afgerekend op de resultaten?		X
<i>(θ) Transparantie</i>	Zijn de bedrijfsprocessen inzichtelijk en navolgbaar? Zo ja waar blijkt dat uit?	X	X
<i>(θ) Betrouwbaarheid</i>	Hoe zit de organisationele vertrouwelijkheid in elkaar en hoe wordt de betrouwbaarheid gewaarborgd?		X
<i>(λ) Expertise</i>	Wat voor een diploma's bezit het personeel en hoeveel relevante werkervaring hebben zij?	X	X
<i>(λ) Draagvlak</i>	Wat is de ervaring met cliënten, hebben ze moeite met het beleid, kunnen ze zich er in vinden?		X
<i>(λ) Coproductie</i>	Werken jullie samen met de cliënt aan het schuldenproces en wat is jullie ervaring daarmee?	X	X

### 3.3 Dataverzameling

De dataverzameling gebeurt op twee manieren. Enerzijds wordt gebruik gemaakt van gemeentelijke beleidsstukken en jaarverslagen, dat is de documentanalyse. Anderzijds worden er diepte-interviews afgenomen, omdat niet alles uit documenten valt te halen. In tabel 12 zijn de hoofd- en deelvragen uit de inleiding van het onderzoek opgenomen en is aangegeven hoe deze zullen worden beantwoordt.

Tabel 12: Wijze van beantwoording van hoofd –en deelvragen

Onderzoeksvragen	Document studies	Diepte-interviews
<i>Wat zijn de voor- en nadelen in termen van kwaliteit en kosten van het uitbesteden van de Schulddienstverlening aan een commerciële of een maatschappelijke organisatie?</i>	X	X
1. Voor wie is de Schulddienstverlening bedoeld en wat houdt het in?	X	X
2. Wat zijn volgens de literatuur de positieve aspecten door het extern plaatsen van de Schulddienstverlening ten opzichte van een interne uitvoering?	X	
3. Wat zijn volgens de literatuur de negatieve aspecten door het extern plaatsen van de Schulddienstverlening ten opzichte van een interne uitvoering?	X	
4. In hoeverre is er in de praktijk sprake van de voor- en nadelen bij de uitbesteding van taken in de Schulddienstverlening?	X	X
5. Welke aanbevelingen kunnen aan de gemeente Arnhem worden gedaan op basis van de voor- en nadelen door het extern plaatsen van de Schulddienstverlening?	X	X

#### 3.3.1 Document analyse

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden wordt gebruik gemaakt van gegevens die worden verkregen door middel van triangulatie. Bij triangulatie is het de bedoeling om gebruik te maken van verschillende onderzoeksmethoden en technieken om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden (Hakvoort, 1996).

Voor het cijfermatige onderzoek wordt een beroep gedaan op de uitgaven aan de Schulddienstverlening van de geselecteerde gemeenten en hoeveel cliënten deze jaarlijks bedienen. Deze cijfers worden verkregen uit jaarverslagen van de gemeenten en het Centraal Bureau voor de

Statistieken (CBS). Er wordt gebruik gemaakt van jaarcijfers, begrotingen en andere managementrapporten. Dat geeft een beeld van de kosten per cliënt. Deze gegevens worden verzameld van het jaar 2012, omdat deze het meest compleet zijn. Voor gegevens over de bevolkingssamenstelling en de grootte van de gemeenten wordt gebruik gemaakt van de gegevens van het CBS. Het CBS is een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) welke als hoofdtaak heeft het verzamelen, bewerken en rapporteren van gegevens voor maatschappelijke, wetenschappelijke en praktische doeleinden (CBS, 2014). Het programma Statline op de website van het CBS maakt het mogelijk om verschillende filters in te stellen voor een gegevensselectie. In dit onderzoek is daar gebruik van gemaakt om de gemeenten in Nederland te rangschikken naar grootte en inwoneraantallen om een vergelijking met de gemeente Arnhem te kunnen maken.

Behalve het cijfermatige onderzoek wordt ook gebruik gemaakt van beleidsstukken. Het zal hier voornamelijk interne (beleid) documenten betreffen over de wijze van inrichting en uitvoer van de Schulddienstverlening. Voor het *documentonderzoek* wordt voornamelijk gebruik gemaakt van de beleidsdocumenten van de gemeenten en de uitvoerende organisaties. Daarin is te vinden hoe de Schulddienstverlening wordt uitgevoerd, door wie en onder welke omstandigheden. Ook is daar te vinden wat het doel en beoogde resultaat van de Schulddienstverlening is geweest.

### 3.3.2 Diepte-interview

Er zullen interviews worden afgenomen in twee verschillende gemeenten die de Schulddienstverlening hebben uitbesteed. De interviews worden afgenomen met beleidsmedewerkers en afdelingshoofden. In de gemeente Almere is gesproken met een beleidsmedewerker van de Schulddienstverlening en de twee directeuren van PLANgroep. In de gemeente Amersfoort is gesproken met een beleidsmedewerker van de Schulddienstverlening en de directeur van Stadsring51.

Met de interviews is het de bedoeling om op een diepgravende wijze te achterhalen wat de ervaringen, leerpunten, doelen en problemen van de Schulddienstverlening zijn. De deelvragen 1, 4 en 5 zullen nadrukkelijk in de interviews aan bod komen. De interviews zullen semigestructureerd van aard zijn wat inhoud dat de onderwerpen van discussie min of meer vast zullen liggen, maar er ruimte is voor interactie met de geïnterviewde (Baarda Et Al, 2005). Om zoveel mogelijk informatie te kunnen verzamelen is gekozen voor een open interview.

### 3.4 Conclusie

In dit onderzoek wordt de validiteit en betrouwbaarheid gewaarborgd door meerdere cases te selecteren en diepgravend onderzoek te doen naar onderzoekseenheden in de praktijk. Er is een caseselectie gemaakt met cases die vergelijkbaar zijn met de gemeente Arnhem. Die cases worden in de natuurlijk context onderzocht teneinde aanbevelingen voor de gemeente Arnhem te kunnen doen.

De onderzoeksresultaten moeten in het algemeen kennis en inzicht verschaffen in de voor- en nadelige effecten van het uitbesteden van de Schulddienstverlening aan een hybride dan wel bedrijfsmatige/commerciële organisatie. Omdat dit onderzoek in het bijzonder voor de gemeente Arnhem is zullen de aanbevelingen concreet zijn. In de theoriesectie is een selectie gemaakt van een aantal waarden die voor de gemeente Arnhem belangrijk blijken te zijn. Deze waarden hoeven niet per definitie ook in andere gemeenten als belangrijk te worden ervaren. Daarom is het niet vanzelfsprekend dat de onderzoeksresultaten van dit onderzoek direct toepasbaar zijn voor andere gemeenten in Nederland.

In meer algemene termen is het onderzoek wel bruikbaar voor andere gemeenten in Nederland dan de gemeente Arnhem, omdat dit onderzoek ook ingaat op de ideaaltypen van maatschappelijk en commerciële schulddienstverleners. Zo wordt duidelijk waar deze organisaties in excelleren en waar de aandachtspunten liggen. De gemeenten die dit onderzoek willen gebruiken voor hun eigen organisatie kunnen aan de hand daarvan zelf concluderen of de eigen wensen het beste aansluiten bij een maatschappelijke- of commerciële uitvoer van de Schulddienstverlening.

Dit hoofdstuk is ingegaan op de keuze voor een kwalitatief onderzoek en voornamelijk de vergelijkende casestudie. Doordat dit onderzoek zich afspeelt in de praktijk en in een dynamische omgeving leent de casestudie zich hier prima voor. Om de ideaaltypen uit de theorie te kunnen meten is het belangrijk die variabelen te operationaliseren. Dat is gedaan door de kenmerken en waarden meetbaar te maken.

## 4. Analyse

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten besproken en geanalyseerd. Er wordt gestart met een algemeen beschouwend stuk over de twee gemeenten waarin het onderzoek is uitgevoerd. Een algemeen beeld van het beleid rond de Schulddienstverlening wordt daar besproken. Daarna volgt een analyse van die twee gemeenten en de schulddienstverleners, waarbij eerst gekeken wordt naar de organisatiekenmerken en vervolgens naar de waarden die zij realiseren. Vervolgens worden de resultaten van de twee cases met elkaar vergeleken. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie van de bevindingen.

### 4.1 Casusbeschrijving

In dit hoofdstuk worden twee gemeenten besproken. De gemeente Amersfoort laat de Schulddienstverlening uitvoeren door een maatschappelijke organisatie, Stadsring51. De gemeente Almere laat de Schulddienstverlening uitvoeren door een commerciële organisatie, PLANgroep.

#### 4.1.1 Voorbeschouwing van de gemeente Amersfoort

De gemeente Amersfoort is de op 13 na grootste gemeente van Nederland met bijna 151.000 inwoners (CBS, 2014). Voor het jaar 2014 heeft de gemeente Amersfoort het aantal cliënten voor de Schulddienstverlening begroot op 1.500 waarvoor een budget van €1.500.000 is gereserveerd. De gemeente Amersfoort heeft voor de Schulddienstverlening een missie en visie geformuleerd dat duurzaamheid moet uitstralen. De schulddienstverleners constateerden dat te vaak werd geprobeerd een schuldensituatie op te lossen met een schuldregeling terwijl dat om allerlei redenen geen of weinig kans van slagen had. Door niet het aanbod, (schuldregeling) maar de mogelijkheden van de schuldenaar centraal te zetten, wordt de eigen verantwoordelijkheid van de schuldenaar benadrukt, wordt de uitvoering effectiever en efficiënter en weten schuldenaren en crediteuren eerder waar ze aan toe zijn (Gemeente Amersfoort, 2012).

De visie achter het gemeentelijk beleid bevat de uitgangspunten van de Schulddienstverlening voor de komende jaren. Belangrijk onderdeel daarvan is een omvangrijk preventieprogramma, waarvoor de gemeenteraad zich bij de verschillende bezuinigingsrondes sterk heeft gemaakt. Daarbij valt te denken aan verschillende cursussen voor het leren omgaan en beheren van schulden en financiën. Met de Schulddienstverlening streeft de gemeente Amersfoort twee doelen na. In de eerste plaats wil zij inwoners van Amersfoort ondersteunen die hun schulden willen aanpakken, maar dat niet alleen noch met hulp van anderen kunnen. Daarnaast wil de gemeente voorkomen dat schuldsituaties leiden tot onnodige maatschappelijke kosten.

Stadsring51 bestaat uit twee complexen. Voor de Schulddienstverlening kan men terecht bij het hoofdkantoor. Wil men advies omtrent financieel beheer, of is er sprake van een dreigende schuldsituatie in de toekomst dan kan men terecht bij het zogenaamde Geldloket. Stadsring51 heeft op basis van onderzoek 'ontdekt' dat Schulddienstverlening en preventie gescheiden moet worden gehouden. Dat heeft te maken met het stigmatiserende beeld dat hoort bij de Schulddienstverlening. Mensen met schulden worden geassocieerd met 'losers', 'minderheden', 'instabiele personen' en 'ongeschoold'. Als de Schulddienstverlening en preventie niet worden gescheiden dan wordt een grote groep potentiële cliënten die vallen onder de risicogroep afgeschrikt. Mensen die (nog) geen schulden hebben, zullen zich niet laten zien op het hoofdkantoor, waar men zich bezighoudt met de Schulddienstverlening (Interview H. Kroon, Stadsring51, 13-6-2014). Om toch deze doelgroep (risicogroep) te kunnen bedienen is het Geldloket opgezet.

Stadsring51 voert sinds 2003 de integrale Schulddienstverlening voor de gemeente Amersfoort uit. Onder de Schulddienstverlening valt ook de preventie waarvoor prestatie indicatoren zijn geformuleerd door de gemeente. Deze indicatoren betreffen het aantal uitvallers, recidieven, het aantal geslaagde schuldregelingstrajecten en de doorlooptijden (Stadsring51, 2012).

Omdat schulden vaak een gevolg zijn van meerdere oorzaken is ketensamenwerking binnen de Schulddienstverlening onontkoombaar. Stadsring51 werkt bij de preventie nauw samen met verschillende vrijwilligersorganisaties en andere maatschappelijke instellingen zoals de GGD (Gemeentelijke Gezondheidsdienst), het UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) en woningcorporaties.

De gemeente Amersfoort heeft samen met Stadsring51 een tiental uitgangspunten geformuleerd om een effectieve en efficiënte Schulddienstverlening mogelijk te maken (Gemeente Amersfoort, 2012):

1. De nadruk moet komen te liggen op schuldpreventie (vroegsignalering) en nazorg om het ontstaan van problematische schuldsituaties te beperken;
2. De schuldenaren die een uitkering ontvangen werken, wanneer dit past in hun re-integratietraject, aan het oplossen van de schuldenproblematiek;
3. De Schulddienstverlening is open en toegankelijk voor alle inwoners van Amersfoort;
4. De Schulddienstverlening stelt vooraf geen voorwaarden aan hulpvragers. Door te kiezen voor een laagdrempelige aanpak wordt afwenteling van kosten voorkomen;
5. De Schulddienstverlening is afgestemd op de situatie, mogelijkheden en motivatie van de schuldenaar. Als het oplossen van de schulden geen kansrijke optie is, dan richt de hulp zich op schuldstabilisatie;

6. De Schulddienstverlening maakt bij de intake gebruik van Traject51 (diagnose-instrument) om een optimaal hulpaanbod te kunnen bepalen, zowel financieel als immaterieel;
7. De Schulddienstverlening stopt als de schuldenaar zich niet aan bepaalde afspraken houdt. De schuldenaar kan dan voor een bepaalde tijd geen beroep doen op de Schulddienstverlening;
8. De Schulddienstverlening gebruikt vrijwilligers om de financiële zelfredzaamheid van de schuldenaar te vergroten;
9. De Schulddienstverlening kan juridische instrumenten zoals een moratorium, kort geding of voorlopige voorziening inzetten als crediteuren weigeren mee te werken aan een schuldregeling; en
10. De Schulddienstverlening wordt zo efficiënt en effectief mogelijk uitgevoerd. Innovatie van werkprocessen, instrumenten en monitoring van resultaten dragen daaraan bij.

Sinds de invoering van de WGS (Wet Gemeentelijke Schuldhelpverlening) in 2012 heeft Stadsring51 een nieuwe werkwijze voor de Schulddienstverlening geïntroduceerd. De gemeente merkte op dat een schuldregeling niet voor iedereen haalbaar was en dat er op maat moest worden gewerkt. Voorheen was de Schulddienstverlening voornamelijk gericht op het realiseren van een schuldenvrije toekomst voor de schuldenaar. Daarvoor werd dan een schuldregeling getroffen. In de praktijk is gebleken dat dit een moeizaam en zwaar traject is. De schuldenaar komt in een situatie terecht waar die gedurende drie jaar schulden moet aflossen en leven van een vergoeding onder het sociaal minimum. In de praktijk bleek dat de schuldregeling geen succes was doordat veel schuldenaren afhaakten (Gemeente Amersfoort & Stadsring51, 2012).

Om de effectiviteit van de schulddienstregeling te verbeteren is in 2011 een diagnose-instrument geïntroduceerd (Traject51). Dat is een 'assessment' waarbij een vragenlijst wordt afgenomen waar naast kenmerken van de schuldenlast ook wordt gevraagd naar de sociaaleconomische achtergronden van de cliënt en gedragsaspecten. Bij de gedragsaspecten betreft het zaken als motivatie en zelfredzaamheid. De assessment tracht 'hulp op maat' te leveren aan de schuldenaar.

Deze nieuwe werkwijze valt uiteen in een tweetal aspecten. Enerzijds is er het traject voor de schuldenaren die voldoende gemotiveerd zijn en waaruit de assessment is gebleken dat deze een langdurig traject kunnen volgen. Daarvoor wordt het schuldenproces geregeld. Zij ontvangen hulp en ondersteuning bij de aanvraag van een schuldregeling. De ondersteuning wordt per cliënt bepaald en kan zijn in de vorm van administratieve ordening, onderhandelen met de schuldeisers, aanvraag van WSNP (Wet Schuldsanering en Natuurlijke Personen) en een budgetcoach die de schuldenaar bijstaat gedurende het proces. Anderzijds bestaat vanuit Stadsring51 de wens tot stabilisatie. Met stabilisatie wordt bedoeld dat voor de cliënten voor wie een schuldregeling te hoog gegrepen is, een hulpaanbod

volgt op maat om de huidige situatie onder controle te krijgen. Oftewel, een stabilisatie van de financiële situatie van de schuldenaar en niet zozeer het schuldenvrij krijgen. Dit traject is gericht op een administratieve ordening (budgetbeheer, factuurbetalingen etc.), maar ook op het zorgdragen dat de schuldenaar in staat is zijn primaire vaste lasten te betalen (huur en zorgverzekering).

