



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Maatschappelijk aanbesteden



Het waarom, hoe en wat van maatschappelijk aanbesteden

'Minder overheid, meer samenleving'; een maatschappelijke ontwikkeling die niet meer te stoppen is. Omdat de overheid gelooft dat de samenleving het zelf beter kan of niet alles meer kan betalen. Omdat bewoners, (sociaal) ondernemers en maatschappelijke partners de mouwen opstropen en meer ruimte opeisen om zelf te bepalen hoe zij met elkaar maatschappelijke vraagstukken te lijf gaan. Er is sprake van een beweging op allerlei fronten en tegelijk een enorme behoefte aan handvatten om die transitie vorm te geven, bij te sturen of bij te benen. Want hoe doe je dat als overheid: loslaten, samenwerken, verantwoordelijkheid geven en nemen? Een van de manieren waarop je dat kunt doen is maatschappelijk aanbesteden. Een aantal gemeenten in Nederland heeft inmiddels ervaring opgedaan met deze werkwijze en vele denken erover om ermee aan de slag te gaan. Voor hen is dit informatieblad bedoeld.

Totstandkoming informatieblad

Dit informatieblad is geschreven door mensen die in de praktijk ervaring hebben opgedaan met maatschappelijk aanbesteden. Zij weten immers het beste wat er bij komt kijken en welke informatie zij zelf nuttig vinden of hadden gevonden. Samen hebben zij de inhoud bepaald, door mee te denken, mee te schrijven of tips mee te geven tijdens een aantal bijeenkomsten in het najaar van 2012 (kick-off Social Power House, Kracht in NL Parade, conferentie 'De wijk verdient het'). Dit informatieblad verwoordt dus niet de mening van één expert, maar is de uitkomst van een interactief proces tussen een groot aantal ervaringsdeskundigen, experts, wetenschappers, adviseurs en ondernemers. Hun namen vind je op de achterzijde van deze uitgave. De samenwerking heeft veel meer informatie opgeleverd dan we in dit informatieblad kwijt kunnen en voor verdere informatie verwijzen we je dan ook door naar relevante websites¹.

Hoewel dit informatieblad vooral vanuit het perspectief van gemeenten is geschreven, biedt het natuurlijk ook houvast voor bewoners, (sociaal) ondernemers en maatschappelijke instellingen die met maatschappelijk aanbesteden aan de gang willen.

Wat is maatschappelijk aanbesteden?

Bij maatschappelijk aanbesteden gaat het om:

- Publieke taken (waarvoor de overheid eindverantwoordelijk is)
- die (deels) worden overgedragen
- aan (combinaties van) bewoners/(sociaal)ondernemers/maatschappelijke instellingen.
- Hiervoor worden (politieke) kaders/voorwaarden geformuleerd
- en hierover wordt (op onderdelen) verantwoording afgelegd.

Maatschappelijk aanbesteden is een manier om deze overdracht van taken en verantwoordelijkheden op een verantwoorde manier te laten verlopen.

Wat is maatschappelijk aanbesteden?

Maatschappelijk aanbesteden is een nieuwe manier om bewoners en maatschappelijke partners bij beleid en uitvoering te betrekken. In dit informatieblad beperken we ons tot de overdracht van uitvoeringstaken aan deze partijen.

Het initiatief voor maatschappelijk aanbesteden hoeft niet altijd bij de overheid te liggen. Ook bewoners, (sociaal) ondernemers of maatschappelijke organisaties kunnen de overheid attenderen op hun wens om bepaalde taken of verantwoordelijkheden van de overheid over te nemen. Het betreft bij maatschappelijk aanbesteden echter wel taken waar de overheid verantwoordelijk voor is, waarvoor de overheid kaders opstelt en waarover de nieuwe uitvoerders (deels) zelf verantwoording afleggen.

Klassiek aanbesteden	Maatschappelijk aanbesteden
Eigenaarschap bij opdrachtgever	Gevoel van eigenaarschap bij samenleving
Focus op efficiency	Menselijke maat
Systeemwereld staat centraal	Leefwereld staat centraal
Schaalvergroting	Schaalverkleining
Aanbod/aanbieders als uitgangspunt	Vraagstuk als uitgangspunt
Economische waarde	Maatschappelijke waarde
Versnipperd aanbod	Integraal aanbod
Aanbieders zijn (maatschappelijke) instellingen en bedrijven	Aanbieders zijn (combinaties van) instellingen, bewoners en bedrijven
Versterkt concurrentie	Versterkt samenwerking
Resultaat op outputniveau	Resultaat op outcomeniveau
Gemeentebreed	Wijk- of buurtgericht
Gericht op 1 functie	Slimme functiecombinaties

¹ Zoals www.maatschappelijkaanbesteden.nl en platforms als www.wijkengids.nl, www.wijkonderneming.nl, www.bouwstenenvoorsociaal.nl, www.tijdvoorsamen.nl en www.krachtinnl.nl.

Aanbesteden in allerlei soorten en maten

De afgelopen jaren hebben overheden, onder druk van Europese regelgeving, veel energie gestoken in het aanbesteden van (publieke) taken via complexe procedures. Zo zijn het lokale of regionale openbaar vervoer en delen van de thuiszorg aanbesteed. Vaak werd, vanwege beperkte middelen, geprobeerd om via concurrentie tussen aanbieders meer waar te krijgen voor zo min mogelijk geld. Gevraagde prestaties werden tot in detail in bestekken uitgeschreven op prestatieniveau. Vaak ontstonden zo complexe organisaties die door schaalvergroting hun kosten probeerden te reduceren.

Bij maatschappelijk aanbesteden verschuift het gevoel van eigenaarschap naar de samenleving. Bewoners en instellingen nemen zelf het heft in handen. Door hun betrokkenheid komt de menselijke maat weer in beeld, waarin mensen zich meer herkennen dan in de vaak grote onpersoonlijke instituties. Zo ontstaat geen schaalvergroting, maar juist schaalverkleining door oplossingen dicht bij de gebruikers te organiseren op wijk- of buurtniveau. Daarbij ligt de focus op samenwerking in een nieuwe rolverdeling in plaats van concurrentie, vanuit de gedachte dat voor veel complexe vraagstukken meerdere partijen nodig zijn. Maar uiteraard kan het soms ook gaan om één partij die een concrete taak overneemt. Partners benutten elkaars kwaliteiten voor een samenhangende oplossing. Deze partners kunnen ook bewoners, zzp-ers en andere (sociale) ondernemers zijn, of combinaties van vrijwilligers en professionals². Ook worden resultaten niet gevraagd op outputniveau maar meer op outcomeniveau: het maatschappelijk rendement staat centraal, het HOE laat de overheid over aan de partners.