#### 4.1.2 Voorbeschouwing van de gemeente Almere

De gemeente Almere telt bijna 200.000 inwoners en is daarmee de zeven na grootste gemeente van Nederland (CBS, 2014). De gemeente Almere heeft haar Schulddienstverlening uitbesteed aan PLANgroep voor een budget van €2.400.000 voor 2.400 cliënten (Westerink, 2012). De provincie Flevoland heeft het hoogst aantal schuldsaneringen per inwoner (Beraadsgroep, 2012). Dat heeft bij de gemeente Almere geleid tot bezinning en koerswijziging voor de Schulddienstverlening.

PLANgroep voert de Schulddienstverlening uit in opdracht van de gemeente Almere sinds 2009. In het begin werd gewerkt zonder preventie coördinator. Sinds 2013 is een preventiecoördinator van PLANgroep aan de slag voor hulp en ondersteuning bij preventieactiviteiten en ketensamenwerking zodat schulden en armoede effectief kunnen worden aangepakt (RTV Almere, 2013). Voor de koerswijziging van de Schulddienstverlening was het primaire doel schuldenvrije cliënten. De gemeenteraad heeft besloten dat, dat niet tot het gewenste doel leidde (zelfredzaamheid) en heeft daartoe een koerswijziging in gang gezet. In de nieuwe situatie geldt: 'wie gemotiveerd is een schuldenvrij leven te leiden, wordt schuldenvrij als een schuldregeling het passende instrument is'. Voor de groep schuldenaren waarvoor een schuldenvrij bestaan niet de doelstelling is door een ongemotiveerde houding of personele beperkingen geldt dat ze zo hoog mogelijk moeten komen op de schulddienstverleningsladder. Daar begint de schuldenaar onderaan met veel begeleiding en sturing terwijl bovenaan de ladder een zelfredzame schuldenaar staat die klaar is voor een schuldregeling. Waar iemand op de ladder begint blijkt uit het intakegesprek.

De Almeerse Schulddienstverlening hanteert als missie het aanpak van de schuldenproblematiek dat moet bijdragen aan de participatie van schuldenaren in Almere. De visie is dat de Schulddienstverlening voor de cliënt reëel en duurzaam moet zijn (Interview E. Westerink, Almere, 27-6-2014). Met reëel wordt bedoeld dat niet iedereen hetzelfde doel kan nastreven en met duurzaam wordt bedoeld dat niet alleen de schulden worden opgelost, maar ook het voorkomen van recidieven (Interview E. Westerink, Almere, 27-6-2014). Volgens mw. de Peuter is PLANgroep een flexibele organisatie die het aanbod probeert aan te passen naar de gemeentelijke situatie. Zo zijn er cliënten voor alleen budgetbeheer en weer andere krijgen het complete traject (Interview A. de Peuter, PLANgroep, 3-7-2014).

De gemeenten stellen het beleidskader vast. De PLANgroep filosofie is om zo goed mogelijke oplossingen te zoeken voor de Schulddienstverlening met de gemeenten als samenwerkingspartner. De politiek heeft hier verschillende vormen van invloed en dat betekent dat er situatieafhankelijk moet worden gewerkt. In het onderstaande wordt hierop verder ingegaan. Volgens Mw. Swart is het feit dat PLANgroep in staat is in verschillende gemeenten te werken uniek. PLANgroep is actief in 60 gemeenten in Nederland. Daarbinnen wordt geprobeerd het beleid zo optimaal mogelijk af te stemmen op de opdrachtgever. Er wordt getracht een zo optimaal mogelijke kwaliteit te leveren binnen de kaders van de NVVK en NEN-ISO 8848 (Interview A. Swart, PLANgroep, 3-7-2014). Volgens mw. de Peuter is bij PLANgroep niet het schuldenproces leidend, maar de gemeentelijke wensen. PLANgroep kijkt samen met de opdrachtgever naar wat die wil en vormt het proces volgens die vereisten. Er kan dus goed worden aangesloten bij de vraag.

Doordat de gemeente Almere heeft bepaald dat PLANgroep moet werken met maatwerkklantprofielen is het belangrijk dat er een duidelijke beleidsplan ligt. Bij maatwerkklantprofielen gaat het er om dat voor ieder cliënt afzonderlijk wordt gekeken wat voor een schuldenproces die nodig heeft. De situaties zijn verschillend en daarmee ook het dienstaanbod. Hiertoe heeft de gemeente Almere een aantal uitgangspunten geformuleerd (Gemeente Almere, 2012):

- *De schuldenaar is de probleemeigenaar.* De schuldenaar is en blijft gedurende het schuldentraject verantwoordelijk voor de eigen situatie. De hulpverleners kunnen adviseren en sturing bieden, maar meer ook niet;
- *De eigen kracht van de schuldenaar staat centraal.* Belangrijk hier is dat de schuldenaar zo gemotiveerd mogelijk begint aan het schuldentraject voor eigen baten. Het doel is immers niet een schuldenvrij toekomst, maar het hoogst haalbare. Voor de één zal dat betekenen een leven zonder schulden in de toekomst, terwijl het voor de ander (slechts) een stabilisatie van de schulden betekent;
- *Het hanteren van minimale voorwaarden voor de aanmelding.* Dit zorgt ervoor dat in het beginsel alle Almerenaren in aanmerking komen voor het schuldentraject van PLANgroep met uitzondering van zelfstandigen (ondernemers). Een aantal van deze voorwaarden zijn, ingeschreven staan in de GBA (Gemeentelijke Basisadministratie) van Almere, een geldig identiteitsbewijs bezitten en niet in strijd mogen zijn met de gemeentelijke beleidsregels (Almere, 2014);
- *De screening bepaalt het schuldentraject.* Uit het intakegesprek en screening komt naar voren wat voor een aanpak het best geschikt is voor de schuldenaar. PLANgroep bepaalt de aanpak. Mocht de schuldenaar het hier niet mee eens zijn dan kan die hiertegen in beroep gaan;

- *Beginselen om toegelaten te worden tot de Schulddienstverlening.* Hier betreft het aspecten zoals, de mate van motivatie, vaardigheid, kennis, financiële situatie en beheersbaarheid van schulden. Deze aspecten bepalen of een schuldenaar al dan niet in aanmerking komt voor een schuldregeling;
- *De Schulddienstverlening moet tijdelijk en eenmalig zijn.* Door bij de screening vast te stellen wat voor een aanpak het best passend is voor de schuldenaar moet duidelijk worden wat het doel is en dat doel wordt gezien als het hoogst haalbare;
- *Aanpak van het schuldenbeleid moet aansluiting vinden bij het zorgbeleid.* Het is gebleken dat voor zeker de helft van de schuldenaren en mogelijk meer naast financiële gebreken ze ook kampen met immateriële problemen (Gemeente Almere, 2012). Dat betekent dat er ook gestuurd moet worden op zelfredzaamheid en onderwijs. Te denken valt aan cursussen administratief beheer en financiële planning;
- *Voorkomen is beter dan genezen.* De Schulddienstverlening moet in het teken staan van vroegsignalering en een behandeling van de situatie in een zo vroeg mogelijk stadium ten bate van de cliënt. Dat kan doormiddel van cursussen; en
- *De rol van vrijwilligers bij de Schulddienstverlening.* Voor de schuldenaren waarbij geen kennis van experts is vereist kan het gebruik van vrijwilligers uitkomst bieden. Dat werkt kostendrukkend op de publieke middelen en bovendien versterkt het de coproductie van gemeentelijk beleid tussen ambtenaar en burger. De vrijwilligers kunnen worden ingezet voor ondersteunende taken bij schuldpreventie en schuldstabilisatie.

## 4.2 Onderzoeksresultaten

Hier wordt nader ingegaan op de onderzoeksresultaten en wat is gebleken uit documentstudies en interviews voor wat betreft de organisatiekenmerken en de waarden die gerealiseerd worden. Er wordt eerst ingegaan op de resultaten van Stadsring51 in Amersfoort. Vervolgens worden de resultaten van PLANgroep in Almere gepresenteerd.

### 4.2.1 Organiseatiekenmerken Stadsring51

In deze paragraaf worden de organisatorische kenmerken uit tabel 1 (2.2.3) besproken. Hier wordt geanalyseerd in hoeverre Stadsring51 past in het organisatorische ideaaltype van een hybride organisatie. De verschillende kenmerken worden daarbij besproken:

1. *De mate waarin de strategie is ingericht op basis van kansen op de markt met politieke legitimatie.*

Volgens dhr. Kroon is Stadsring51 gericht op marktkansen en klantwensen. Dat blijkt uit het feit dat ze de Schulddienstverlening hebben opgesplitst in twee delen. Enerzijds is er het hoofdkantoor dat zich puur richt op de Schulddienstverlening. Anderzijds is er het Geldloket dat zich bezighoudt met de schuldpreventie (Interview H. Kroon, Stadsring51, 13-6-2014). Dat is bedoeld voor cliënten die nog niet (erg) in de schulden zitten. Daar krijgen ze tips en adviezen om verstandig om te gaan met de financiën. Stadsring51 heeft dat als een marktkans ontdekt en is erachter gekomen dat als er geen onderscheid is tussen Schulddienstverlening en schuldpreventie er een potentieel groot aantal cliënten verloren gaat. De behoefte aan die tweedeling in de Schulddienstverlening is ook bevestigd door de gemeente Amersfoort. Stadsring51 is met de strategie gericht op de marktkansen en benut die waar ze voordoen. Hierbij zijn ze wel afhankelijk van de gemeenteraad, omdat die het beleid voor de Schulddienstverlening opstelt (Interview E. Bakker, Amersfoort, 1-7-2014).

Stadsring51 streeft ernaar een deel van de kosten vergoed te krijgen door andere middelen dan subsidies van de gemeente Amersfoort (licentieverkoop Traject51). Hieruit blijkt dat een maatschappelijk organisatie (stichting) in staat is om op marktgerichte wijze te werken en niet alleen afhankelijk is van (overheid)subsidies.

2. *De mate waarin het management van de organisatie is gericht op de politieke principalen en de consumenten / cliënten.*

Stadsring51 is voor 95% van de inkomsten afhankelijk van gemeentelijke subsidies aldus dhr. Bakker van de gemeente Amersfoort. Dat betekent ook dat de gemeente een grote mate van invloed heeft op het bedrijfsproces als zij dat zou willen (Interview E. Bakker, Amersfoort, 1-7-2014). Echter blijkt in de praktijk dat de gemeente Amersfoort zich meer op afstand houdt wanneer het komt op de bedrijfsprocessen van Stadsring51 (Interview E. Bakker, Amersfoort, 1-7-2014). De gemeente Amersfoort stelt op een hoog abstractieniveau de beleidsdoelen vast en Stadsring51 mag de invulling bepalen. Dhr. Kroon zegt dat Stadsring51 extra stappen zet in de Schulddienstverlening. Daarmee bedoelt hij dat de organisatie bepaalde taken en werkzaamheden verricht ten bate van de cliënt die niet direct zijn opgenomen in het contract. Deze extra werkzaamheden kosten extra tijd en geld voor Stadsring51, maar omdat zij denken dat het op de lange termijn voordelig is investeren ze daarin. Hier kan het voorbeeld worden gegeven van een cliënt waarvoor initieel drie gesprekken zijn ingepland, maar gedurende het proces blijkt dat deze nog drie extra gesprekken nodig heeft voor de eigen ontwikkeling en een succesvolle Schulddienstverlening. Die extra gesprekken worden niet door de gemeente Amersfoort vergoed, maar omdat die extra gesprekken de kans op een succesvol

Schulddienstverlening doen toenemen, voert Stadsring51 die extra gesprekken toch (Interview H. Kroon, Stadsring51, 13-6-2014).

*3. In hoeverre is sprake van handelingsvrijheid en overeenstemming met de politieke principalen?*

Dit is in principe een vrij eenvoudig concept. De gemeenteraad stelt het beleidskader voor de Schulddienstverlening vast. Daarin is opgenomen welke doelen moeten worden behaald en volgens welke normen (Interview E. Bakker, Amersfoort, 1-7-2014). Stadsring51 is volledig vrij te handelen zolang het maar binnen de kaders van het beleid is. Stadsring51 mag zelf bepalen hoe zij invulling geeft aan de doelen in de Schulddienstverlening (Interview H. Kroon, Stadsring51, 13-6-2014).

*4. In welke mate is er sprake van een openbaring van kosten/baten aan de politieke principaal met in acht name van de financiële risico's die een openbaring met zich meebrengen?*

Stadsring51 presenteert het jaarverslag alleen aan de gemeente Amersfoort. Het stuk wordt dus niet openbaar gemaakt. Als zich zaken voordoen waarbij twijfel bestaat of deze buitencontractueel of onethisch zijn kan de pers de stukken wel verkrijgen. Daar zit dus ook een stuk transparantie in. Van het jaarverslag wordt wel een verkorte versie gepubliceerd op de eigen website van Stadsring51 die zeer publiekelijk is. Daarin zijn de uitgaven op beknopte wijze opgenomen (Interview H. Kroon, Stadsring51, 13-6-2014). Het niet openbaren heeft niet zozeer te maken met risicoverevening, maar omdat het voor buitenstaanders als irrelevant wordt geacht aldus dhr. Kroon.

*5. Hoe is de verdeling van verantwoordelijkheid voor de organisationele continuïteit tussen politieke principaal en management?*

Stadsring51 is een stichting en dat betekent dat er geen winst mag worden gemaakt. Geld dat wordt overgehouden wordt dus teruggeven aan de gemeente of bij overeenstemming met de gemeente binnen de eigen organisatie gereserveerd (Interview H. Kroon, Stadsring51, 13-6-2014). Wat Stadsring51 wel een commerciële eigenschap geeft is het feit dat zij ook gewoon failliet kunnen gaan als geen opdrachten worden binnengehaald. De gemeente Amersfoort heeft belang bij de continuïteit van Stadsring51 door de lange relatie die zij hebben opgebouwd met een succesvolle Schulddienstverlening. De gemeente Amersfoort is dus niet verantwoordelijk voor de continuïteit van Stadsring51, maar heeft daar wel baat bij, omdat de Schulddienstverlening een wettelijk uitvoerbare taak is (Interview E. Bakker, Amersfoort, 1-7-2014).

Vervolgens kan hier worden gekeken of Stadsring51 voldoet aan de ideaaltypen van de hybride organisatie. Volgens de literatuur (Brandsen Et Al, 2009; Jacobs, 1992) blijkt dat hybride organisaties:

- De strategie en organisatie afstemmen op basis van marktkansen met politieke legitimatie;
- Het management is gericht op zowel de politieke principalen als de consumenten;
- Het doel is om een balans te vinden tussen handelingsvrijheid en overeenstemming met de politieke principalen;
- Hier geldt een openbaring van de kosten/baten aan de politieke principaal, maar met in achthouding van de financiële risico's die een openbaring met zich meebrengen;
- Zowel de politieke principaal als het management zijn verantwoordelijk voor de continuïteit; en
- De kernwaarden hier zijn; een balans tussen enerzijds regels en publiek belang en anderzijds innoveren en kostenbewust werken.

Uit de analyse is gebleken dat Stadsring51 voldoet aan de ideaaltypen van een hybride organisatie. Zo is de strategie voor de Schulddienstverlening afgestemd met de gemeente Amersfoort en het gemeentelijk beleid als uitgangspunt. Het management werkt klantgericht, maar moet wel rekening blijven houden met de wensen van de gemeenteraad aangaande bepaalde prestatie indicatoren zoals slagingspercentages. Uit de interviews met dhr. Kroon van Stadsring51 is gebleken dat ze veel handelingsvrijheid hebben zolang het maar aansluit bij het gemeentelijk beleid en de doelen worden gerealiseerd. Volgens dhr. Kroon worden de jaarverslagen alleen voorgelegd aan de gemeenteraad van Amersfoort. De pers kan het verkrijgen met een beroep op de wet als er aanleiding is tot wantrouwen over de bedrijfsvoering van Stadsring51. De gemeente Amersfoort is voor 95% financier van Stadsring51. De overige 5% vloeien voort uit licentieverkopen (Traject51) en consultancy. Stadsring51 is zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering, maar in de praktijk heeft ook de gemeente baat bij een succesvolle uitvoer van de Schulddienstverlening en zullen zij dus ook de continuïteit van Stadsring51 waarborgen met gemeentelijke subsidies.