In bovenstaande tabel is het onderscheid tussen klassiek aanbesteden en maatschappelijk aanbesteden bewust sterk aangezet, zonder daar een waardeoordeel aan te willen verbinden. Soms is klassiek aanbesteden de beste manier om taken tot uitvoering te brengen, soms is maatschappelijk aanbesteden de aangewezen route. Inmiddels zijn er ook vele hybride varianten uitgewerkt, waarin in een klassiek bestek de resultaten op outcomeniveau worden geformuleerd of waarin expliciet ingezet wordt op samenwerking tussen partijen. Ook worden steeds vaker maatschappelijke eisen gesteld aan partijen die een aanbod doen, zoals het inzetten van werklozen of andere kwetsbare bewoners. Een slimme combinatie van functies wordt dat wel genoemd, die juist bij een lokale aanpak goed kan werken. Een andere term die regelmatig terugkomt is bestuurlijk aanbesteden waarin meer ruimte is voor een constructieve duurzame relatie tussen opdrachtgever (overheid) en opdrachtnemers (instellingen). Dit geeft aan dat er tussen klassiek aanbesteden en maatschappelijk aanbesteden een grijs gebied zit. In alle gevallen is er sprake van een wederkerigheid in economische zin: er worden diensten verleend die voor alle partners van waarde zijn.

² Verderop in dit informatieblad wordt een expliciet onderscheid gemaakt tussen overdracht van taken aan formele, informele en commerciële partijen.

Right to Bid en Right to Challenge

Vaak wordt bij maatschappelijk aanbesteden gerefereerd aan de Localism Act van Groot-Brittannië. Deze wet bevat een aantal onderdelen dat relevant is voor de discussie over maatschappelijk aanbesteden.

Right to Bid

Dit houdt in dat een gemeenschap het recht heeft om een bod te doen op een gebouw of een stuk land dat een bepaalde waarde heeft voor de gemeenschap, zoals een café, een buurthuis, een park of een supermarkt, als deze op de markt komt.

Community Asset Transfer

Dit houdt in dat het mogelijk is voor overheden om het beheer of management van een gebouw of dienst over te dragen aan de gemeenschap, voor minder dan de marktwaarde.

Right to Challenge

Dit houdt in dat een gemeenschap het recht heeft om aan te geven dat zij bepaalde publieke taken over willen nemen. Zij kunnen dan, naast andere aanbieders, ook een aanbod doen.

In Denemarken bestaat het recht om een verzoek te doen om specifieke wet- of regelgeving die veel administratieve rompslomp met zich meebrengt tijdelijk buiten werking te stellen. In dit verzoek doet de betreffende instelling (professionele publieke instellingen en organisaties) een voorstel voor een alternatieve werkwijze, waarbij er sprake is van minder lastendruk.

Het gaat in Groot-Brittannië en Denemarken om wettelijk verankerde rechten. Dat is in Nederland (nog) niet het geval. Maar dat hoeft overheden noch initiatiefnemers uit de samenleving te weerhouden om met voorstellen te komen voor het beheer van gebouwen of stukken land of het overnemen van publieke taken.

Waarom maatschappelijk aanbesteden?

Initiatieven van bewoners, maatschappelijke organisaties en sociale ondernemers schieten als paddenstoelen uit de grond. Om een park of buurthuis te beheren, om een buurt op te knappen, om gezinnen die het moeilijk hebben te ondersteunen, om werklozen aan het werk te helpen, om de wijk veilig te houden. Waarvoorheen de overheid als eindverantwoordelijke deze taken zelf uitvoerde of probeerde aan te sturen, draagt de overheid de uitvoering van dit soort taken steeds vaker aan de samenleving over.

De transitie waar we in zitten is niet uniek in Nederland; ook in andere landen zijn de rollen van overheid en samenleving aan het kantelen. Een onontkoombaar proces waarin de kracht van de samenleving zich op een nieuwe manier manifesteert. Bewoners, bedrijven en instellingen weten vaak niet alleen wat er beter kan in hun dorp, buurt of stad, maar zien ook de kansen om dit te realiseren. Soms alleen, meestal samen met anderen. Zo ontstaan (tijdelijk) coalities van partners die zich rondom een vraagstuk



scharen. Het gaat vaak om complexe opgaven die om vernieuwende, integrale oplossingen vragen waarvoor meerdere partijen nodig zijn.

Van bibliotheek tot zwembad

Buurthuizen, de wijkbibliotheek, sporthallen en -velden, speelplaatsen, dagbesteding voor kwetsbare groepen, begeleiding naar werk, parkonderhoud, veiligheid, (welzijns)activiteiten voor allerlei doelgroepen en zwembaden. Overal in Nederland nemen bewoners en (sociaal) ondernemers taken over die traditioneel op het bord van de overheid liggen. Zelfs de restauratie en inrichting van straten en pleinen en de bouw en het beheer van woningen wordt her en der in Nederland overgedragen aan bewoners en sociale ondernemers, al dan niet in samenwerking met bedrijven en maatschappelijke instellingen zoals woningcorporaties en welzijn- en zorginstellingen. Het geeft aan dat maatschappelijk aanbesteden op alle domeinen en sectoren van toepassing is.

Op www.maatschappelijk.aanbesteden.nl en www.krachtinnl.nl zijn veel voorbeelden te vinden.

Loslaten vanuit vertrouwen

Hoe ga je als overheid met dit soort initiatieven om? Wat doe je als je als overheid het gevoel hebt dat de samenleving sommige taken beter, sneller of goedkoper kan uitvoeren? Hoe draag je die taken en verantwoordelijkheden over? Onder welke condities durf je los te laten? Maar ook andersom: wanneer neem je als bewoner of organisatie het initiatief? Onder welke condities ben jij als bewoner bereid taken en verantwoordelijkheden op je te nemen? Een kwestie van vertrouwen geven (als overheid) en verantwoordelijk-

heid nemen (als samenleving).

Maatschappelijk aanbesteden is een manier om taken en verantwoordelijkheden op een verantwoorde manier over te dragen aan de samenleving. Door samen goed te formuleren wat je met de overdracht wilt bereiken (stip aan de horizon), door de juiste mensen aan elkaar te verbinden (vitale coalities) en door het met elkaar eens te worden over de route daar naartoe en de inzet die daarbij van alle betrokkenen nodig is (routes naar de horizon). Daar maak je met elkaar goede afspraken over (formele overdracht) en je bekijkt regelmatig of je nog op de goede weg zit (evaluatie en verankering). Zodat iedereen erop vertrouwt dat we samen de goede weg in slaan.

Waarom maatschappelijk aanbesteden?

Maatschappelijk aanbesteden is geen werkwijze die je op een achternamiddag invoert. Als je met maatschappelijk aanbesteden begint, weet je vaak niet precies waar je instapt. Naarmate je als overheid meer loslaat, is de onzekerheidsmarge over wat je krijgt groter. En dat is goed. Want in die ruimte ontstaan oplossingen die je zelf nooit bedacht had, of die onderhandelingsresultaten die je anders nooit voor elkaar had gekregen, die sociale infrastructuur die je niet kunt afdwingen en die betrokkenheid van mensen die onbetaalbaar is.

Er zijn vele redenen waarom overheden uitvoeringstaken en verantwoordelijkheden willen overdragen aan de samenleving. Net zoals er vele redenen zijn waarom bewoners of instellingen deze taken op zich willen nemen (zie tabel). De motieven voor overheden, bewoners en instellingen lopen niet altijd synchroon en vaak spelen er bij elke speler meerdere motieven tegelijkertijd.

Waarom draag of neem je taken over?

Motieven	Vanuit Overheid	Vanuit Bewoners	Vanuit Instellingen/bedrijven
Principieel	Sommige taken en verantwoordelijkheden horen niet meer op ons bordje thuis.	Het is onze morele burgerplicht om ons in te zetten voor leefomgeving.	Het is onze taak om een bijdrage te leveren aan de samenleving. Wij voelen ons medeverantwoordelijk.
Inhoudelijk	De samenleving weet meer. De samenleving kan het beter. Het moet simpeler kunnen.	Wij weten meer. Wij hebben de ervaring. Wij kunnen het beter.	Wij weten meer. Wij kunnen het beter. Wij zijn de professionals.
Relationeel	Ons past een bescheiden rol. We willen vitale coalities en sociale cohesie stimuleren. We willen de kloof tussen overheid en burgers dichten. We willen draagvlak creëren.	Wij willen erkenning voor onze rol in de samenleving. Wij willen iets voor anderen of de buurt betekenen. Het is leuk om iets samen te doen.	Wij willen erkenning. Wij willen iets voor anderen of de buurt betekenen. Wij willen samenwerken en onze krachten bundelen.
Eigen belang	De samenleving kan het sneller en/of goedkoper doen dan wij. Wij willen het niet meer betalen.	Wij willen het probleem oplossen. Wij willen meer invloed. Wij kunnen het goedkoper doen of kunnen meer krijgen voor hetzelfde geld. Als wij niets doen gaat het mis.	Wij willen het probleem oplossen. Wij willen meer invloed. Wij willen een sterkere marktpositie en beter imago. Wij willen er beter van worden.
Pragmatisch	Als wij niets doen, gebeurt het toch.	Als wij het niet doen, doet niemand het. Het is een kleine moeite.	Als wij het niet doen, doet niemand het, of de concurrent doet het. Het hoort erbij.

Nieuwe rolverdeling

Rol overheid

Maatschappelijk aanbesteden betekent dat alle partijen in nieuwe verhoudingen tot elkaar komen te staan. De klassieke rolverdeling, waarin de overheid bepaalt welke opgaven worden opgepakt en hoe, bedenkt wie wat moet gaan doen en dit vervolgens uitzet bij partijen die het beleid uitvoeren, wordt gekanteld.

Die kanteling brengt onder andere de volgende veranderingen met zich mee: Politiek verandert er voor de functies van de raad (en het college) het nodige³. Vanuit de kaderstellende rol van de raad wordt de stip op de horizon vastgelegd, inclusief de (financiële en juridische) kaders die daarbij horen. Hoe minder kaders daarbij meegegeven worden, hoe meer ruimte de samenleving heeft om een eigen invulling te geven aan de uitvoering. Het is soms wennen om politieke kleuring vooraf in kaders te vertalen. Ook kost het vaak moeite om verantwoordelijkheden los te laten. De neiging

kan zijn om te strikte kaders mee te geven of kaders die juist te veel interpretatieruimte laten (niet duidelijk durven zijn). Een ander risico is dat de politiek zo stevig vasthoudt aan de kaders bij de beoordeling van voorstellen dat er geen ruimte is voor voortschrijdend inzicht of nieuwe ontwikkelingen en kansen.

Vanuit de volksvertegenwoordigende rol klinkt soms de verzuchting "Als het volk zichzelf vertegenwoordigt, wat heb ik als raadslid dan nog te doen?" Als raadslid kun je nog zo goede voelsprietten hebben in de samenleving, bewoners hebben ervaringskennis over hun directe woon- en leefomgeving die raadsleden niet voor alle buurten kunnen hebben. Door die kennis te benutten, ontstaat meer ruimte voor raadsleden om te sturen op hoofdlijnen en de details aan de samenleving over te laten. De politiek kan er in het proces voor waken dat alle relevante partijen een rol kunnen spelen, zodat het algemeen belang goed vertegenwoordigd wordt.

³ Zie ook Ministerie van BZK (2010). De raad en burgerparticipatie. Publicatierreeks over burgerparticipatie.

Vaak worden in dat licht discussies gevoerd over de representativiteit van de betrokken spelers of over het draagvlak dat verlangd wordt. Daarmee geven zij een nieuwe invulling aan de democratische legitimiteit van het proces.