#### 4.2.2 Waardenanalyse Stadsring51

In de theorie en operationalisatie zijn de belangrijkste waarden voor een uitbesteding van de Schulddienstverlening voor de gemeente Arnhem besproken (2.3.4 & 3.2.2). Hier zullen die waarden worden geanalyseerd aan de hand van documenten en interviews voor Stadsring51 in de gemeente Amersfoort.

- *Klantbelang;*

Volgens dhr. Kroon, directeur van Stadsring51 is ook een non-profit organisatie in staat om op klantgerichte wijze te werken. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een diagnose-instrument dat intern is ontwikkeld. Het is een assessment waarbij aan cliënten een groot aantal vragen wordt gesteld over een breed palet aan onderwerpen die te maken hebben met de hobby's, persoonlijke voorkeuren, kennis, inzicht en financiën. Daaruit volgt een resultaat met een schulddienstverleningspakket op maat voor de cliënt. Volgens dhr. Kroon is de filosofie dan ook; 'we doen wat de cliënt *past* en niet wat die *vraagt*'. Voor sommige cliënten zal dat betekenen dat het doel niet een schuldenvrij bestaan is, maar slechts schuldenstabilisatie. Daaruit valt af te leiden dat het primaire doel van de Schulddienstverlening bij Stadsring51, is de cliënt omvormen tot zelfredzame burger. Er wordt getracht de cliënt te sturen richting een schuldenvrij bestaan, maar alleen als deze hier klaar voor is. Dat wordt bepaald tijdens het assessment en hangt af van onder andere de motivatie, kennis en persoonlijke (schuld)situatie. Het blijkt dat doen wat de cliënt wil, niet altijd het beste resultaat oplevert en uiteindelijk kan leiden tot een falend schuldentraject met recidieven (Interview H. Kroon, Stadsring51, 13-6-2014).

- *Resultaatgericht sturen;*

Voor Stadsring51 is het belangrijk te leren van de eigen processen en daarop te reflecteren. Daarom is met de gemeente Amersfoort hele resultaatgerichte afspraken gemaakt (Interview H. Kroon, Stadsring51, 13-6-2014). Voor de doorlooptijden van de schuldregeling in de gemeente Amersfoort geldt dat deze tussen 2009 en 2011 zijn afgenomen van 220 dagen naar 179 dagen (SchuldenMonitor, 2012). Een efficiencyverbetering van 19% minder doorlooptijd. Als het even kan moeten ook externe inkomsten worden gegenereerd door het verstrekken van licenties (Traject51) aan andere gemeenten.

In het beleidsplan van 2012 heeft de gemeente Amersfoort SMART geformuleerd welke doelen moeten worden behaald, wat voor een resultaat het moet opleveren en hoe het gemeten wordt (Gemeente Amersfoort, 2012):

- a. Het verminderen van uitval tijdens de Schulddienstverlening;
  - Tussen 2012-2015 moet het uitvalspercentage voor het schuldentraject zijn afgenomen van 14% tot maximaal 10%.
  - Dat wordt gemeten met managementinformatie.
- b. Het verminderen van recidieven;
  - Tussen 2012-2015 moet het aantal recidieven dalen van 20% tot maximaal 10%.
  - Dat wordt gemeten met managementinformatie.

- c. Het uitbreiden van het aantal geslaagde (minnelijke) schuldregelingen;
  - Tussen 2012-2015 moet het aantal geslaagde schuldregelingen stijgen van 25% naar minimaal 40%.
  - Dat wordt gemeten met managementinformatie.
- d. Het uitbreiden van het aantal succesvolle (minnelijke en WSNP) schuldregelingen;
  - Tussen 2012-2015 moet het aantal succesvolle schuldregelingen stijgen van 60% naar minimaal 70%.
  - Dat wordt gemeten met managementinformatie.
- e. De samenwerkingsrelatie met de crediteuren moet worden verbeterd;
  - Tussen 2012-2013 worden samenwerkingsafspraken opgesteld met deurwaarders in de gemeente Amersfoort.
  - Dit wordt gemeten door de samenwerkingsafspraken te inventariseren.
- f. Het huidige niveau wachtlijsten moet worden gehandhaafd;
  - Wachttijden voor de intake en aanmelding mogen maximaal 3 weken bedragen.
  - Dat wordt gemeten met managementinformatie.
- g. Een versterking van de (interne) werkprocessen;
  - Certificering van de werkprocessen tussen 2013-2015.
  - Dat wordt gemeten met managementinformatie.
- h. De doorlooptijden voor de schuldregeling moeten worden beperkt;
  - De doorlooptijden van de minnelijke schuldregeling moeten dalen van 400 dagen naar maximaal 300 dagen. De doorlooptijden van de WSNP moeten dalen van 490 dagen naar maximaal 350 dagen.
  - Dat wordt gemeten met managementinformatie.
- i. Meewerken met een landelijk benchmark voor de Schulddienstverlening; en
  - Belangrijk is hier bovengemiddeld te presteren.
  - Dat wordt gemeten door datzelfde benchmark.
- j. Efficiënter werken teneinde gemeentelijke kosten voor de Schulddienstverlening te beperken.
  - Stadsring51 streeft ernaar een deel van de kosten vergoed te krijgen door andere middelen dan subsidies van de gemeente Amersfoort (licentieverkoop Traject51).
  - Dat wordt gemeten met managementinformatie.

- *Duurzaamheid;*

De duurzaamheid bij Stadsring51 is tweeledig. Enerzijds is de duurzaamheid gericht op het verminderen van het aantal recidieven. Als cliënten terugkomen is dat mogelijkterwijs teken van een

niet-duurzame Schulddienstverlening. Anderzijds zorgen die terugkerende cliënten ook voor meer kosten. Voor ieder cliënt die terugkeert, moet weer een intakegesprek worden gehouden en eventuele schuldregelingen voor worden getroffen. Het wordt dan veel dubbelwerk en kost dan extra tijd, moeite en geld (Interview H. Kroon, Stadsring51, 13-6-2014).

- *Handelingsvrijheid;*

De politiek (gemeenteraad) stelt het budget en het beleidskader vast. De verdere invulling en uitvoer van de Schulddienstverlening regelt Stadsring51 zelf (Interview H. Kroon, Stadsring51, 13-6-2014). Om voorspelbaar en transparant te kunnen opereren sluit de gemeente Amersfoort jaarlijks contracten af met Stadsring51 betreffende de uitvoer van de Schulddienstverlening. De contracten worden opgesteld met de ambtenaren bij de gemeente Amersfoort, dat zijn de opdrachtgevers (Interview E. Bakker, Amersfoort, 1-7-2014). De politiek zit hier nog een stap achter. Die stelt het budget vast. Het beleidsplan wordt door de gemeenteraad vastgesteld op een hoog abstractieniveau. Stadsring51 mag zelf zorgdragen voor de verwezenlijking van die doelen. Er is dus een grote mate van handelingsvrijheid. Wel staat in het contract hoeveel mensen worden geholpen, volgens welke schuldentraject en wat ze moeten opleveren. De organisatie wordt hier dus gestuurd om bepaalde prestatiedoelen te behalen wat zou kunnen betekenen dat ze toch minder vrij zijn om bepaalde doelen te realiseren. Hier is dus sprake van een mogelijke tegenstelling. De gemeente Amersfoort geeft Stadsring51 de ruimte om de Schulddienstverlening naar eigen voorkeur uit te voeren, maar tegelijkertijd wordt die vrijheid (mogelijk) ondermijnt door de gemeentelijke prestatiedoelen voor de Schulddienstverlening.

- *Verantwoording;*

Hier betreft het de verantwoordelijkheid en bijbehorende afrekening. Als de prestaties niet worden gerealiseerd wordt de directeur aangesproken. Hij is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering (Interview H. Kroon, Stadsring51, 13-6-2014). Het is wel van belang realistisch te zijn, omdat niet alles beheersbaar is. Gebeurt iets onverwachts dan moet dat op tijd worden gemeld bij de opdrachtgever. De opdrachtgever/opdrachtnemer relatie is gebaseerd op vertrouwen en transparantie (Interview E. Bakker, Amersfoort, 1-7-2014). Als zich iets voordoet buiten het afgesprokene dan moet dat direct worden gemeld zodat de ambtenaren niet worden verast. Gebeurt dat niet dan kan dat leiden tot meer aanmeldingen en wachtlijsten. In dergelijke gevallen wordt een accountmanager ingelicht. Die informeert de wethouder over de afwijking. De transparantie is een succesfactor voor Stadsring51 (Interview H. Kroon, Stadsring51, 13-6-2014).

Als wordt gekeken naar het organisatorische management en verantwoordelijkheid valt het volgende op. Het management bestaat uit één directeur en drie teamleiders (Interview H. Kroon, Stadsring51, 13-6-2014). Wordt er gekeken naar het continuïteitsvraagstuk van Stadsring51 dan geldt dat ook zij net als een commerciële organisatie failliet kunnen gaan. Bij een stichting wordt het alleen geen faillissement genoemd, maar een 'ontbinding' van de organisatie. Voor de organisatie geldt dat als er geen werkcontracten zijn het ophoudt. Het grote verschil met een BV en NV is dat een stichting geen winstoogmerk heeft. Als er geld wordt overgehouden dan wordt dat niet uitgekeerd aan de aandeelhouders. Het geld blijft in de organisatie of wordt teruggegeven aan de gemeente. Een stichting wordt er dus niet beter van als veel winst wordt gemaakt.

- *Transparantie;*

Stadsring51 brengt jaarlijks verslag uit aan de gemeente Amersfoort (Jaarverslag). Daar staan alle financiën in. Deze stukken worden niet openbaar gemaakt, maar met een beroep op de wet kan dat wel. Vertrouwelijke stukken kunnen worden geopenbaard als er een belang is de stukken te hebben (door de pers kan het worden verkregen). Het jaarverslag wordt voorgelegd aan het stadhuis (Interview E. Bakker, Amersfoort, 1-7-2014). Op de website staat een beknopte versie. Volgens dhr. Kroon is het beschikbare stuk populairder dan het eigenlijke jaarverslag doordat het goed leesbaar en bondig is. Het wordt zeer publiekelijk gemaakt en verstrekt aan de partners.

- *Betrouwbaarheid;*

Volgens dhr. Kroon wordt er nauw gezeten op de privacy van de cliënten en worden die gegevens niet naar buiten gebracht zonder toestemming. Met dossiergegevens wordt zeer vertrouwelijk omgegaan. De cliënt tekent ervoor dat er gegevens worden uitgewisseld met partners van Stadsring51.

Anderzijds is er de betrouwbaarheid van Stadsring51 naar de gemeente Amersfoort toe. Dat is volgens dhr. Kroon een open en transparante relatie gebaseerd op vertrouwen. Het gaat niet om het verkrijgen van meer inkomsten, omdat zij een maatschappelijke functie vervullen met publieke middelen. De gemeente Amersfoort gaat uit van de kennis en expertise van dhr. Kroon wanneer hij de begroting opstelt. Dhr. Kroon stelt dan ook dat het contractproces erg snel verloopt, omdat er geen sprake is van onderhandelingen. De opdrachtgever/opdrachtnemer relatie is er een van wederkerigheid en vertrouwen (Interview E. Bakker, Amersfoort, 1-7-2014).

- *Expertise;*

De medewerkers van Stadsring51 zijn allen hoogopgeleid en hebben minimaal een hbo diploma. Er werken 15 medewerkers (vier academici). De studieachtergronden zijn zeer divers. Zo zijn er Maatschappelijke dienstverleners en Antropologen, maar ook Juristen. Volgens dhr. Kroon wordt bij Stadsring51 geselecteerd op niveau en niet op studie. Dat komt volgens dhr. Kroon, omdat Schulddienstverlening een bepaalde (subtiele) manier van communiceren, denken en netwerken vraagt. Daarbij hoort een bepaalde opleidingsniveau.

- *Draagvlak; en*

Stadsring51 heeft de resultaten van de Schulddienstverlening laten onderzoeken door een onderzoeksbureau (Hiemstra en de Vries, 2010). Die hebben gekeken naar de effecten van de assessment en hebben vastgesteld dat deze correct is. Door vooraf een screening te maken van de cliënt werk je efficiënter, maar ook biedt je hulp die beter past. Volgens dhr. Kroon zijn er nog nooit klachten van hun partners binnengekomen over verkeerde diagnoses. Ook krijgen ze nauwelijks negatieve feedback van cliënten. Dhr. Kroon zegt dat de diagnose wordt gedeeld door de partners, over wat de cliënt wel en niet kan. Daaruit concludeert hij dat het een betrouwbaar instrument is. Traject51 werkt in 40 gemeenten in Nederland. Deze bevindingen worden ook bevestigd door de gemeente Amersfoort (Interview E. Bakker, Amersfoort, 1-7-2014).

- *Coproductie.*

Dhr. Kroon stelt dat door de cliënt al bij de assessment te betrekken een nauwe samenwerking tussen cliënt en schulddienstverlener kan worden gewaarborgd voor een constructieve samenwerkingsrelatie. Door de assessment wordt het voor de cliënt ook veel duidelijker waarom de schulddienstverlener bepaalde voorstellen en aanbevelingen doet (Interview H. Kroon, Stadsring51, 13-6-2014).

Volgens de gemeente Amersfoort is het belangrijk dat de cliënten bij de Schulddienstverlening worden betrokken, omdat zij anders toeschouwer van het eigen proces zijn. Bovendien zorgt de betrokkenheid van de cliënt bij de Schulddienstverlening ook voor meer motivatie. De cliënt ziet zijn situatie veranderen door het eigen handelen (Interview E. Bakker, Amersfoort, 1-7-2014).

#### 4.2.3 Organisatiekenmerken PLANgroep

In deze paragraaf worden de organisatorische kenmerken voor de commerciële organisatie besproken (2.2.3) besproken. Hier is het de bedoeling te kijken in hoeverre PLANgroep past in dit organisatorische ideaaltype.

*1. De mate waarin de strategie is ingericht op basis van kansen op de markt met politieke legitimatie;*  
PLANgroep probeert de interne- en externe processen continu te verbeteren doormiddel van kennis en feedback. PLANgroep heeft een eigen opleidingsinstituut die de meest recente ontwikkelingen in de Schulddienstverlening bijhoudt. Zo is de organisatie altijd up-to-date over veranderingen in de sector. Aan de andere kant ontvangt PLANgroep ook feedback van de gemeente Almere over de Schulddienstverlening en of daar kansen liggen de processen te verbeteren (Interview A. Swart, PLANgroep, 3-7-2014). Volgens mw. de Peuter zijn de NVVK en ISO-8848 normen de uitgangspunten die de strategie van de organisatie bepalen. Het gemeentelijk beleid moet daarbinnen passen anders neemt PLANgroep de opdracht niet aan. Een aspect waaruit blijkt dat PLANgroep de processen continu probeert te verbeteren voor een betere aansluiting met de markt, is een recente investering van de organisatie in een dashboardsysteem waarmee de gemeenten de voortgang van de cliënten en prestatie indicatoren in-house kunnen volgen (Interview A. de Peuter, PLANgroep, 3-7-2014).

*2. De mate waarin het management van de organisatie is gericht op de politieke principalen en de consumenten / cliënten;*

Volgens mw. de Peuter is PLANgroep alleen gebonden aan het gemeentelijk beleid voor de Schulddienstverlening. De invulling wordt overgelaten aan de organisatie zelf, maar ook dat moet weer passend zijn met de NVVK en ISO normen (Interview A. de Peuter, PLANgroep, 3-7-2014). PLANgroep is dus niet enkel gericht op de gemeenteraad (politieke principalen) van Almere. De gemeenteraad wordt volgens mw. Swart alleen betrokken bij de resultaatverantwoording waar een toelichting op het jaarverslag plaatsvindt. Volgens mw. Swart is PLANgroep wel erg betrokken met de consumenten/cliënten. Dat blijkt uit het feit dat de cliënten actief bij het proces worden betrokken teneinde draagvlak te creëren (Interview A. Swart, PLANgroep, 3-7-2014). Behalve dat PLANgroep erg betrokken is met de cliënten hecht zij ook veel waarde aan de schuldeisers, omdat die ook benadeeld worden. Die willen namelijk hun geld. Volgens mw. de Peuter zijn de schuldeisers voor PLANgroep net zo belangrijk als de schuldenaren en wordt een schuldregeling alleen getroffen als de schuldenaar daar klaar voor is. Als een schuldregeling namelijk misloopt zullen de schuldeisers de schuldenaar

wantrouwen en in de toekomst geen schuldregeling meer willen treffen (Interview A. de Peuter, PLANgroep, 3-7-2014).

*3. In hoeverre is er sprake van handelingsvrijheid en overeenstemming met de politieke principalen?*

Volgens mw. de Peuter heeft PLANgroep een grote mate van handelingsvrijheid zolang het past binnen het gemeentelijk beleid, de NVVK en ISO normen (Interview A. de Peuter, PLANgroep, 3-7-2014). Overigens als het gemeentelijk beleid niet overeenkomstig de NVVK of ISO normen is wordt een opdracht afgewezen. De gemeenteraad stelt eisen aan slagingspercentages, recidieven en het jaarlijks aantal cliënten. De invulling daarvan wordt aan PLANgroep overgelaten. Daarnaast heeft de gemeente Almere om de doelen te behalen, met PLANgroep een bonus/malus regeling getroffen als incentive (Interview E. Westerink, Almere, 27-6-2014).

*4. In welke mate is er sprake van een openbaring van kosten/baten aan de politieke principaal met in acht name van de financiële risico's die een openbaring met zich meebrengen?*

Het management van PLANgroep presenteert jaarlijks het jaarverslag aan de gemeenteraad van Almere. Daar volgt een toelichting en uitleg op de behaalde resultaten. Dit jaarverslag wordt niet buitenom de gemeente gepubliceerd. Uit de interviews is niet gebleken of ze dat doen voor afwending van financiële risico's (Interview A. de Peuter, PLANgroep, 3-7-2014). Wel wordt een bondige versie van het jaarverslag opgenomen in de gemeentelijke stukken die op de website van gemeente Almere te vinden zijn (Gemeente Almere, 2014).

*5. Hoe is de verdeling van verantwoordelijkheid voor de organisationele continuïteit tussen politieke principaal en management?*

De gemeente Almere heeft in 2013 een nieuw contract afgesloten met PLANgroep. Dit contract heeft een maximale looptijd van 10 jaar (4+4+2). Volgens mw. Westerink van de gemeente Almere komt dat, omdat de gemeente een langdurige relatie wil aangaan met PLANgroep teneinde stabiliteit en zekerheid te creëren in de Schulddienstverlening (Interview E. Westerink, Almere, 27-6-2014). Dat betekent dat de gemeente Almere belang heeft bij de continuïteit van PLANgroep. Wettelijk gezien is PLANgroep een commerciële organisatie en is faillissement een ondernemersrisico waar de gemeente Almere buiten staat (Interview E. Westerink, Almere, 27-6-2014). Het management van PLANgroep is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de organisatie, maar omdat de gemeente Almere belang heeft bij de uitvoer van een succesvolle Schulddienstverlening zullen zij die continuïteit van PLANgroep ook proberen te waarborgen (Interview A. de Peuter, PLANgroep, 3-7-2014).

Hier wordt gekeken of PLANgroep voldoet aan de ideaaltypen van de commerciële organisatie. Volgens de literatuur (Brandesen Et Al, 2009; Jacobs, 1992) blijkt dat commerciële organisaties:

- De strategie en organisatie zijn ingericht op basis van marktkansen;
- Het management is voornamelijk gericht op consumenten;
- Het doel is maximale vrijheid en onafhankelijkheid van andere organisaties;
- Er is geen openbaring van kosten/baten, maar een integrale financiële zekerheid om te compenseren tegen risico's;
- Het management is verantwoordelijkheid voor de continuïteit; en
- De kernwaarden hier zijn winst, efficiëntie, effectiviteit en innovatie.

Bij PLANgroep valt op dat zij minder goed aansluiten bij de ideaaltypen uit de literatuur ten opzichte van de hybride organisatie (Stadsring51). Dat komt doordat ook de commerciële organisatie te maken heeft met de gemeenteraad van de lokale gemeente waarvoor zij de Schulddienstverlening uitvoeren. Dat is niet anders dan met de hybride organisatie. Het gemeentelijk beleid moet hoe dan ook worden uitgevoerd en het type organisatie dat het uitvoert heeft daar geen invloed op. Wat wel uit het onderzoek is gebleken is dat PLANgroep een goede aansluiting heeft met de kernwaarden die de literatuur beschrijft voor commerciële organisaties. Zo is PLANgroep een BV en daarmee primair winst georiënteerd. Uit de interviews met het management van PLANgroep is gebleken dat ze efficiënt werken en de gemeenten ook in die richting sturen. Daarmee wordt bedoeld dat als PLANgroep denkt de uitvoer anders in te richten, omdat dat financiële of immateriële voordelen biedt zij de gemeente hiervan op de hoogte brengen. Dit heeft voordeel voor beide. Het kost de gemeente minder geld tegen een mogelijk betere kwaliteit van uitvoer en PLANgroep is tevreden door een tevreden opdrachtgever. De effectiviteit en innovatie wordt door PLANgroep gewaarborgd middels een dashboardsysteem. Dat is een managementsysteem waarmee de gemeente op afstand alle mogelijk managementuitdraaien kan maken en de voortgang van cliënten in het schuldenproces kan volgen.

#### 4.2.4 Waardenanalyse PLANgroep

De Almeerse Schulddienstverlening is in paragraaf 4.1.2 al besproken. Daar is ingegaan op de uitgangspunten van PLANgroep en hoe zij de Schulddienstverlening uitvoeren. Hier ligt de nadruk op een inhoudelijke analyse van PLANgroep Almere. Net als bij de analyse voor Stadsring51 zal ook hier een uitwerking volgen aan de hand van de waarden uit de theorie en operationalisatie (2.3.4 & 3.2.2).

- *Klantbelang;*

De gemeente Almere heeft met PLANgroep een commerciële organisatie aangesteld voor de Schulddienstverlening. Commerciële organisaties staan bekend om hun klantgerichte werken (Hood, 1991). Hier geldt dat de gemeente Almere samen met PLANgroep bepaalt hoe er gewerkt moet worden. De klant is dus niet bepalend (Interview E. Westerink, Almere, 27-6-2014).

Ook belangrijk is dat de Schulddienstverlening een reëel proces moet zijn. Daartoe zijn twee doelen geformuleerd. Het eerste doel is een schuldenvrij toekomst. Het tweede doel is de schuldenstabilisatie. Omdat niet iedereen schuldenvrij kan worden moeten er verschillende schuldtrajecten zijn. Een schuldenvrij toekomst in Almere houdt in dat je binnen een half jaar klaar bent voor een schuldregeling. De schuldstabilisatie is voor de mensen die niet op korte termijn in aanmerking komen voor een schuldregeling.

Om dit te bepalen moeten diepgaande gesprekken plaatsvinden. Volgens mw. Westerink van de gemeente Almere kan in een enkel gesprek niet het schuldenproblematiek worden achterhaald. De schuldenaar zal niet direct alles vertellen. Mw. Westerink stelt dat om achter het schuldenproblematiek te komen een wetenschappelijk instrument nodig is. Dat instrument is 'MESIS' geworden. MESIS is een online vragenlijst bestaande uit 100 verschillende vragen. Volgens mw. Westerink moet direct na de vragenlijst het intakegesprek worden gehouden. Dat komt doordat het effect dan beter waarneembaar is. Mensen hebben met het gesprek echt het gevoel iets te hebben ondernomen, het actieve bezig zijn doet ze goed. In het gesprek ziet de professional de vaardigheden en capaciteit van de schuldenaar (Interview E. Westerink, Almere, 27-6-2014). Het blijkt dat wanneer iemand niet gemotiveerd is de gedrag te veranderen een schuldregeling niet zal lukken. De intentie tot gedragsaanpassing moet aanwezig zijn. Als die er niet is mag je de schuldregeling niet in. Die mensen komen in een stabilisatietraject met een mogelijke doorgroei tot een schuldregeling. Hier zit dus bewustwording en zelfredzaamheid in. Degene met schulden moet zijn probleem willen oplossen op basis van gedragsverandering. Ook voor de schuldenaren zelf kan het nadelig werken doordat die gefrustreerd raken als de schuldregeling niet wil lukken. Volgens mw. Westerink heeft een falende schuldregeling nadelige gevolgen voor de schuldeisers. Die zullen de schuldenaar wantrouwen en geen tweede kans meer bieden met toekomstige schuldregelingen. Dus wie in aanmerking komt voor een bepaald traject blijkt uit het intakegesprek en vragenlijst. De cliënt en professional doen dat samen. De professional beslist uiteindelijk. Als de cliënt staat op zijn keus kan die een aanvraag indienen, maar zal het verzoek worden afgewezen. De eindbeslissing ligt bij cliënt, maar eigenlijk is dat dus een 'fictieve eindbeslissing' (Interview E. Westerink, Almere, 27-6-2014).

- *Resultaatgericht sturen;*

Voordat de Schulddienstverlening was uitbesteed aan PLANgroep wilde de gemeente Almere een gelijke behandeling voor iedereen. Maar niet iedereen paste in dat ideaal. Nu is het aanbod voor de schuldenaren passend bij de eigen situatie, maatwerk dus. Volgens mw. Westerink gold in de oude situatie dat iedereen terecht kwam in een schuldentraject waarmee valse hoop werd gecreëerd. Voor 70% leidde dat tot een falend schuldentraject (Gemeente Almere, 2012). Voor de gemeente Almere zijn de wachttijden, slagingspercentages en aantal recidieven van belang. Die aspecten zijn opgenomen in het beleidskader en bestek, daar mag PLANgroep niet van afwijken (Gemeente Almere, 2012). Zelfredzaamheid is het uitgangpunt van de Almeerse Schulddienstverlening. Een succesvolle Schulddienstverlening moet dan ook niet zozeer schuldevrije cliënten opleveren, maar zelfredzame Almerenaren.

De gemeente Almere heeft met PLANgroep afspraken gemaakt over een aantal prestatie indicatoren. Het betreft hier doelen die volgens het schulddienstverleningsbeleid van Almere als belangrijk worden ervaren. Deze doelen zijn onderverdeeld in een aantal productcategorieën met meetbare kwaliteitseisen. Deze kwaliteitseisen hebben betrekking op de doorlooptijden en slagingspercentages. De volgende vijf productcategorieën kunnen worden onderscheiden (Gemeente Almere, 2012):

1. *Preventie in de Schulddienstverlening.* Hier betreft het de uitvoer van een schuldpreventief beleid van Almere. Daar gaat het om het vroegtijdig herkennen van schuldsituaties om verder kwaad te voorkomen.
2. *Een aanmelding en screening op basis van klantprofielen.* De screening valt uiteen in een vragenlijst en intakegesprek. De laatste stap hier is het opstellen van een Plan van Aanpak alvorens het schuldentraject te starten. Hiervoor geldt dat het gemiddeld gezien binnen 30 kalenderdagen moet zijn afgerond, met een maximum van 70 kalenderdagen.
3. *Het voorbereiden van de schuldregeling.* Als uit het intakegesprek is gebleken dat de cliënt zowel in schuldtechnische als psychologische zin klaar is voor een schuldregeling wordt het schuldenproces in gang gezet. Dit moet gemiddeld binnen 90 kalenderdagen zijn afgerond.
4. *Het uitvoeren van de schuldregeling.* Het doel hier is een duurzaam en schuldevrij bestaan van de cliënt. Duurzaam wordt hier gedefinieerd als; ‘de schuldenaar wil en kan zijn budget zodanig beheersen dat naar verwachting ook op lange termijn geen nieuwe schulden zullen ontstaan’. Hier geldt dat van de cliënten die in de schuldregeling komen minstens 75% een succesvolle, lees ‘duurzame’ afloop moet hebben.
5. *Een crisisinterventie.* In bepaalde gevallen komt het voor dat een uithuiszetting dreigt of een afsluiting van nutsvoorzieningen. Hier geldt dat voor 85% van deze gevallen die hiermee in het

schuldentraject van PLANgroep komen een succesvol resultaat bereiken (geen uithuiszetting en/of afsluiting nutsvoorzieningen).

- *Duurzaamheid;*

De duurzaamheid tracht de gemeente PLANgroep te waarborgen door te sturen op minimaal aantal recidieven. De gemeente Almere heeft met PLANgroep afgesproken dat wanneer mensen bepaalde vaardigheden voor een schuldregeling of stabilisatie niet bezitten het ze geleerd moet worden (Interview E. Westerink, Almere, 27-6-2014). Cliënten die na een gefaald schuldtraject terugkomen, leggen extra druk op de financiële middelen en zijn daarmee niet duurzaam.

De Schulddienstverlening in Almere kent geen wachttijden. Er is wel een regeling dat wanneer een schuldenaar op twee (of meer) gesprekken niet verschijnt het traject wordt stopgezet. Afhankelijk van in welke fase van de schuldregeling de schuldenaar zich bevindt wordt die een periode uitgesloten (Interview E. Westerink, Almere, 27-6-2014). Ligt de fout niet bij de schuldenaar dan is er niks aan de hand. Is de schuldenaar wel blaam te treffen mag die langere tijd niet terugkomen. Dat verschilt tussen de drie maanden en vijf jaar. Als de cliënt schuldenvrij is mag die vijf jaar niet meer terugkomen voor een schuldregeling. Mw. Westerink stelt dat wanneer cliënten weer snel terugkomen dat een slecht teken is. Dat betekent namelijk dat het traject niet duurzaam is geweest.

- *Handelingsvrijheid;*

PLANgroep heeft veel vrijheid voor de doelrealisatie. De gemeente Almere betaalt per schuldenaar een bedrag voor de Schulddienstverlening (€1.000). PLANgroep moet zelf met behulp van MESIS en het intakegesprek de vaardigheden van de schuldenaar bepalen en aan de hand daarvan het juiste traject selecteren. Het bedrag dat PLANgroep per schuldenaar krijgt is constant en niet afhankelijk van de verschillende schuldentrajecten. Die vrijheid kunnen ze krijgen doordat er met PLANgroep concrete afspraken zijn gemaakt over de slagingspercentage voor de schuldregelingen (Interview E. Westerink, Almere, 27-6-2014). Voor ieder schulddienstverleningstraject zijn slagingspercentages afgesproken. Mw. Westerink stelt dat met PLANgroep een bonus/malus regeling is getroffen. Worden de doelen behaald, krijgt PLANgroep een bonus van €100.000 exclusief BTW. Weet PLANgroep de doelen niet te behalen betalen ze een boete van maximaal €300.000 exclusief BTW.

- *Verantwoording;*

Bij de overdracht van de Schulddienstverlening aan PLANgroep zijn een aantal eisen geweest. De eerste eis had betrekking op de kwaliteit. Die moest gehandhaafd blijven (slagingspercentages,

selectie, opleidingseisen, bewijs van goed gedrag). Daarnaast is gevraagd of PLANgroep het personeel wilde overnemen. Dat gebeurde in eerste instantie wel, maar binnen korte tijd keerde een groot deel van het personeel terug naar de gemeente. Volgens mw. Westerink vonden zij het erg moeilijk onder PLANgroep te werken. PLANgroep wilde geen wachttijd dus het aantal caseloads per professional lag hoog. Bij de verantwoordelijkheid voor de uitvoer van de Schulddienstverlening geldt dat PLANgroep en de gemeente Almere samen naar kijken. Als de klacht oplossing met PLANgroep niet lukt, gaat het door naar de gemeente of de nationale ombudsman. Op papier is de gemeente eindverantwoordelijk, maar PLANgroep voert uit. Dus alles gaat in overleg (Interview E. Westerink, Almere, 27-6-2014). Mw. de Peuter van PLANgroep bevestigt dit. Zij zegt dat de gemeente het beleid vaststelt en wettelijk verantwoordelijk is, maar als uitvoerders worden zij door de gemeente aangesproken op het handelen. Bij ondermaats handelen, betekent dat dus ook dat de gemeente Almere de samenwerking met PLANgroep niet zal voortzetten.

Bij de verantwoording geldt dat het management de resultaten van de Almeerse Schulddienstverlening moet verantwoorden aan de Almeerse gemeenteraad. Worden er buitengewone zaken geconstateerd dat wordt het management van PLANgroep ter verantwoording geroepen.

- *Transparantie;*

De jaarcijfers van PLANgroep worden niet geopenbaard, maar aangeboden aan de gemeente Almere. De raad wordt dan op de hoogte gesteld over het presteren van PLANgroep. Alles wat de raad beslist staat in raadsbrieven en dat is wel openbaar (Interview E. Westerink, Almere, 27-6-2014).