Vanuit de controlerende functie van de raad is het van belang dat er duidelijke afspraken gemaakt worden over verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid. Als de gemeente taken overdraagt aan maatschappelijke partijen, wordt ook de verantwoording over deze taken (deels) overgedragen, voor zover de wet dat toelaat. De raad moet er dan op vertrouwen dat haar controlerende taak wordt overgenomen en hier afspraken over maken.

“Minder overheid, meer samenleving” vraagt om horizontale verantwoording. Inmiddels is er steeds meer bekend over hoe je maatschappelijke meerwaarde kunt meten⁴. Ook worden er allerlei instrumenten ontwikkeld om bewoners een rol te geven bij het meten van de resultaten. Hoe beter resultaten worden bijgehouden, hoe groter de kans dat een project duurzaam is⁵. Met de kantekening dat niet alle betekenisvolle resultaten meetbaar zijn en dat niet al het meetbare zinvolle inzichten oplevert.

Overigens betekenen deze accentverschuivingen niet dat de raad minder betrokken moet zijn. Integendeel, juist in situaties waarin de samenleving een grotere rol speelt is het van belang dat de betrokken partijen ervaren dat de politiek interesse heeft in wat zij doen. Betrokkenheid betekent kijken, luisteren, meedenken, meehelpen en vanuit daar zorgen dat belangen en uitkomsten worden meegewogen in het politiek-ambtelijke krachtenveld.

Ambtelijk gaat het vooral om de omslag naar een andere houding: de gemeentelijke expertise wordt minder ingezet om te bezien hoe taken kunnen of moeten worden uitgevoerd, maar meer om te bezien hoe de overheid de invulling van die taken en verantwoordelijkheden mogelijk kan maken. Het afwegen van kennis, belangen en opties wordt veel meer door de samenleving gedaan. En waar de organisatie van het afstemmingsproces van het aanbod in eerste instantie door de gemeente wordt gecoördineerd, kan ook dit aan de samenleving worden overgelaten.

De ambtelijke focus komt te liggen op faciliteren van processen. Bij faciliteren kun je denken aan materieel faciliteren (menskracht, locaties, geld, praktische ondersteuning), formeel faciliteren (regelgeving, vergunningen, richtlijnen, monitoren, meten) en informeel faciliteren (verbinden, inspireren, aandacht geven, communiceren)⁶.

Gemeenten nemen het initiatief

De eerste gemeente die in 2008 een pilot startte met maatschappelijk aanbesteden was Oss. Voor een tweetal wijken werd een brede maatschappelijke opgave geformuleerd waarna de samenleving alle ruimte kreeg om met elkaar tot een integraal aanbod te komen om dit te realiseren, met de woningcorporaties als trekkers. Inmiddels zijn er veel meer gemeenten bezig met vormen van maatschappelijk aanbesteden: Met WIJ Eindhoven zet de gemeente Eindhoven een forse systeeminnovatie in het sociaal domein in werking. Gestart in twee wijken, maar met de ambitie om dat voor 2014 over de hele stad uit te rollen (zie www.WIJEindhoven.nl) In Utrecht is onlangs een groot deel van het welzijn maatschappelijk aanbesteed. Formele partijen worden expliciet uitgedaagd om aan te haken bij het maatschappelijk initiatief in de wijk om welzijnsactiviteiten uit te voeren (sociaal makelaarschap, zie www.utrecht.nl) Gemeente Leudal maakt ook serieus werk van maatschappelijk aanbesteden en brengt, na een aantal experimenten, in kaart welke gemeentelijke taken zich allemaal lenen voor maatschappelijk aanbesteden, inclusief kosten en verdienmodellen voor inschrijvers.

In Maassluis zijn gemeente en partners onder de noemer De Betrokken stad met elkaar aan het verkennen hoe ze samen op een vernieuwende manier meer kunnen bereiken met minder middelen. Twee proefprojecten zijn al gestart: de participerende stad (ontmoeten en activeren van kwetsbare groepen) en de veilige stad (verminderen overlast jeugdigen, met ambities om ook op andere gebieden van start te gaan. Bij de meeste voorbeelden waarin gemeenten zelf het initiatief nemen om taken over te dragen, draait het om nieuwe vormen van aanbesteding aan formele en commerciële partijen, waarbij actief nieuwe aanbieders uitgenodigd worden. Andere gemeenten, zoals Rotterdam en Albrandswaard, verkennen actief de mogelijkheden om het beheer van buurthuizen en openbaar groen over te dragen aan bewoners en andere informele partijen.

⁴ Veroni Larsen, Lauri de Boer (2011) Werken aan maatschappelijk rendement. Een handreiking voor opdrachtgevers van MKBA's in het sociale domein.

⁵ Daniel Giltay Veth, Paulien van der Hoeven, Tim Trooster en Yvonne Wijland (2012). De rem op de projectencarrousel. Ministerie van BZK.

⁶ VNG (2012) Bouwen op de kracht van burgers

Rol partijen uit de samenleving

Bij maatschappelijk aanbesteden is, anders dan bij klassiek aanbesteden, van te voren minder duidelijk wie de 'opdrachtnemers' zijn. Tot nu toe gaat het vaak om formele partijen, zoals woningcorporaties, welzijn- en zorginstellingen, culturele instellingen, die opdrachten voor de overheid uitvoeren via een subsidietoekenning en om commerciële partijen, die dat doen in het kader van een concrete uitvoeringsopdracht. Er zijn ook steeds meer (sociaal) ondernemers die betrokken raken vanuit nabuurschap of filantropie, of die een directe relatie zien met hun core business. Ondernemerschap is immers kansen grijpen, waar die zich ook voordoen. Daarnaast komen ook informele partijen naar voren. Dat kunnen bewoners zijn, maar ook bijvoorbeeld kerken of zelforganisaties. Zij nemen steeds vaker het initiatief om opgaven op te pakken en bepalen zelf met wie en hoe zij dat doen. Maar kun je bij eigen initiatief nog wel spreken over opdrachtnemers? En laten bewoners die niet voor hun inzet betaald worden zich wel een opdracht geven door de overheid?