PLANgroep gebruikt een eigen interne systeem om alle denkbare managementrapporten mee uit te draaien. Daarnaast heeft PLANgroep een 'dashboard', waarmee de gemeenten zelf op afstand managementuitdraaien kunnen maken. Zo wordt de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de gemeenten gestimuleerd (Interview A. Swart, PLANgroep, 3-7-2014). Volgens mw. Swart is het managementsysteem van PLANgroep zeer transparant en toegankelijk. PLANgroep heeft ook regelmatig accountmanagers die langskomen voor financiële controles, maar ook gemeenten die zelf langskomen. Dat mag allemaal bij PLANgroep, transparantie staat hoog in het vaandel. De gemeente Almere bevestigt dit en zegt tevreden te zijn over de heldere werkwijze en communicatie met PLANgroep (Interview E. Westerink, Almere, 27-6-2014). Een voorbeeld waaruit dit blijkt is de samenwerking tussen mw. Karstens van PLANgroep (regio coördinator) en mw. Westerink die zich bezig houdt met de Schulddienstverlening bij de gemeente Almere. Bij klachten en vragen wordt dat tussenbeide gecorrespondeerd.

- *Betrouwbaarheid;*

PLANgroep blijkt te beschikken over een betrouwbaar assessment en intake gesprek. De betrouwbaarheid wordt gewaarborgd doormiddel van een wetenschappelijk meetsysteem, MESIS. In hoeverre dat echt betrouwbaar is blijkt uit de monitoring van Regioplan. Die kijkt driemaandelijks of er zaken niet kloppen en past dat zo nodig aan. Volgens mw. Westerink zou het uitvalspercentage in de Schulddienstverlening veel hoger zijn geweest als de assessment en intake slecht gewerkt hadden. Wat betreft de betrouwbaarheid van Almere naar PLANgroep toe geldt dat veel wordt samengewerkt en voorlichtingen worden gegeven over MESIS. Mw. de Peuter zegt dat PLANgroep het prettig vindt dat de gemeente Almere duidelijke beleidskaders stelt. Voor de schuldenaren geldt dat ze zich vaak kunnen vinden in de uitkomst van de intake. Volgens mw. Westerink zijn de schuldenaren over het schulddienstverleningstraject erg tevreden. Over het OSS (Ondersteuning Schuldstabilisatie) komen nog klachten binnen, omdat dat relatief nieuw is en zij te maken hebben met moeilijkere doelgroepen (psychische mensen, verslaafden). Volgens mw. Westerink kunnen in het OSS traject dan ook wat ‘inhaalslagen’ worden gemaakt.

Over de betrouwbaarheid van PLANgroep naar de gemeente Almere toe kan worden gezegd dat het streven een lange termijn relatie is. Er zijn contracten getekend voor een aanbesteding van de Schulddienstverlening door PLANgroep in Almere voor de komende tien jaar. De gemeente Almere stelt het beleid vast en gebruikt als incentive voor de uitvoer een bonus/malus regeling om de betrouwbaarheid te garanderen. Volgens mw. Westerink wil de gemeente Almere bewust een lange termijn relatie met PLANgroep aangaan om stabiliteit in de Schulddienstverlening te creëren. Voordat PLANgroep de Schulddienstverlening uitvoerde was er een aparte front- en backoffice. Volgens mw. Westerink is de gemeente Almere er achter gekomen dat die tweedeling zorgde voor communicatiestoornissen en leidde tot veel effectiviteitsverlies. De intake en uitvoer van Schulddienstverlening moet in één hand.

- *Expertise;*

PLANgroep probeert het klantbelang en kwaliteit van de Schulddienstverlening te waarborgen met goed geschoold personeel. Ze zijn minimaal hbo geschoold (Interview A. Swart, PLANgroep, 3-7-2014). Intern moeten er ook opleidingen worden gevolgd welke worden getoetst. Maar ook wanneer personeel van andere schulddienstverleners bij PLANgroep komen werken moeten ze eerst de entreetoets halen (Interview A. Swart, PLANgroep, 3-7-2014). Dat wordt gedaan om een duurzame en kwalitatieve Schulddienstverlening te kunnen garanderen. PLANgroep beschikt over een kennisbank

met opleidingscoördinatoren om up-to-date te blijven over nieuws en veranderingen in de Schulddienstverlening (Interview A. Swart, PLANgroep, 3-7-2014).

- *Draagvlak; en*

Volgens mw. Westerink van de gemeente Almere wordt de draagvlak voor de Schulddienstverlening gewaarborgd met behulp van MESIS. Doordat de diagnose heel concreet laat zien wat de capaciteiten van de schuldenaar zijn en door hem ook in dat proces te betrekken begrijpt de schuldenaar zijn eigen situatie beter en kan die begrip opbrengen voor een bepaald schuldentraject.

- *Coproductie*

De samenwerking tussen professional en schuldenaar is vanaf het begin al waarneembaar. Zo wordt gezamenlijk gekeken welk traject moet worden gevolgd aan de hand van de uitkomst van de screening. Daarnaast is de schuldhulpverlening omgedoopt in Schulddienstverlening, omdat de gedachte heerst dat de ondersteuning die wordt geboden een bepaalde wederkerigheid vraagt (Interview E. Westerink, Almere, 27-6-2014). Je krijgt wat, maar je moet ook wat geven. En wat je moet geven is medewerking, motivatie en doorzettingsvermogen. Bij het OSS is het eenrichtingsverkeer, daar is geen wederkerigheid van belang. Over de relatie met de zorgpartners van de gemeente Almere en PLANgroep kan worden gezegd dat zij wel moeite hebben met de schulddienstverleningsaanpak van Almere, omdat niet al hun cliënten een schuldregeling krijgen (Interview E. Westerink, Almere, 27-6-2014). Volgens mw. Westerink heeft het voeten in de aarde gehad om de partners zover te krijgen onderdeel te worden van een traject. De wederzijdse afstemming is dus een aspect waar nog aan gewerkt kan worden. Wat betreft de relatie met de partners kan wel worden gezegd dat er een eenduidige visie is. Het beleidsplan is geschreven door de gemeente Almere en de beleidspartners hebben hiermee ingestemd. Wel is met de zorgpartners afgesproken dat zij voor het OSS een eigen beleidsplan mogen schrijven. Daar hebben drie organisaties de voortouw genomen, Humanitas, Zorggroep Almere en MEE (Interview E. Westerink, Almere, 27-6-2014).

In een traject is de cliënt altijd deelgenoot van het proces. Die ondertekent dan ook het Plan van Aanpak. De cliënt is altijd op de hoogte van alle stappen, zo komt die niet voor verrassingen te staan. Volgens mw. de Peuter hecht PLANgroep veel belang aan de schuldenaren, maar ook aan de schuldeisers. PLANgroep wil graag dat zij akkoord gaan met een schuldregeling. De schuldeisers zijn dus minimaal zo belangrijk als de schuldenaar voor een schuldregeling is. Volgens mw. de Peuter weten de schuldeisers dat PLANgroep het maximaal haalbare eruit zal halen.

### 4.3 Stadsring51 en PLANgroep vergeleken

In deze paragraaf worden Stadsring51 en PLANgroep vergeleken aan de hand van de ideaaltypen uit de theorie (2.2.3, tabel 1). Vervolgens wordt gekeken in hoeverre er overeenkomsten zijn met de waardenperspectieven die ook beschreven zijn in de theorie (2.3.4, tabel 7).

#### 4.3.1 Een vergelijking van de organisatiekenmerken

Hier wordt gekeken in hoeverre Stadsring51 en PLANgroep overeenkomen met de in de theorie gepresenteerde ideaaltypen voor organisaties. Als eerst wordt gekeken naar de ideaaltype van de maatschappelijke organisatie (Stadsring51). Vervolgens wordt de commerciële organisatie besproken (PLANgroep).

1. *De mate waarin de strategie is ingericht op basis van kansen op de markt met politieke legitimatie;*
  - Volgens dhr. Kroon is Stadsring51 gericht op marktkansen en klantwensen. Dat blijkt uit het feit dat ze de Schulddienstverlening hebben opgesplitst in twee delen. Enerzijds is er het hoofdkantoor dat zich puur richt op de Schulddienstverlening. Anderzijds is er het Geldloket dat zich bezighoudt met de schuldpreventie. Dat is bedoeld voor cliënten die nog niet (erg) in de schulden zitten. Daar krijgen ze tips en adviezen om verstandig om te gaan met de financiën. Stadsring51 is met de strategie gericht op de marktkansen en benut die waar ze voordeel doen. Hierbij zijn ze wel afhankelijk van de gemeenteraad, omdat die het beleid voor de Schulddienstverlening opstelt.
  - PLANgroep probeert de interne- en externe processen continu te verbeteren doormiddel van kennis en feedback. PLANgroep heeft een eigen opleidingsinstituut die de meest recente ontwikkelingen in de Schulddienstverlening bijhoudt. Zo is de organisatie altijd up-to-date over veranderingen in de sector. Aan de andere kant ontvangt PLANgroep ook feedback van de gemeente Almere over de Schulddienstverlening en of daar kansen liggen de processen te verbeteren. Volgens mw. de Peuter zijn de NVVK en ISO-8848 normen de uitgangspunten die de strategie van de organisatie bepalen. Het gemeentelijk beleid moet daarbinnen passen anders neemt PLANgroep de opdracht niet aan.
  
2. *De mate waarin het management van de organisatie is gericht op de politieke principalen en de consumenten / cliënten;*
  - Stadsring51 is voor 95% van de inkomsten afhankelijk van gemeentelijke subsidies aldus dhr. Bakker van de gemeente Amersfoort. Dat betekent ook dat de gemeente een grote mate van invloed heeft op het bedrijfsproces als zij dat zou willen. Dhr. Kroon zegt dat

Stadsring51 extra stappen zet in de Schulddienstverlening. Daarmee bedoelt hij dat de organisatie bepaalde taken en werkzaamheden verricht ten bate van de cliënt die niet direct zijn opgenomen in het contract. Deze extra werkzaamheden kosten extra tijd en geld voor Stadsring51, maar omdat zij denken dat het op de lange termijn voordelig is investeren ze daarin. Stadsring51 directeur dhr. Kroon heeft aangegeven klantgericht te zijn door te doen wat de consumenten en cliënten past in plaats van te doen wat ze vragen. Dat heeft te maken met de doelrealisatie. Stadsring51 wil zelfredzame schuldenaren en dat betekent niet noodzakelijkerwijs schuldenvrije cliënten. De relatie van Stadsring51 en de politieke principalen (gemeenteraad) blijkt uit het feit dat zolang er niet wordt afgeweken van het opstelde beleidsplan de uitvoer vrij te bepalen is.

- Volgens mw. de Peuter is PLANgroep alleen gebonden aan het gemeentelijk beleid voor de Schulddienstverlening. De invulling wordt overgelaten aan de organisatie zelf, maar ook dat moet weer passend zijn binnen de NVVK en ISO normen. PLANgroep is dus minder gericht op de gemeenteraad (politieke principalen). De gemeenteraad wordt volgens mw. Swart alleen betrokken bij de resultaatverantwoording waar een toelichting op het jaarverslag plaatsvindt. PLANgroep is niet alleen gericht op de schuldenaren, maar heeft ook een sterke neiging te luisteren naar de wensen van de schuldeisers, want ook die zijn onderdeel van het schuldenproces. Volgens mw. Swart van PLANgroep blijkt het belang van de organisatie naar de cliënten en consumenten uit het feit dat ze streven naar schuldenvrije cliënten door er alles aan te doen ze zelfredzaam te maken. Hier kan gedacht worden aan budgetcursussen, psychologische begeleiding etc. De koppeling met de gemeenteraad blijkt uit het feit dat de PLANgroep directeuren de jaarverslagen persoonlijk komen toelichten aan de gemeenteraad om eventuele onduidelijkheden te verklaren.

3. *In hoeverre is er sprake tussen handelingsvrijheid en overeenstemming met de politieke principalen?;*

- Dit blijkt uit het feit dat Stadsring51 zelf invulling mag geven aan de doelverwezenlijking. De *prestatiedoelen* worden op abstracte wijze door gemeente Amersfoort vastgesteld, maar de uitvoer daarvan wordt overgelaten aan Stadsring51.
- PLANgroep heeft bij de uitvoer van de Schulddienstverlening een grote mate van organisationele *vrijheid* zolang het maar binnen de kaders van wet en beleid is. Daarnaast moeten de processen ook overeenkomstig de ISO-8848 vereisten zijn om geen negatieve punten te behalen met audits. De gemeente stelt hier de *prestatiedoelen* vast en PLANgroep probeert deze te realiseren.

4. *In welke mate is er sprake van een openbaring van kosten/baten aan de politieke principaal met in acht name van de financiële risico's die een openbaring met zich meebrengen; en*

- Stadsring51 kiest ervoor de financiële gegevens en managementrapporten niet te openbaren. Deze worden enkel aangeboden aan de gemeente Amersfoort. Wel wordt een beknopte versie van de bedrijfsexploitatie openbaar gemaakt die zeer publiekelijk is.
- De jaarverslagen en managementrapporten van PLANgroep worden niet publiekelijk gemaakt. Wel is PLANgroep *transparant* naar de opdrachtgever (gemeente) toe. De gemeenten kunnen te allen tijde beschikken over alle denkbare managementrapporten en deze zelf uitdraaien. PLANgroep streeft naar een open, *transparante* en *betrouwbare* relatie met de opdrachtgever.

5. *Hoe is de verdeling van verantwoordelijkheid voor de organisationele continuïteit tussen politieke principaal en management;*

- Stadsring51 mag geen winst maken zoals een commerciële organisatie dat wel mag. Wat het wel een commerciële aspect geeft is het feit dat zij ook gewoon failliet kan gaan als geen opdracht wordt binnengehaald. De gemeente Amersfoort heeft een vertrouwensrelatie opgebouwd met Stadsring51 op basis van organisationele *expertise*, *transparantie* en *duurzaamheid*. De gemeente heeft belang bij de continuïteit van Stadsring51 door de lange relatie die zij hebben opgebouwd en de succesvolle Schulddienstverlening. De gemeente Amersfoort is dus niet verantwoordelijke voor de continuïteit van Stadsring51 maar heeft daar wel baat bij, omdat de Schulddienstverlening een wettelijke taak is.
- Volgens de wet is de gemeente verantwoordelijk voor een succesvolle uitvoer van de lokale Schulddienstverlening. In de praktijk is die *verantwoordelijkheid* verdeeld tussen de uitvoerder (PLANgroep) en de gemeente. Er wordt wel gekeken naar de voorkombaarheid van fouten. Als bij misvattingen blijkt dat deze onnodig en te voorkomen zijn geweest wordt daar rekening mee gehouden bij het verantwoordingsproces. Als wordt gekeken naar de organisationele continuïteit dan geldt dat PLANgroep een BV is en bij ondermaats presteren failliet kan gaan. De gemeente heeft geen verantwoordelijkheid voor de continuïteit van PLANgroep, maar wel een belang zodat de Schulddienstverlening kan worden uitgevoerd.

Samenvattend kan worden gesteld dat beide organisaties marktgeoriënteerd zijn op hun eigen manier. Zo probeert Stadsring51 het klantenbestand zo breed mogelijk uit te rekken door een opsplitsing van Schulddienstverlening en Schuldpreventie. PLANgroep probeert de marktgerichtheid

te waarborgen met opleidingscoördinatoren die zorgen dat de interne processen en personeel altijd up-to-date zijn over ontwikkelingen in de Schulddienstverlening. Stadsring51 werkt erg klantgericht, maar is bij de uitvoer van de Schulddienstverlening gebonden aan het gemeentelijk beleid en is financieel afhankelijk van de gemeente Amersfoort. Voor PLANgroep geldt hier het zelfde. Ook zij genieten vrijheid bij de uitvoering van de Schulddienstverlening, maar het moet in overeenstemming zijn met het gemeentelijk beleid. Om dat te waarborgen heeft de gemeente Almere een bonus/malus regeling getroffen met PLANgroep. Zowel Stadsring51 als PLANgroep leggen het jaarverslag enkel voor aan de opdrachtgever (gemeenteraad). Die jaarverslagen worden dus niet publiekelijk gemaakt. Wel zijn beide schulddienstverleners erg transparant naar de opdrachtgever toe wanneer het gaat om bedrijfsprocessen en resultaten. Ook voor de continuïteit van de schulddienstverleners geldt dat ze op papier zelf verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering en daarmee dus ook mogelijke faillissement. Uit de interviews is gebleken dat dit minder 'zwart op wit' is. Dat komt doordat ook de gemeenten (publiek) belang hebben bij een goede uitvoer van de Schulddienstverlening en dus zullen sturen op continuïteit van de schulddienstverleners.