De scheidslijnen tussen informele en formele netwerken vervagen: ook vrijwilligers nemen hun kennis en ervaring mee en zijn vaak net zo professioneel als de 'professionals'. Bewoners zijn soms ook sociaal ondernemers die hun brood willen verdienen met hun inzet voor anderen. En bewonersorganisaties en buurtverenigingen die taken overnemen gaan soms over budgetten zonder dat hun tijdsinzet wordt betaald. De overheid heeft ervaring met het zakendoen met officiële instellingen en organisaties, maar weet niet altijd hoe ze met het 'zooitje ongeregeld'⁷ (zoals Klaas Mulder dat noemt) dat daar buiten valt, om moet gaan. Ook de formele partijen hebben er moeite mee als hen gevraagd wordt samen te werken met de informele netwerken. Het resultaat is bij maatschappelijk aanbesteden gericht op de samenleving en niet op de instituties met hun werkwijzen. Dat kan grote consequenties hebben voor die instituties.

Bewoners en sociaal ondernemers nemen het initiatief

Sociaal ondernemers die ergens (gaan) wonen richten hun ondernemingszin vaak op hun eigen leefomgeving, met bijzondere resultaten. Zo ontfermden enkele sociaal ondernemers in Amsterdam-Noord zich over het Noorderpark. Inmiddels is de Noorderparkkamer een bruisende gemeenschap waarin bewoners en sociaal ondernemers het voortouw nemen in allerlei activiteiten op het gebied van muziek, theater, dans, koken. Ook houden ze het park schoon en veilig (zie www.noorderparkkamer.nl). In Eindhoven zette een groep senioren zelf een financieel onafhankelijke sociëteit op (Andromeda) waar allerlei activiteiten georganiseerd worden door ouderen zelf (zie www.hollanddoc.nl voor een reportage hierover).

Vaak is de (dreigende) sluiting van een maatschappelijke voorziening de aanleiding om de handen uit de mouwen te steken. Toen de gemeente Rotterdam het besluit nam om 15 van de 21 bibliotheken op te heffen, creëerden enkele sociaal ondernemers een tijdelijke ruilbibliotheek: de Leeszaal. Inmiddels is er in Rotterdam-West van dinsdag tot zaterdag een open leesplek met ruimte voor nieuwe ideeën vanuit de wijk, gerund door vrijwilligers (zie www.leeszaalrotterdamwest.nl). In Amersfoort leidde de verloedering van de Wagenwerkplaats tot een bruisende lokale gemeenschap met de focus op duurzaamheid (zie www.soesterkwartier.info). De overval op een juwelier in de Jan Evertsenstraat in Amsterdam bracht bewoners en (sociaal)ondernemers in actie om de veiligheid en levendigheid van de straat te vergroten, onder het motto Geef om de Jan Eef (zie www.geefomdejaneef.nl). Ook de dreigende sluiting van zwembaden leidt tot allerlei creatieve coalities van formele, informele en commerciële partijen, zoals in Zwolle (zie www.openluchtbad-zwolle.nl) en Borger-Odoorn (zie <http://rtvstadskanaal.nl> voor een verslag).

In tientallen gemeenten worden buurthuizen overgenomen door bewoners, met allerlei variaties in beheerconstructies. Soms wordt de huur nog wel door de gemeente betaald, of wordt door de corporatie de locatie vrij ter beschikking gesteld. In andere gevallen draait het buurthuis helemaal los van subsidie. Ook zijn er verschillen in de mate waarin er professionele ondersteuning beschikbaar is. Dat kan variëren van helemaal geen tot enkele dagen per week².

Vooral in krimpgebieden is de bereidheid van bewoners, (sociaal) ondernemers en instellingen groot om samen de handen uit de mouwen te steken. Niet alleen op het gebied van welzijn en groenbeheer, maar ook op het gebied van zorg, wonen, veiligheid en sport. Mooie voorbeelden zijn te vinden in Elsendorp en Broekland.

Bijna altijd gaat het om individuele bewoners die elkaar vinden en samen met (sociaal) ondernemers, maar ook formele instellingen zoals woningcorporaties en welzijnsorganisaties, met voorstellen komen. De scheiding tussen formele, informele en commerciële partijen is dan ook lang niet altijd relevant. Het gezamenlijke belang staat voorop.

⁷ Klaas Mulder (2010). Een zooitje ongeregeld. Prestaties verbeteren zonder subsidie of contract. N18, KEI kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing.

Uitvoering met beleid

Het is een illusie te denken dat taken en verantwoordelijkheden overgedragen kunnen worden aan de samenleving als die samenleving niet ook betrokken wordt bij het beleid rond die taken. Effectieve uitvoering kan niet zonder gedragen beleid. Dat betekent dat de partners die je op het oog heeft voor de uitvoering van bepaalde taken ook betrokken moeten worden bij de planvorming en besluitvorming. Partijen uit de gemeenschap worden shareholders in plaats van stakeholders. In dit informatieblad richten we ons echter vooral op overdracht van uitvoeringstaken, niet op overdracht van beleidstaken⁸.

Met maatschappelijk aanbesteden wordt een economische prikkel toegevoegd aan de maatschappelijke opgave. Taken die met inzet van zogenaamde ‘passie-uren’ worden gerealiseerd krijgen een economische waarde en bestaande geldstromen worden verlegd om initiatieven van onderop te versterken. Als die handschoen wordt opgepakt door bewoners en (sociaal) ondernemers, ontstaan er lokale economieën die worden gedreven door eigen kracht, vrijwillige en/of betaalde inzet en die slim combineren wat er is. Met wederkerigheid als centraal begrip en met bewoners en (sociaal)ondernemers in een leidende rol als organisator en verbinder. Zij krijgen de ruimte om nieuwe oplossingen niet alleen voor te stellen, maar ook uit te proberen. Dat levert meer variatie op en meer trots en binding met de eigen omgeving.