#### 4.3.2 Een vergelijking van de waarden

- *Het klantbelang;*

Zowel Stadsring51 als PLANgroep hechten veel waarde aan het klantbelang. Wat opvalt is dat beide organisaties streven naar een schuldentraject op maat en niet op basis van klantwensen. Er wordt gezocht naar een schuldentraject dat succesvol zal uitpakken voor de cliënt. Een verschil tussen deze twee organisaties zit hem in het feit dat de schuldeisers voor PLANgroep net zo belangrijk zijn als de schuldenaren. PLANgroep probeert dat duidelijk te accentueren. Een ander verschil zit hem in het feit dat Stadsring51 een strategische keuze heeft gemaakt om preventie en Schulddienstverlening te scheiden, omdat dat twee aparte diensten zijn. Daaruit blijkt dat Stadsring51 wel degelijk nadenkt over het klantbelang en dat zo goed mogelijk probeert te behartigen.

- *Resultaatgericht sturen;*

Hier is nauwelijks een onderscheid waarneembaar tussen Stadsring51 en PLANgroep. Beide organisaties werken met prestatie indicatoren die zijn opgenomen in het contract met de gemeente. Wat opvalt, is dat PLANgroep werkt met een bonus/malus regeling wat misschien als een prikkel kan dienen de doelen (beter) te realiseren, omdat PLANgroep winst kan maken. Ook heeft PLANgroep de beschikking over vele managementrapporten die men kan uitdraaien bij PLANgroep zelf, evenals de gemeenten op afstand. Zo kan de gemeente te allen tijde direct over alle resultaten beschikken. Wat wel opvallend is, is dat een stichting (Stadsring51) in staat is net zo bedrijfsmatig te werken als een

commerciële instelling. Dat ligt mogelijk aan het feit dat de directeur een academische econoom is en Stadsring51 als zodanig profileert.

- *Duurzaamheid;*

Dit is een uitgangspunt voor beide organisaties. Zowel Stadsring51 als PLANgroep streven naar een duurzame bedrijfsvoering. Dat proberen ze te verwezenlijken door het jaarlijks aantal recidieven te minimaliseren en op een efficiënte wijze te werken. Stadsring51 heeft hier wel een voordeel, doordat de organisatie geen winst mag uitkeren en daarmee de winstgevendheid geen doel op zich is. Dit voordeel kan zich uiten door een meer kwalitatieve aanpak ook al kost het meer geld. Als bij een nacalculatie blijkt dat geld is overgehouden wordt dat teruggegeven aan de gemeente Amersfoort of met instemming van de gemeente gereserveerd binnen de eigen organisatie voor mindere tijden.

- *Handelingsvrijheid;*

Voor de handelingsvrijheid zijn er in principe geen verschillen waarneembaar. Beide organisaties hebben een grote mate van handelingsvrijheid zolang het maar binnen het beleidskader van de gemeenten bevindt. Eventueel zou hier gesteld kunnen worden dat PLANgroep net iets minder handelingsvrijheid heeft, omdat zij zich moet houden aan de ISO-8848 uitgangspunten die jaarlijks worden geaudit.

- *Verantwoording;*

Zowel Stadsring51 als PLANgroep moeten de resultaten verantwoorden aan de gemeente (raad). Dat gebeurt doormiddel van managementrapporten en jaarverslagen die niet worden geopenbaard aan het publiek. Ook geldt voor beide organisaties dat in het geval van buitencontractuele gebeurtenissen het management verantwoordelijk wordt gehouden. Doordat de Schulddienstverlening wettelijk gezien een gemeentelijk taak is en de nationale overheid dan ook de gemeenten zal aanspreken bij buitengewone praktijken, is het zaak dat de gemeenten en schulddienstverleners duidelijke afspraken maken en communiceren. Voor zowel Stadsring51 als PLANgroep geldt dat belangrijke besluiten tussen opdrachtgever/opdrachtnemer worden gecommuniceerd en dat geldt ook voor eventuele klachten van schuldenaren. Er wordt eerst geprobeerd de klachten op te lossen door de schulddienstverleners, blijkt dat niet succesvol dan wordt de klacht doorverwezen naar de afdeling Bezwaar & Beroep van de lokale gemeente.

- *Transparantie;*

Hier is het belangrijk dat er helder en duidelijk wordt gecommuniceerd. Stadsring51 heeft aangegeven dit uiterst belangrijk te vinden en zegt dit te realiseren door open kaart te spelen met de gemeente Amersfoort. Als zich buitencontractuele gebeurtenissen voordoen communiceert de directeur van Stadsring51 dit direct aan de gemeente Amersfoort zodat zij niet voor verrassingen komen te staan. Voor PLANgroep geldt in wezen het zelfde, maar die gaan misschien nog een stap verder. Dat komt doordat de processen zijn gedocumenteerd en gevalideerd door een ISO-8848 certificaat. Ook heeft PLANgroep de beschikking over een 'dashboardsysteem' waarmee de gemeenten vanuit de eigen computer alle mogelijke managementrapporten kunnen uitdraaien.

- *Betrouwbaarheid;*

Hier is voornamelijk gekeken naar het screeningsinstrument voor de intake van beide organisaties. Vanuit een opdrachtgever/opdrachtnemer relatie zijn namelijk zowel Stadsring51 als PLANgroep als 'betrouwbare' partners te omschrijven. Stadsring51 maakt gebruik van Traject51. Dat is een diagnose-instrument om het juiste schuldentraject voor een cliënt te kunnen bepalen. Dit diagnose-instrument is gebaseerd op jarenlange praktijkervaring. PLANgroep maakt gebruik van MESIS een wetenschappelijk gevalideerd meetinstrument ontwikkeld door Nadja Jungmann, schulddienstverleningsexpert en lector rechten aan de Hogeschool Utrecht. Het opvallende is dat beide instrumenten blijken te werken. De insteek van de instrumenten is anders, maar in de praktijk leveren ze een bovengemiddeld resultaat op. Dat blijkt uit klanttevredenheidsonderzoeken van Stadsring51 en het feit dat Regioplan driemaandelijks het screeningsinstrument (MESIS) van PLANgroep controleert op eventuele gebreken. Daaruit zijn tot op heden geen buitengewone gebeurtenissen gebleken.

- *Expertise;*

Voor zowel Stadsring51 als PLANgroep geldt dat zij enkel mensen in dienst hebben met minimaal een hbo diploma. Wel zijn er duidelijke verschillen in expertise waarneembaar. Stadsring51 heeft kenbaar gemaakt voor het nieuwe personeel een inwerktraject te hanteren, maar niet zo uitvoerig als PLANgroep. Nieuwe medewerkers bij PLANgroep moeten eerst een interne opleiding volgen waarna zij een entreetoets moeten maken. Zelfs wanneer schulddienstverleners van andere organisaties komen worden ze als nieuwkomer bij PLANgroep geacht de entreetoets te maken. Vervolgens wordt een 'junior' traject in gang gezet waar de schulddienstverlener ondersteunende taken krijgt. Pas na één tot twee jaar (persoonsafhankelijk) is het mogelijk uit te groeien tot een volwaardige

schulddienstverlener. Behalve dit uitgebreide proces om schulddienstverlener te worden heeft PLANgroep ook de beschikking over een kennisbank met opleidingscoördinatoren. Zo wordt getracht het personeel (intern) bij te scholen en de organisatie te allen tijde op de hoogte te brengen van de laatste ontwikkelingen in de Schulddienstverlening.

- *Coproductie; en*

Hier geldt dat beide organisaties de schuldenaren aan het begin van het proces al betrekken bij de Schulddienstverlening. In geen van de gevallen is sprake dat de schuldenaar passief kan blijven. Zowel Stadsring51 als PLANgroep maken kenbaar dat de schulden een probleem zijn van de schuldenaar en niet van de schulddienstverlener. De schulddienstverlener is bereid de schuldenaar te ondersteunen, begeleiden en bij te scholen, maar niet om zijn problemen zonder wederzijdse medewerking en motivering op te lossen.

- *Draagvlak*

Ook voor het draagvlak geldt dat er geen of minimale weerstand is. Dat komt doordat beide organisaties gebruik maken van een intake instrument dat heel duidelijk en beargumenteerd laat zien wat de capaciteiten en mogelijkheden van de schuldenaar zijn. Daardoor begrijpt een schuldenaar de situatie beter en levert het geen of weinig weerstand op. Ook blijkt het draagvlak voor beide organisaties uit het feit van klanttevredenheidsonderzoeken waaruit is gebleken weinig klachten te zijn.

### 4.3 Conclusie

Als wordt gekeken naar de commerciële organisatie zijn er ook een aantal waarden die terugkomen in de ideaaltypen. De 'duurzaamheid', 'handelingsvrijheid', 'resultaatgericht sturen', 'transparantie', 'betrouwbaarheid' en 'verantwoordelijkheid'. Het interessante is dat waar de ideaaltype voor de maatschappelijke organisatie met de literatuur blijkt te kloppen dit niet direct geldend is voor de commerciële organisatie. Zo wordt in de literatuur over dit ideaaltype gesteld dat een commerciële organisatie zich puur op consumenten moet richten, maximale handelingsvrijheid moet nastreven en onafhankelijk wil zijn van andere organisaties, terwijl dit in de praktijk niet het geval is. Dat heeft te maken met het feit dat de Schulddienstverlening een niche markt is en gebonden is aan strikte wetten en beleidsregels. Bovendien vraagt het om een grote mate van expertise en kennis. Het is onrealistisch te denken dat alle kennis aanwezig is bij één enkele schulddienstverlener. Die organisaties hebben een

brede kennis, maar is er sprake van bijvoorbeeld verslaafden dan moeten die cliënten naar een zorgpartner worden doorverwezen die gespecialiseerd is in verslaafdenzorg.

Het eerste dat opvalt als wordt gekeken naar de ideaaltypen van de maatschappelijke organisatie (Stadsring51) is dat een aantal waarden direct terugkomen. Het 'klantbelang', 'transparantie', 'betrouwbaarheid', 'resultaatgericht sturen', 'expertise' en 'duurzaamheid'. Behalve het terugkomen van die waarden valt ook op dat de kenmerken van het ideaaltype uit de theorie voor de maatschappelijke organisatie blijken overeen te komen. Dit is in tegenstelling tot de commerciële organisatie waarbij de ideaaltypen in mindere mate overeenkomen, doordat volgens de literatuur de politiek minder zeggenschap heeft voor commerciële organisaties. Dit onderzoek heeft aangetoond dat de politiek net zoveel zeggenschap heeft voor de hybride organisatie als voor de commerciële organisatie. Dat komt doordat beide organisatie bij de uitvoer van de Schulddienstverlening vastzitten aan het gemeentelijk beleid en daar niet van mogen afwijken. In het volgende, concluderende hoofdstuk wordt hier nog uitgebreider op ingegaan.

## 5. Conclusies en Aanbevelingen

Op basis van de opgestelde deelvragen en analyse kan hier worden ingegaan op de conclusies van dit onderzoek. Hiertoe volgt eerst een sectie waarin de deelvragen worden beantwoord, wat een antwoord moet bieden op de hoofdvraag. In paragraaf 5.2 volgt een discussie waarin wordt gereflecteerd op het onderzoeksproces.

### 5.1 De hoofd- en deelvragen nader bestudeerd

In het eerste hoofdstuk zijn een vijftal deelvragen naar voren gebracht welke als doel hebben gehad dit onderzoek richting te geven teneinde een antwoord te verschaffen op de hoofdvraag. Hier worden deze beantwoord. Alvorens naar de deelvragen te gaan wordt eerst ingegaan op de doelstelling van dit onderzoek: *‘Het doel van dit onderzoek is het verschaffen van kennis en inzicht in de efficiëntie- en effectiviteitsvoordelen, alsmede kwaliteitsvoordelen van het uitbesteden van de Schulddienstverlening aan een externe partij, teneinde aanbevelingen te kunnen doen aan de gemeente Arnhem’*. Hiertoe is de volgende hoofdvraag opgesteld: *‘Wat zijn de voor- en nadelen in termen van kwaliteit en kosten van het uitbesteden van de Schulddienstverlening aan een commerciële of een maatschappelijke organisatie?’* Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden wordt nu eerst gekeken naar de deelvragen.

1. Voor wie is de Schulddienstverlening bedoeld en wat houdt het in?
  - a. De Schulddienstverlening is een dienstaanbod voor mensen die zich in de schulden bevinden of dreigen in de schulden te raken. Met schulden wordt bedoeld, problematische en onbeheersbare schulden. Het gaat hier om betaalverplichtingen die niet meer nagekomen kunnen worden door financiële gebreken. Dat kan te maken hebben doordat bijvoorbeeld mensen zonder baan komen, na een scheiding of een ernstige emotionele gebeurtenis. Voor die groep mensen die door de bomen het bos niet meer zien en niet meer kunnen voldoen aan hun betaalverplichtingen bestaat de Schulddienstverlening (ook wel Schuldhulpverlening genoemd). Cliënten kunnen zich hierop beroepen bij de lokale gemeente of een aangewezen instantie die zich hiermee bezighoudt in de betreffende gemeente. De gemeenten blijven verantwoordelijk voor de Schulddienstverlening ook al is het uitbesteed aan een externe organisatie.
2. Wat zijn volgens de literatuur de positieve aspecten door het extern plaatsen van de Schulddienstverlening ten opzichte van een interne uitvoering?

- a. Met het extern plaatsen van de Schulddienstverlening wordt bedoeld dat de Schulddienstverlening wordt uitbesteed aan een externe (buiten gemeentelijke) organisatie. In dit onderzoek is gekeken naar de voor- en nadelige eigenschappen voor de uitvoer van de Schulddienstverlening door een maatschappelijke organisatie (hybride, zie ook 2.2.3 en 2.3.3) en een commerciële organisatie (zie ook 2.2.2 en 2.3.2). De voordelige aspecten van deze organisatievormen ten opzichte van een interne uitvoer door de gemeente zelf heeft vooral te maken met de efficiency (financiën) en kwaliteit. In tabel 13 staan de voordelige aspecten van de maatschappelijke en commerciële organisatie:

**Tabel 23: Voordelige aspecten van de organisatietypen**

<b>Maatschappelijke organisatie</b>	<b>Commerciële organisatie</b>
Bredere doelgroep	Duurzaamheid
Politieke vervlechting	Concurrentie op de prijs/kwaliteit
Beperkte verantwoordelijkheid	Maatschappelijke samenwerking (coproductie)
	Sturen op effecten
	Klantgerichtheid
	Anticiperende visie
	Decentralisatie
	Ontwikkeling & Innovatie

3. Wat zijn volgens de literatuur de negatieve aspecten door het extern plaatsen van de Schulddienstverlening ten opzichte van een interne uitvoering?
- a. Op basis van de literatuur zijn de volgende nadelige aspecten voor een uitvoering van de Schulddienstverlening door maatschappelijke en commerciële organisaties gebleken:

**Tabel 14: Nadelige aspecten van de organisatietypen**

<b>Maatschappelijke organisatie</b>	<b>Commerciële organisatie</b>
Doel/waarde conflict	Onethisch gedrag
Politieke bemoeienis	Gebrekkige politieke controle
Gedeeltelijke doelbereiking	(Markt)concurrentie
Beperkte handelingsvrijheid	Oneliners
Onduidelijk wie de verantwoordelijke is	

4. In hoeverre is er in de praktijk sprake van de voor- en nadelen bij de uitbesteding van taken in de Schulddienstverlening?

- a. Om dit te kunnen onderzoeken is gekeken in hoeverre de organisaties voldoen aan de ideaaltypen en de waardenperspectieven uit de literatuur. Hier wordt eerst gekeken naar de ideaaltypen voor Stadsring51 en PLANgroep. Vervolgens worden de waardenperspectieven voor beide organisaties besproken.

Uit de analyse is gebleken dat Stadsring51 voldoet aan de ideaaltypen van een hybride organisatie. Zo is de strategie voor de Schulddienstverlening afgestemd met de gemeente Amersfoort met het gemeentelijke beleid als uitgangspunt. Het management werkt klantgericht, maar moet wel rekening blijven houden met de wensen van de gemeenteraad aangaande bepaalde prestatie indicatoren zoals slagingspercentages. Uit de interviews met dhr. Kroon van Stadsring51 is gebleken dat ze veel handelingsvrijheid hebben zolang het maar aansluit bij het gemeentelijk beleid en de doelen worden gerealiseerd. Volgens dhr. Kroon worden de jaarverslagen alleen voorgelegd aan de gemeenteraad van Amersfoort. De pers kan het verkrijgen met een beroep op de wet als er aanleiding is tot wantrouwen over de bedrijfsvoering bij Stadsring51. De gemeente Amersfoort is voor 95% financier van Stadsring51. De overige 5% vloeien voort uit licentieverkopen (Traject51) en consultancy. Stadsring51 is zelf verantwoordelijke voor de bedrijfsvoering, maar in de praktijk heeft ook de gemeente baat bij een succesvolle uitvoer van de Schulddienstverlening en zullen zij dus ook de continuïteit van Stadsring51 waarborgen met gemeentelijk subsidies.