Verken vooraf de mogelijkheden en onmogelijkheden

Voordat je aan de slag gaat met maatschappelijk aanbesteden is het van belang om goed af te wegen op welke manier je als gemeente het instrument inzet. Zijn er in de gemeenschap voldoende krachtige en creatieve partijen aanwezig die bereid zijn om een grotere verantwoordelijkheid op zich te nemen? Is er sprake van een taak die overdraagbaar is? Is er voldoende vertrouwen tussen overheid en maatschappelijke partijen, en tussen partijen onderling, om in nieuwe verhoudingen tot elkaar aan de slag te gaan? Een stevige analyse en een goed gesprek met alle betrokkenen vooraf over motieven en belangen kan een hoop teleurstelling in een later stadium voorkomen.

Hoe doe je dat: maatschappelijk aanbesteden?

In al zijn varianten kent maatschappelijk aanbesteden vrijwel altijd vijf aspecten, die niet noodzakelijkerwijs in deze volgorde opgepakt hoeven te worden.

- A. Stip aan de horizon
- B. Vitale coalitie
- C. Routes naar de horizon
- D. Formele overdracht
- E. Evaluatie en verankering

A. Stip aan de horizon

Het proces van maatschappelijk aanbesteden kan beginnen bij een concreet initiatief vanuit de samenleving om een bepaalde taak over te nemen, bijvoorbeeld het beheren van een buurthuis of park. Het kan ook beginnen bij de overheid die zo’n taak wil overdragen aan de samenleving. In beide gevallen is het belangrijk om scherp te formuleren wat de maatschappelijke opgave precies is waarvan de overheid de uitvoering wil overdragen of de samenleving wil oppakken. Wat is het maatschappelijk rendement dat we willen bereiken, het wensbeeld of de stip op de horizon? De stip op de horizon moet partijen motiveren en inspireren om met een integraal samenhangend aanbod te komen. Een opgave die meerdere partijen prikkelt tot actie. Dus niet: “Wie trekt binnen onze gemeente bij 500 ouderen de steunkousen aan?”, maar “Hoe zorgen we ervoor dat ouderen in onze gemeente zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen?”. De opgave wordt vrijwel altijd geformuleerd op outcomeniveau in plaats van outputniveau. Het is wel belangrijk dat men daar dezelfde beelden en verwachtingen bij heeft en niet voorbijgaat aan de wettelijke verplichtingen. Overigens gaat het niet alleen om opgaven in het sociale domein; het kunnen net zo goed opgaven in het ruimtelijke of economische domein zijn.

Uitgangspunt daarbij is dat het gevoel van eigenaarschap van het vraagstuk weer bij de samenleving komt te liggen: de kracht van bewoners en hun sociale omgeving staat voorop. Zij zijn in staat zelf, met professionele ondersteuning waar nodig, hun eigen vraagstukken op te lossen. De basis van het vraagstuk wordt vaak gevormd door wijk- of stadsplannen, prioriteiten die de overheid wil stellen en de mogelijkheden die potentiële coalitiepartners zien om de opgave te realiseren. Soms is de gemeente al verplichtingen aangegaan waar rekening mee gehouden moet worden. Hoe eerder dit duidelijk is, hoe beter.

Bij het bepalen van de stip aan de horizon wordt ook vastgelegd binnen welke kaders de opgave wordt opgepakt (bijvoorbeeld beleidskaders), en de randvoorwaarden die daarbij aan proces en inhoud gesteld worden (bijvoorbeeld participerende partners, financiën, juridische aspecten, planning). Dit kan in overleg met de potentiële coalitiepartners plaatsvinden, maar is vooral een verantwoordelijkheid van de overheid. Vaak worden de afspraken vastgelegd in een aanbestedingsdocument of een kaderstellende verordening⁹.

⁸ Op www.maatschappijkaanbesteden.nl en andere online platforms is meer informatie te vinden over de overdracht van beleidstaken.

⁹ Op www.maatschappijkaanbesteden.nl zijn voorbeelddocumenten te vinden.

Tips voor de stip aan de horizon

Nodig uit:

- zorg voor een wenkend perspectief dat met alle betrokkenen wordt gedeeld;
- creëer een gedeelde urgentie en ambitie voor opgave en systeemverandering;
- nodig uit tot integrale oplossingen, dicht bij de leefwereld van mensen;
- ga uit van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van bewoners en daag ze daarop uit.

Geef ruimte en houvast:

- formuleer de opgave niet te breed en niet te smal;
- beperk het aantal kaders en zorg voor eenduidige kaders;
- breng bestaande verplichtingen in kaart;
- verander niet tussentijds de spelregels.

Wees open:

- wees oprecht wat betreft ambities en belangen;
- toon onzekerheid en kwetsbaarheid, ga samen op ontdekkingstocht;
- benoem ieders belangen expliciet.

B. Vitale coalities

Het vinden van de juiste partners is niet eenvoudig. Juist omdat je samen een traject instapt waarvan de uitkomst niet altijd vaststaat, is vertrouwen essentieel. Een goede relatie biedt commitment en voldoende flexibiliteit om ruimte en begrip te houden voor elkaars belangen. Als dat basisvertrouwen er niet is, ontstaat de neiging om vooraf alles dicht te timmeren (bij het stellen van de kaders) of achteraf alles juridisch vast te leggen. Beide routes beperken de ruimte voor het vinden van creatieve oplossingen en het bouwen aan duurzame coalities.

“Vertrouwen komt te voet en gaat te paard” is een bekend gezegde. Soms is eerst herstel van vertrouwen nodig, voordat men tot een andere manier van samenwerking kan komen. Niet alleen tussen overheid en samenleving, maar ook tussen grote en kleinere uitvoeringspartijen en tussen formele en informele partners. Het komt regelmatig voor dat dominante partners (zoals welzijnsorganisaties) nieuwe kleine aanbieders overvleugelen of zelfs ideeën ‘overnemen’.

Nieuwe partners

Het is handig om vooraf te bepalen of je je als overheid vooral blijft richten op (nieuwe) formele en commerciële partijen (zoals sociaal ondernemers) of juist toe wilt naar samenwerking met informele partijen (bewoners, zelforganisaties et cetera) of naar combinaties daarvan. In het eerste geval geldt vaak dat er al bestaande afspraken

of verplichtingen zijn waar je rekening mee moet houden of die ter discussie gesteld worden. Vaak moet daarbij ook rekening gehouden worden met de EU aanbestedingsregels. Als je juist taken wilt overdragen aan bewoners en zelforganisaties spelen hele andere zaken een rol.

Maatschappelijk aanbesteden vraagt om een gelijk speelveld waarin partijen op een gelijkwaardige manier kunnen participeren. Dat kan door hiervoor in de proceskaders of beoordelingscriteria bepalen op te nemen, bijvoorbeeld door partijen afhankelijk van elkaar te maken (bijvoorbeeld door samenwerking te eisen) of een grotere mate van zeggenschap te geven over (deel)budgetten. Om tot een gelijk speelveld te komen, is het soms nodig om extra aandacht te besteden aan nieuwe spelers op de markt. Bijvoorbeeld door je in te leven in hoe zij georganiseerd zijn, welke eisen voor hen reëel zijn en welke niet. Als je nieuwe partners wilt bereiken, zal je ook nieuwe kanalen moeten aanboren om hen te attenderen op de mogelijkheid om mee te doen.

Doel van het vormen van coalities is het vergroten van de hoeveelheid en diversiteit van instrumenten/krachten die ingezet kunnen worden voor de aanpak van het vraagstuk. Brede coalities met nieuwe, bijzondere partners bieden de grootste kans dat ook nieuwe, creatieve oplossingen tot stand komen. Daarbij kunnen bewonersorganisaties en gemeente net zo goed coalitiepartij zijn als bijvoorbeeld corporaties, welzijn- en zorginstellingen, scholen en bedrijven, zolang maar duidelijk is wat hun meerwaarde in het samenspel is. Maar uiteraard kan het ook gaan om één partij die één concrete taak van de overheid overneemt.

Een belangrijk aandachtspunt is de rol die de gemeente zelf inneemt in de coalitie. Dat kan de rol van opdrachtgever zijn (als aanbestede van de uitvoeringstaken), maar ook de rol van facilitator (procesbegeleiding, mogelijk maken met regelgeving of middelen). Maar soms is de gemeente ook gelijkwaardige partner in de uitvoering (bijvoorbeeld als het kleine groenbeheer door bewoners wordt gedaan en het grove groenonderhoud door de groenbeheerders van de gemeente). Het kan ook zijn dat de gemeente na overdracht van een taak of eigendom geen formele rol heeft in de coalitie. Het is belangrijk om de rolverdeling in een coalitie scherp met elkaar te definiëren zodat de verwachtingen over en weer helder zijn.

Essentieel bij maatschappelijk aanbesteden is dat bewoners als gesprekspartners net zo serieus genomen worden als professionals. Zoals gezegd, is de scheidslijn tussen de professionele wereld en de wereld van vrijwilligers en sociaal ondernemers niet zo scherp. Bij maatschappelijk aanbesteden kunnen mensen uit beide werelden de nieuwe zakelijke partners zijn. De initiatieven van onderop kun je zien als een nieuwe Nederlandse topsector. Hier zit immers ‘werk’ in dat van onschatbare (economische) waarde is voor Nederland¹⁰.

¹⁰ Zie ook www.krachtinnl.nl.

Durven kiezen

Vaak is er een partij die de leiding neemt om tot een integraal aanbod te komen. Een neutrale partij vergroot de kans op een breed gedragen uitkomst. Soms is het nodig om zo'n partij expliciet in positie te brengen, zodat hen ook coördinatieruimte gegund wordt door de andere partners.

De overheid moet het lef hebben om te kiezen tussen partijen. Dat begint bij de keuze om positief te reageren op een initiatief vanuit de samenleving of de keuze om nieuwe spelers toe te laten op het speelveld. Staar je niet blind op de representativiteit van de coalitie, maar besef dat de grootste kracht zit in mensen die zich betrokken voelen bij het vraagstuk, zich er eigenaar van voelen, en de wil hebben zich er voor in te zetten (best persons). Dat betekent soms ook risico nemen met partijen die nog geen oude vertrouwde partners zijn maar iets te bieden hebben dat voor vernieuwing en kwaliteit kan zorgen. De zekerheden die men denkt te vinden bij bestaande partners (bijvoorbeeld continuïteit en financiële stabiliteit) blijken soms slechts schijnzekerheden (personele wisselingen, onduidelijkheid over waar middelen aan besteed worden, weinig directe betrokkenheid bij het resultaat). Nieuwe partners bieden vaak andersoortige zekerheden, zoals persoonlijke betrokkenheid en een enorm netwerk dat hen vertrouwt. Die zekerheden zijn minstens zo duurzaam, maar selectiecriteria en verantwoordingssystemen zijn daar nog niet op ingesteld (zie formele overdracht). Soms moeten bestuurders ook het lef hebben om nee te zeggen tegen initiatiefnemers, als zij van mening zijn dat het initiatief niet in het belang is van de samenleving, of als ze de taak niet toevertrouwen aan de initiatiefnemers. Parallel daaraan hebben bewoners ook het recht hebben om nee te zeggen tegen een verzoek van de overheid om een bepaalde taak over te nemen.

Omdat maatschappelijk aanbesteden vaak op dorps- en wijkniveau wordt ingestoken, zijn er meestal een paar partijen die een monopolie of andersoortige sleutelpositie hebben (bijvoorbeeld de lagere school, de GGZ instelling of de supermarkt). Deze sleutelpartijen zijn voor elke oplossing nodig. Daarom is het vaak moeilijk om in te steken op concurrerende aanbiedingen. Het stimuleren van samenwerking tussen eventuele concurrenten biedt dan meer perspectief. Een andere mogelijkheid is om bepaalde partijen, zoals de buurtschool, voor elke coalitie inzetbaar te houden, door hen buiten het concurrentieproces te houden.

Tips voor vitale coalities

Nodig breed uit:

- Maak breed bekend welke taken je wilt overdragen;
- nodig gericht unusual suspects uit voor extra creativiteit;
- nodig niet de hele wereld uit (Poolse landdag), durf te kiezen;
- zorg dat alle belangen aan tafel zitten;
- zorg dat ook actieve informele groepen/netwerken/bewoners mee kunnen doen;
- benut bestaande 'best persons' en organisaties;
- voorkom concurrerende coalities.