Bij PLANgroep valt op dat zij minder goed aansluiten bij de ideaaltypen uit de literatuur ten opzicht van de hybride organisatie (Stadsring51). Dat komt doordat ook de commerciële organisatie te maken heeft met de gemeenteraad van de lokale gemeente waarvoor zij de Schulddienstverlening uitvoeren. Dat is niet anders dan voor de hybride organisatie. Het gemeentelijk beleid moet hoe dan ook gehandhaafd blijven en het type organisatie dat de uitvoer doet heeft daar geen invloed op. Wat wel uit het onderzoek is gebleken is dat PLANgroep een goede aansluiting heeft met de kernwaarden die de literatuur beschrijft voor commerciële organisaties. Zo is PLANgroep een BV en daarmee primair winst georiënteerd. Uit de interviews met het management van PLANgroep is gebleken dat ze efficiënt werken en de gemeenten ook in die richting sturen. Daarmee wordt bedoeld dat als PLANgroep denkt de uitvoer anders in te richten, omdat dat financiële of immateriële voordelen biedt zij de gemeente hiervan op de hoogte brengen. Dit heeft voordeel voor beide. Het kost de

gemeente minder geld tegen een mogelijk betere kwaliteit van uitvoer en PLANgroep is tevreden door een tevreden opdrachtgever. De effectiviteit en innovatie wordt door PLANgroep gewaarborgd middels een dashboardsysteem. Dat is een managementsysteem waarmee de gemeente op afstand alle mogelijk managementuitdraaien kunnen maken en de voortgang van cliënten in de Schulddienstverlening kunnen volgen.

Tijdens het onderzoek is opgevallen dat Stadsring51 veel waarde hecht aan het klantbelang. Dat komt doordat zij doen wat de cliënt het best past en niet wat die wil. Er wordt dus gekeken wat het beste resultaat oplevert. Hierbij maken ze gebruik van prestatie indicatoren zoals slagingspercentages en het aantal recidieven. Stadsring51 heeft met de gemeente Amersfoort hele concrete afspraken gemaakt over de te behalen doelen. Hierbij hebben ze veel vrijheid zolang het gemeentelijk beleid blijft gehandhaafd. De gemeente Amersfoort kan die vrijheid voor invulling van de Schulddienstverlening geven doordat er al jaren wordt samengewerkt tussenbeide. Het gaat hier dus om een vertrouwensrelatie. Stadsring51 probeert de kwaliteit en draagvlak in de Schulddienstverlening te borgen door enkel hogeropgeleiden in dienst te nemen en de cliënten actief te betrekken bij het schulddienstverleningsproces.

Gedurende het onderzoek bij PLANgroep is opgevallen dat ook zij veel waarde hechten aan de cliënten door te doen wat ze past en niet wat ze vragen. Maar buiten de schuldenaren om spelen de schuldeisers voor PLANgroep ook een essentiële rol. Volgens hun zijn die net zo belangrijk als de schuldenaren en wanneer een schuldentraject mislukt, raakt de schuldenaar de vertrouwen van de schuldeiser kwijt. Die zal in de toekomst geen schuldregelingen meer willen treffen. Om dat te voorkomen worden de belangen van schuldeisers dus net zo zwaar meegewogen als die van de schuldenaren. PLANgroep probeert zo transparant mogelijk naar buiten toe te treden. Dat doet zij door de prestatie indicatoren inzichtelijk te maken. De gemeenten kunnen te allen tijde vanuit de eigen computer de voortgangen voor de Schulddienstverlening monitoren. PLANgroep laat daarmee zien dat ze geen geheimen hebben en een betrouwbare ondernemingspartner zijn. Net als bij Stadsring51 heeft ook PLANgroep alleen hogeropgeleiden in dienst, maar ook een eigen opleidingsinstituut. Daarmee wordt de expertise van de Schulddienstverlening en de hulpverleners gewaarborgd. De schuldenaren worden al vroeg in het proces van de Schulddienstverlening betrokken zodat zij ook het gevoel hebben actief onderdeel te zijn van het proces teneinde een beter draagvlak te creëren.

Met het beantwoorden van de eerste vier deelvragen kan de onderzoeksvraag worden beantwoord: *‘Wat zijn de voor- en nadelen in termen van kwaliteit en kosten van het uitbesteden van de Schulddienstverlening aan een commerciële of een maatschappelijke organisatie?’*

Vooraf kan worden gezegd dat het niet direct blijkt uit te maken of de Schulddienstverlening nou wordt uitgevoerd door een maatschappelijke of een commerciële organisatie. Het blijkt veel belangrijker te zijn duidelijke en heldere contracten te hebben en elkaar te kunnen vertrouwen. Over de voordelen van deze organisatievormen kan worden gezegd dat ze meer klantgericht, duurzaam, efficiënt, effectief en innovatief zijn dan de Schulddienstverlening zoals die hedendaags in Arnhem wordt uitgevoerd (intern). Wat betreft de nadelen is er eigenlijk één grote nadeel en dat is dat je (veel) zeggenschap en een bepaalde mate van controle uit handen geeft. De Schulddienstverlening wordt immers uitbesteed. Dat is deels te voorkomen door bepaalde, door de gemeente als kritisch bevonden aspecten op te nemen in het beleid en concrete contracten met de uitvoerder op te stellen. Tevens kan hier als incentive een bonus/malus regeling met de uitvoerder worden getroffen voor meer vertrouwen en zekerheid in een succesvolle Schulddienstverlening. Uit onderzoek blijkt dat dit voor de uitvoerder irrelevant is. Die menen namelijk het werk sowieso goed te doen los van een bonus regeling, maar voor een gemeente kan dit als een stukje (extra) zekerheid worden ingezet.

5. Welke aanbevelingen kunnen aan de gemeente Arnhem worden gedaan op basis van de voor- en nadelen door het extern plaatsen van de Schulddienstverlening?

- a. Initieel was het met dit onderzoek de bedoeling meerdere cases te onderzoeken, maar om technische en praktische redenen is dat onrealistisch gebleken. Dit onderzoek heeft een bepaalde voorgeschreven tijdsduur waarmee eigenlijk al het aantal te onderzoeken cases qua tijd wordt afgebakend. Anderzijds doordat de Schulddienstverlening pas sinds 2012 wettelijk is geregeld (WGS) is de informatie en literatuur beperkt. Tenslotte zijn er relatief weinig gemeenten in Nederland die de Schulddienstverlening hebben uitbesteed (Bijlage 1). Immers om aanbevelingen voor een uitbesteding van de Schulddienstverlening te kunnen doen, moet er onderzoek worden gedaan bij gemeenten die de Schulddienstverlening al hebben uitbesteed en dat is beperkt zo blijkt. Daardoor is dit onderzoek uitgevoerd in twee gemeenten (Amersfoort en Almere) en zijn de aanbevelingen voor de gemeente Arnhem dan ook gebaseerd op bevindingen bij die twee gemeenten en op basis van de literatuur.

Hieronder staan de aanbevelingen voor een uitbesteding van de schulddienstverlening voor de gemeente Arnhem:

- Het maakt kostentechnisch weinig uit of de Schulddienstverlening wordt uitbesteed aan een commerciële of een maatschappelijke schulddienstverlener;
- Bij een uitbesteding van de Schulddienstverlening is het vooral belangrijk de afspraken goed op papier te hebben. Daarmee wordt bedoeld dat de doelen en effecten duidelijk (SMART) moeten zijn geformuleerd;
- Het is belangrijk de uitvoerder van de schulddienstverlener veel beleidsvrijheid te bieden zodat deze op zijn eigen manier invulling kan geven aan het gemeentelijke beleid. De gemeente moet op abstracte wijze de doelen en prestatie indicatoren formuleren, maar moet de invulling van die doelen en indicatoren aan de uitvoerder overlaten; en
- Bij een uitbesteding van de Schulddienstverlening is het verstandig een langetermijnvisie met de uitvoerder te ontwikkelen. Dat heeft te maken met stabiliteit en uitstraling. Daarmee wordt bedoeld, dat wanneer de schulddienstverlener met regelmaat van uitvoerder wisselt dit onzekerheid uitstraalt. Bovendien kan dat ten koste gaan van de betrouwbaarheid. Neem Stadsring51 hier als voorbeeld. Die voeren al jaren de Schulddienstverlening uit voor de gemeente Amersfoort waarbij de relatie tussen opdrachtgever/opdrachtnemer een vertrouwensrelatie is. Dat kan veel tijd besparen bij het opstellen van jaarcontracten en oplossen van problemen doordat je elkaar niet wantrouwt en weet dat eenzelfde doel wordt nagestreefd, een succesvolle Schulddienstverlening met tevreden cliënten.

Een meer algemene aanbeveling houdt in, om een succesvolle Schulddienstverlening mogelijk te maken is het belangrijk een analyse (screening) van de cliënt uit te voeren. Wanneer mensen hun (modernere) auto's naar de garage brengen als er problemen zijn met de auto wordt die op de computer uitgelezen. Daaruit volgt een probleemoplossing. Voor de Schulddienstverlening geldt hetzelfde. Om achter het probleem van de schuldenaar te komen moet een diagnose (scan) worden uitgevoerd. Vervolgens komt uit die diagnose een passend schuldentraject voor de cliënt. Dit diagnose instrument hoeft overigens niet één te zijn met een wetenschappelijke achtergrond als basis, maar kan ook gebaseerd zijn op praktijkkennis. Met andere woorden, zowel het diagnose-instrument van Stadsrings51 (Traject51) als die van PLANgroep (MESIS) zijn goed werkende instrumenten.

## 5.2 Discussie

Hier wordt ingegaan op de ervaringen en leerpunten van dit onderzoek. Wat is goed gegaan, wat niet en wat moet de volgende keer anders worden gedaan? Hiertoe is de discussie opgedeeld in drie delen. Als eerst wordt ingegaan op de theoretische reflectie. Daarin is aandacht voor de theoriekeuze.

Vervolgens wordt ingegaan op de methodische reflectie. Daar is aandacht voor de onderzoeksmethode en cases. Ten slotte wordt de discussie afgesloten met een algemene reflectie waar aandacht is voor vervolgonderzoeken.

### 5.2.1 Theoretische reflectie

Dit onderzoek heeft een vrij brede en uitgebreide theoretische basis die bovendien de bestuurskundige ontwikkeling kenmerkt. Omdat de gemeente Arnhem de Schulddienstverlening momenteel intern uitvoert is de theorie begonnen met een stuk over de bureaucratische organisatie van Weber (1922). De Baas (1995) heeft dit op bondige wijze uitgewerkt in zijn boek: 'Bestuurskunde in hoofdlijnen'. De gemeente Arnhem wil de Schulddienstverlening uitbesteden aan een buiten gemeentelijke (externe) organisatie. Daartoe zijn twee mogelijkheden onderzocht. Enerzijds een commerciële organisatie (PLANgroep) en anderzijds een maatschappelijke organisatie (Stadsring51). Hood (1991) heeft veel geschreven over het bedrijfsmatige werken wat terugkomt als New Public Management in de Bestuurskunde. Dat is het bedrijfsmatige werken van publieke organisaties. Onderzoekers van onder andere de Radboud Universiteit, Brandsen (2006) en van Thiel (2002) hebben onderzoek verricht naar maatschappelijke (hybride) organisaties. Deze drie bestuursparadigma's zijn vervolgens gekoppeld aan een serie van waardenperspectieven van Hood (1991). Dat zijn een aantal kenmerkende waarden (Sigma, Theta en Lambda) voor de verschillende typen organisaties.

Reflecterend op de theorie kan worden gesteld dat het misschien wat scherpste mist om de daadwerkelijke processen en activiteiten binnen de organisaties in detail te analyseren. In dit onderzoek is daardoor veel meer een algemeen beeld geschetst van de organisaties en de waarden die zij realiseren, dan dat is aangegeven hoe zij dat nu precies doen. Op basis daarvan kan overigens wel geconcludeerd worden dat de verschillen tussen beiden typen organisaties minder groot zijn dan wordt veronderstelt in de theorie.

Een ander meer inhoudelijke lichtpunt heeft betrekking op de organisatiekenmerken van Brandsen (2006). Daarin worden een aantal kenmerken van de commerciële en de hybride organisatie beschreven. Uit de analyse van dit onderzoek is gebleken dat de ideaaltype voor de hybride organisatie correct is, maar de commerciële organisatie heeft betrekkelijk weinig overeenkomsten met dat wat door Brandsen (2006) is beschreven. Nu wil dat niet zeggen dat de theorie niet klopt, want het kan ook komen doordat het in dit onderzoek om een zeer bijzondere sector gaat. De Schulddienstverlening is namelijk een publieke taak en lijkt weinig mogelijkheden te bieden voor de combinatie met commerciële activiteiten. Dat betekent met betrekking tot de theorie dat die waarschijnlijk minder gericht is op publieke activiteiten. Er zou dan ook bij een dergelijke theorievorming misschien meer

rekening moeten worden gehouden met het publieke aspect, omdat die verschilt van commerciële organisaties zoals is gebleken uit dit onderzoek.

### 5.2.2 Methodische reflectie

Dit onderzoek had initieel een kwantitatief onderzoek moeten worden, maar dat is om twee redenen niet doorgezet. Enerzijds doordat er te weinig cases waren voor een kwantitatief onderzoek en anderzijds doordat er verschillende gemeenten met elkaar vergeleken worden in dit onderzoek. Normaal hoeft dat geen probleem te zijn zolang de validiteit gewaarborgd blijft, maar doordat de gemeenten vrij zijn in de inrichting en uitvoer van de Schulddienstverlening in de lokale gemeente krijg je als kwantitatief wordt vergeleken scheve vergelijkingen met mogelijk onjuiste conclusies. Daarom is gekozen dit onderzoek kwalitatief uit te voeren in de vorm van een vergelijkende casestudie.

Een ander punt van kritiek bij dit onderzoek heeft te maken met de geringe aantal cases dat is onderzocht. Er is onderzoek verricht in twee gemeenten. Dat heeft te maken met enerzijds zeer praktische overwegingen als in tijdsduur en anderzijds doordat er relatief weinig gemeenten zijn die de Schulddienstverlening hebben uitbesteed en vergelijkbaar zijn met Arnhem. De keuze voor het aantal cases was dus beperkt. Er is dus niet sprake van een luxeprobleem, maar meer het onderzoeken van dat wat beschikbaar is.

De generalisatie zou dus een zwaktepunt kunnen zijn. Sommige onderzoekers zullen namelijk zeggen dat je op basis van enkele cases niet kan generaliseren. Aan de andere kant worden dergelijke argumenten verworpen, doordat generalisatie met weinig cases wel zou kunnen zolang de onderzoeker goede cases selecteert en goed de diepte ingaat (Flyvbjerg, 2006, pp. 13-17).

### 5.2.3 Algemene reflectie

Meer algemeen kan hier worden gezegd dat na uitvoer van dit onderzoek is gebleken dat het niet zozeer uitmaakt of de Schulddienstverlening wordt uitgevoerd door een commerciële of een maatschappelijke organisatie. De organisatievorm blijkt dus niet echt relevant voor de effectiviteit en efficiëntie van de Schulddienstverlening. Wat dat wel blijkt te beïnvloeden zijn heldere afspraken en meetbare indicatoren.

Mijn advies aan de gemeente Arnhem zou dan ook zijn, dat uitvoering van de Schulddienstverlening aan zowel een commerciële als een maatschappelijke organisatie kan worden uitbesteed, zolang de contracten maar concreet zijn met meetbare prestatie indicatoren waar de schulddienstverlener op kan worden aangestuurd en afgerekend.

## Literatuur

### Wetenschappelijke literatuur

- Allison, P. D., & Long, J. S. (1990). Departmental effects on scientific productivity. *American Sociological Review*, 469-478.
- Baarda, D. B., De Goede, M. P. M., & Teunissen, J. (2005). Basisboek kwalitatief onderzoek. *Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, 300-301.
- Brandsen, T., & Karre, P. (2010). Hybride organisaties: een overzicht van het onderzoek in de Nederlandse Bestuurskunde.
- Brandsen, T., van de Donk, W. B., & Kenis, P. N. (2006). Meervoudig bestuur: publieke dienstverlening door hybride organisaties. Den Haag: Lemma
- Brandsen, T., Karré, P., & Helderma, J. K. (2009, mei). The risks of hybrid organisations: Expectations and evidence. In *NISPACEE Conference*.
- Braster, J. F. (2000). *De kern van casestudy's*. Uitgeverij Van Gorcum.
- Crozier, M. (1973). The problem of power. *Social Research*, 211-228.
- Downs, A., & Rand Corporation. (1967). *Inside bureaucracy* (p. 264). Boston: Little, Brown.
- Daemen, H. H. F. M., & Thomassen, J. J. A. (1993). Afstand tussen burgers en overheid, 217-238.
- De Baas, J.H. (1995). Bestuurskunde in hoofdlijnen: Invloed op beleid. Groningen: Wolters-Noordhoff
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.
- Hakvoort, J. L. M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Eburon.
- Hoefnagel, F.J.P.M., Derksen, W., Ekelenkamp, W. & Scheltema, M. (1999). over publieke en private verantwoordelijkheden. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Hood, C. C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration pp. 3-19*. Volume 69, Issue 1, pages 3–19, March 1991
- Hutjes, J. M., & Van Buuren, J. A. (1996). *De gevalsstudie: Strategie van kwalitatief onderzoek*. Boom.
- Jacobs, J. (1992). *Systems of Survival: A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*. New York: Random House.
- Jeong, M. G. (2007). Public/private joint service delivery in American counties: institutional theory of local governance and government capacity. *World Political Science Review*, 3(4).
- Karré, P. M. (2007). RJ in't Veld (2007)'Spanningen in organisaties met publieke en private relaties. Een verdiepende case study'. *M&O–Tijdschrift voor Management en Organisatie*.

- Korsten, A. F. A. (2011). New public management.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Merton, R. K. (1952). *Reader in bureaucracy*.
- Morris, T., & Wood, S. (1991). Testing the survey method: continuity and change in British industrial relations. *Work, Employment & Society*, 5(2), 259-282.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. 1992. *HARV. BLACKLETTER J.*, 9, 163.
- Robson, C. (2002). *Real word research*. Oxford: Blackwell.
- Teulings, C. N., Bovenberg, A. L., & van Dalen, H. P. (2003). *De calculus van het publieke belang*. Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- Tonkens, E. (2003). Mondige burgers, getemde professionals. *Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*, NIZW, Utrecht.
- Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., Booij, M., & Verckens, J. P. (2011). *Methoden en technieken van onderzoek*. Pearson Education.
- Schalk, J. (2006). Een goede casestudy geeft inzicht.
- Steijn, A.J. (1995). *Sociale mobiliteit, autonomie en maatschappijbeelden in een prestatie maatschappij*. Amsterdam: SISWO.
- Swanborn, P. G. (1996). *Case-study's. Wat, wanneer en waarom*.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 267-281.
- Weber, M. (1978). 1922. *Economy and society*, 2.
- Yin, R. (2003). *Case study research: Design and methods*. Sage Publications, Inc, 5, 11.

### Beleidsdocumenten

- Beraadsgroep, (2012). De schuldhulpverlening in Almere. Verkregen van <http://www.cba-almere.nl/Stukken%20beraadsgoepen/2012-04-12%20SHV.pdf>
- Centraal Bureau voor de Statistiek, (2012). Demografische kerncijfers per gemeente 2012. ISBN: 978-90-357-2092-3. Verkregen van <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/61FD6C62-4103-4635-9FE8-B6F7DE8306EC/0/2012b55pub.pdf>
- Centraal Bureau voor de Statistiek, (2014) Over het CBS. Verkregen van <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/organisatie/default.htm>

- Divosa, (2011). Activerende Schulddienstverlening: Meerjaren beleidsagenda Schulddienstverlening 2012-2015. Verkregen van [http://www.divosa.nl/sites/default/files/activerende\\_schulddienstverlening\\_meerjaren\\_beleidsagenda\\_2012\\_2015\\_gemeente\\_arnhem\\_0.pdf](http://www.divosa.nl/sites/default/files/activerende_schulddienstverlening_meerjaren_beleidsagenda_2012_2015_gemeente_arnhem_0.pdf)
- Eerste Kamer, (2011, 21 januari). Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. *Kamerstuk 32.291*. Verkregen van [https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32291\\_wet\\_gemeentelijke](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32291_wet_gemeentelijke)
- Gemeente Almere, (2012). Cliënten Beraad Almere: De schuldhulpverlening in Almere. Verkregen van <http://www.cba-almere.nl/Stukken%20beraadsgoepen/2012-04-12%20SHV.pdf>
- Gemeente Almere, (2014). Schulden. Verkregen van <http://www.almere.nl/budgetbureau>
- Gemeente Amersfoort, (2012). Beleidsplan integrale schuldhulpverlening: 'Hulp die Werkt' 2012-2015. Verkregen van <http://amersfoort.notudoc.nl/cgi-bin/agenda.cgi/action=punt/id=151493>
- Gemeente Amersfoort & Stadsring51, (2012). SchuldenMonitor 2012. Verkregen van [http://www.stadsring51.nl/uploads/Stadsring51\\_Schuldenmonitor2012.pdf](http://www.stadsring51.nl/uploads/Stadsring51_Schuldenmonitor2012.pdf)
- Gemeente Arnhem, (2012). Businesscase: Extern plaatsen van de Schulddienstverlening. Verkregen van [http://arnhem.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=view/id=850739/type=pdf/Rapport\\_business\\_case\\_extern\\_plaatsen\\_schulddienstverlening .pdf](http://arnhem.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=view/id=850739/type=pdf/Rapport_business_case_extern_plaatsen_schulddienstverlening.pdf)
- Gemeente Arnhem, (2013). Evaluatie Schulddienstverlening. *Interne evaluatie. (vertrouwelijke document)*
- Gemeente Arnhem, (2014). Schulddienstverlening. Verkregen van [http://www.arnhem.nl/Digitaal\\_Loket/Producten\\_A\\_Z/S/Schulddienstverlening](http://www.arnhem.nl/Digitaal_Loket/Producten_A_Z/S/Schulddienstverlening)
- Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting, (2014). Platform Schuldhulpverlening. Verkregen van <http://www.nibud.nl/kennis-diensten/schuldpreventie/financiele-problemen/platform-schuldhulpverlening.html>
- Nederlandse Vereniging Voor Veiligheidskunde, (2012, mei). Leidraad Wet gemeentelijke schuldhulpverlening NVVK. Verkregen van <http://www.nvvk.eu/images/Leidraad%20Wet%20gemeentelijke%20schuldhulpverlening%20NVVK%20versie%202.0.pdf>
- Overheid, (2012, 9 februari). Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Verkregen van [http://wetten.overheid.nl/BWBR0031331/geldigheidsdatum\\_05-08-2014#](http://wetten.overheid.nl/BWBR0031331/geldigheidsdatum_05-08-2014#)
- Parlement & Politiek, (2014). Uitvoering van publieke taken. Verkregen van [http://www.parlement.com/id/vhnnmt7jkezg/uitvoering\\_van\\_publieke\\_taken](http://www.parlement.com/id/vhnnmt7jkezg/uitvoering_van_publieke_taken)
- Rijksoverheid, (2014). Schulden. Verkregen van <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schulden>

- RTV Almere, (2013). Voorstellen voor preventie armoede- en schuldenproblematiek. Verkregen van <http://www.rtvalmere.nl/voorstellen-voor-preventie-armoede-en-schuldenproblematiek/nieuws/item?4679>
- Stadsring51, (2012). Jaarbeeld 2012: Perspectief bieden. Verkregen van <http://www.stadsring51.nl/uploads/Jaarverslag%202012.pdf>
- Tweede Kamer, (2010, 3 december). Monitor tijdelijke middelen schuldhulpverlening. R&P/RSA/2010/22833. Verkregen van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/12/06/brief-aan-de-tweede-kamer-over-de-monitor-tijdelijke-middelen-schuldhulpverlening.html>
- Westerink, S. (2012). Schuldenaanpak in Almere = Werken met klantprofielen: Beleidsplan aanpak schuldenproblematiek 2013 – 2017. Verkregen van [https://www.vng.nl/files/vng/nieuws\\_attachments/2013/20130411-schuldenaanpak-almere.pdf](https://www.vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2013/20130411-schuldenaanpak-almere.pdf)

## Bijlage I: Database gemeentelijke Schulddienstverlening

Groote	Gemeente	Inwoners	Uitgaven	Schulddienstverlening	Uitbesteding	Schulddienstverlening	Aantal cliënten	Burgerparticipatie	Aangesloten bij NVVK
1	Amsterdam	810.909 €	12.600.000,00	Wel			8.552 Actief	Wel	
2	Rotterdam	618.467 €	12.584.000,00	Niet			6.000 Actief	Wel	
3	Den Haag	508.592 €	8.849.000,00	Niet			4.300 Actief	Wel	
4	Utrecht	328.577 €	6.430.000,00	Niet			1.356 Actief	Wel	
5	Eindhoven	220.782 €	9.198.000,00	Niet			1.800 Actief	Wel	
6	Tilburg	210.382 €	7.704.000,00	Niet			4.000 Actief	Wel	
7	Groningen	198.108 €	8.850.000,00	Niet			2.483 Actief	Wel	
8	Almere	196.156 €	2.800.000,00	Wel			2.100 Actief	Wel	
9	Breda	179.999 €	5.514.000,00	Niet		Onbekend	Actief	Wel	
10	Nijmegen	168.499 €	2.083.452,00	Niet			1.500 Actief	Wel	
11	Enschede	158.542 €	1.821.000,00	Niet			250 Actief	Wel	
12	Apeldoorn	157.535 €	3.701.000,00	Niet			940 Actief	Wel	
13	Haarlem	155.205 €	557.395,00	Niet			1.050 Actief	Wel	
14	Amerfoort	150.943 €	3.352.000,00	Wel			1.300 Actief	Wel	
15	Zaanstad	150.911 €	2.132.000,00	Niet			1.100 Actief	Wel	
16	Arnhem	150.817 €	2.460.000,00	Niet			1.800 Actief	Wel	
17	Haarlemmermeer	144.166 €	2.167.000,00	Wel			1.100 Actief	Wel	
18	's-Hertogenbosch	143.745 €	1.726.584,00	Onbekend			520 Actief	Wel	
19	Zoetermeer	123.614 €	435.000,00	Niet			627 Actief	Wel	
20	Zwolle	123.211 €	2.629.645,00	Niet		Onbekend	700 Actief	Wel	
21	Maastricht	122.331 €	1.200.000,00	Niet			700 Actief	Wel	
22	Leiden	121.199 €	2.563.000,00	Niet			700 Actief	Wel	
23	Dordrecht	118.716 €	1.480.000,00	Onbekend			850 Actief	Wel	
24	Ede	110.657 €	1.408.000,00	Niet			389 Actief	Wel	
25	Emmen	108.003 €	3.230.392,13	Wel			627 Actief	Wel	
26	Leeuwarden	107.412 €	1.214.000,00	Onbekend			670 Actief	Wel	
27	Alphen aan de Rijn	106.809	Onbekend	Wel		Onbekend	Actief	Wel	
28	Westland	103.335 €	480.000,00	Onbekend			512 Actief	Wel	
29	Venlo	100.381 €	1.135.000,00	Niet		Onbekend	Actief	Wel	
30	Delft	99.973 €	1.634.000,00	Onbekend			800 Actief	Wel	
31	Deventer	98.327 €	6.080.000,00	Onbekend			3.142 Actief	Wel	
32	Alkmaar	94.906 €	200.000,00	Onbekend		Onbekend	Actief	Wel	
33	Sittard-Geleen	93.806 €	457.500,00	Niet			883 Actief	Wel	
34	Helmond	89.346	Onbekend	Niet		Onbekend	Actief	Wel	
35	Heerlen	88.202 €	2.150.000,00	Niet			1.200 Actief	Wel	
36	Hilversum	86.574 €	750.000,00	Wel			300 Actief	Wel	
37	Oss	85.039 €	50.000,00	Niet		Onbekend	Actief	Wel	
38	Amstelveen	85.135 €	228.000,00	Niet			525 Actief	Wel	
39	Sneek	84.258 €	716.000,00	Wel			280 Actief	Wel	
40	Hengelo	80.975	Onbekend	Onbekend			400 Actief	Wel	
41	Purmerend	79.552 €	681.560,00	Onbekend			480 Actief	Wel	
42	Roosendaal	76.930 €	300.000,00	Niet			665 Actief	Wel	
43	Schiedam	76.487 €	580.500,00	Niet			1.196 Actief	Wel	
44	Lelystad	76.170 €	1.427.500,00	Wel			2.153 Actief	Wel	

## Bijlage II: Interviewlijst

### **Organisatorische ideaaltypen:**

1. *De strategie is op basis van kansen op de markt met politieke legitimatie.*

a. Welke strategie/missie volgt de organisatie?

b. In hoeverre is de organisatie marktgericht, oftewel wordt er gewerkt met vraagsturing?

c. Wat is de invloed van de politiek op strategische besluiten? Welke ruimte is er om zelf in te spelen op veranderingen in 'de markt'?

d. Moet dat eerste met politiek worden overlegd? Op wat voor manier gebeurt dat?

e. Wat ligt vast in contracten?

2. *Het doel is een balans te vinden tussen handelingsvrijheid en overeenstemming met de politieke principalen.*

a. In hoeverre is de organisatie gebonden aan procedures of mag het personeel vrij handelen in uitvoer? Met andere woorden wat is de mate van handelingsvrijheid, wat mag op basis van zelfinitiatief en wat niet?

b. Op wat voor manier beïnvloedt de politiek de organisationele beleidsvrijheid? Op wat voor manier gebeurt dat?

3. *Hier geldt een openbaring van kosten/baten aan de politieke principaal met in acht name van de financiële risico's die een openbaring met zich meebrengen.*

a. Hoe vrij wordt er omgegaan met financiële gegevens, worden deze openbaar gemaakt, aan wie en wanneer?

b. Welke afwegingen worden genomen bij het al dan niet openbaren van financiële risico's aan politieke principalen?

4. *Zowel de politieke principaal als het management zijn verantwoordelijk voor de continuïteit.*

a. Hoe is de verhouding en verdeling van verantwoordelijkheid tussen management en politici? Wie is de eindverantwoordelijke, het management of politici?

b. Wie wordt afgerekend op de organisatorische resultaten? Op wat voor manier gebeurt dat? (bonus/malus?)

5. *Het management is gericht op zowel de politieke principalen als consumenten.*

a. Wie wordt afgerekend op de organisatorische resultaten?

b. Wie is de eindverantwoordelijke, het management of politici?

### **Kernwaarden voor de gemeente Arnhem:**

1. (σ) Klantbelang

a. Hoe belangrijk zijn de klanten en waar blijkt dat uit?

b. Denkt u dat hier meer aandacht voor is bij een hybride organisatie dan een commerciële organisatie? Waarom?

2. (σ) Resultaatgericht sturen

a. In hoeverre jullie aan resultaatgericht sturen, zo ja op basis van welke indicatoren sturen jullie en waarom?

b. Denkt u dat hier meer/minder aandacht voor is bij een hybride organisatie dan een commerciële organisatie? Waarom?

3. (σ) Duurzaamheid

a. In hoeverre hanteren jullie een Schulddienstverlening dat moet leiden tot zelfredzaamheid bij de klant?

b. Denkt u dat hier meer aandacht voor is bij een hybride organisatie dan een commerciële organisatie? Waarom?

4. (σ) Handelingsvrijheid

a. Hoeveel vrijheid hebben de professionals? Aan welke regels zijn ze gebonden en wat mogen ze zelf invullen?

b. Denkt u dat hier minder ruimte voor is bij een hybride organisatie dan een commerciële organisatie? Waarom?

5. (θ) Verantwoording

a. Zijn jullie beter in staat te verantwoorden wat jullie doen? Zo ja waarom?

b. Zijn de bedrijfsprocessen inzichtelijk en navolgbaar? Zo ja waar blijkt dat uit?

6. (θ) Betrouwbaarheid

a. Hoe zit de organisationele vertrouwelijkheid in elkaar en hoe wordt de betrouwbaarheid gewaarborgd?

b. Zit hier een verschil tussen een hybride organisatie dan een commerciële organisatie? Waarom?

7. (λ) Expertise

a. Wat voor een diploma's bezit het personeel en hoeveel relevante werkervaring hebben zij?

b. Zit hier een verschil tussen een hybride organisatie dan een commerciële organisatie? Waarom?

8. (λ) Draagvlak

a. Wat is de ervaring met klanten, hebben ze moeite met het beleid, kunnen ze zich er in vinden?

b. Denkt u dat hier meer aandacht voor is bij een hybride organisatie dan een commerciële organisatie? Waarom?

9. (λ) Coproductie

a. Werken jullie samen met de klant aan het schuldenproces en wat is jullie ervaring daarmee?

b. Denkt u dat hier meer mogelijkheid voor is bij een hybride organisatie dan een commerciële organisatie? Waarom?