Trekkerschap:

- zoek naar een neutrale of natuurlijke trekker voor de coalitie;
- benoem de nieuwe verhoudingen expliciet;
- creëer een gelijk speelveld voor alle deelnemers via de proceskaders;
- neem alle partners even serieus;
- bespreek de representativiteit van de coalitie.

C. Routes Naar De Horizon

Een ambitieuze stip aan de horizon vraagt om nieuwe, andere routes. "Als je doet wat je altijd hebt gedaan, krijg je wat je altijd gekregen hebt", zei Einstein al. Creativiteit en durf zijn hierbij sleutelwoorden. Steeds vaker is het perspectief van bewoners leidend waardoor partijen verleid worden om hun horizon te verruimen en minder vanuit hun eigen aanbod of kokers te denken. Omdat voor veel van de partners de werkwijze nog nieuw is, vraagt deze fase om een flinke dosis flexibiliteit van alle betrokkenen. Dit is de fase waarin de overheid vertrouwen en geduld moet hebben en moet tonen dat de partners met goede oplossingen komen. En soms de situatie van een andere kant bekijken: zaken die op het eerste oog niet in het systeem passen, blijken zich vaak te ontwikkelen tot breed gedragen initiatieven met een stevige basis.

Bod op hoofdlijnen

Het is handig om aanbieders eerst een aanbod op hoofdlijnen te laten formuleren en niet alles tot in detail uit te laten werken. Dat biedt ruimte voor de overheid (maar ook anderen) om het aanbod op hoofdlijnen te toetsen aan de meegegeven kaders en eventueel nog aanvullende kaders mee te geven voor de uitwerking ervan. Ook kunnen bij een aanbod op hoofdlijnen nog nieuwe partners aanschuiven of juist afhaken.

In de uitwerking van de plannen wordt duidelijk wie precies wat gaat doen en wanneer, welke concrete investeringen ermee gemoeid zijn (geld, menskracht, regelingen), wie daaraan gaat bijdragen en hoe de verantwoording wordt geregeld. Vaak volgt dan een proces van onderhandeling over het aanbod met de meegegeven kaders als meetlat. Het helpt om daarbij snel duidelijkheid te hebben over wat 'hard' is en waar nog ruimte zit voor aanpassingen. De neiging bestaat om het vooral over de financiële kanten te hebben en daar de onderhandelingen op te focussen. Soms is een overdrachtsproces meer gebaat bij een organische financiële opbouw (bijvoorbeeld starten met een klein budget en een beperkt aantal taken, daarna grotere investeringen, of andere geldschietters), met veel flexibiliteit om later bij te sturen en op te plussen. En soms werkt een grote pot geld juist belemmerend, omdat die gepaard gaat met allerlei overlegsituaties en bureaucratie. Daar zitten veel initiatiefnemers niet op te wachten, omdat het tijd kost die ze liever in hun initiatief steken.

Om te voorkomen dat het proces van plannen maken en uitwerken eindeloos duurt en partijen afhaken, mag er best een stevige tijdsdruk op zitten. Vooral als bewoners met een initiatief komen is het van belang om snel resultaten te boeken, zodat hun energie niet wegzakt. Aan de start is er soms 'suddertijd' nodig om alle betrokkenen aan het idee te laten wennen, maar daarna kan er flink vaart gemaakt worden. Plannen worden zelden beter als men er nog een maand langer over slaapt. De grootste vertragende factor is vaak de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Plan deze daarom vanaf de start in en betrek de beslissers vroeg in het proces.

De grootste frustratie voor actieve bewoners en ondernemers is dat ze bij het ontwikkelen van hun plannen van het kastje naar de muur gestuurd worden. Bijna altijd wordt gevraagd om 1 loket, waarbij de gemeente achter de schermen haar uiterste best doet om mogelijkheden en onmogelijkheden in kaart te brengen en te faciliteren. De buitenwereld maakt het immers weinig uit onder welk domein iets valt of vanuit welke financieringsbron iets betaald wordt. Dat vergt intern een organisatie waarin men snel kan schakelen en waarin sleutelfiguren een ruim mandaat hebben.

Tips voor routes naar de horizon

Creativiteit en lef:

- zet creatieve technieken in om doorbraken te forceren;
- durf los te laten, maar kijk wel wat er nodig is om het proces te faciliteren;
- zorg voor goede ondersteuning;
- zorg voor wat financiële speelruimte gedurende het proces;
- focus niet te veel op geld, soms zijn andere zaken belangrijker;
- zorg dat interne sleutelfiguren mandaat hebben om dingen voor elkaar te krijgen (groene golf ambtenaar).

Planning:

- bouw aan de start voldoende 'suddertijd' in;
- hou de vaart erin;
- plan de politiek-bestuurlijke besluitvorming meteen in;
- wacht niet te lang met doen;
- zorg dat alle betrokken (ambtelijke) diensten op de hoogte zijn van het proces.

D. Formele overdracht

Als partijen het eens zijn over hoe men gezamenlijk die stip aan de horizon wil bereiken, is het tijd om afspraken vast te leggen. Het eindresultaat wordt meestal vastgelegd in een convenant, maar het kan ook een contractvorm hebben.

Het woord aanbesteden in de term 'maatschappelijk aanbesteden' suggereert dat de EU aanbestedingsregels hierbij altijd om de hoek komen kijken. Dat hoeft niet zo te zijn. Per situatie kan een andere overdrachtsvorm passend zijn. Zo zijn er grote verschillen of je taken overdraagt aan formele partijen, met wie bijvoorbeeld al een subsidierelatie bestaat, of aan commerciële partijen aan wie je een opdracht verstrekt. Ook maakt het nogal uit of er meerdere partijen zijn die samen als coalitie taken overnemen of slechts één partij. In veel gevallen is bij maatschappelijk aanbesteden echter helemaal geen formele opdrachtverstrekking of subsidietoekenning nodig om een bepaalde taak over te dragen. Als er bewoners bij betrokken zijn die zelf met een initiatief komen, is er misschien niet eens sprake van een formele opdrachtgever en opdrachtnemer. De uitvoerders gaan zelf op zoek naar middelen, of doen hun werkzaamheden zonder financiële vergoeding. Soms wordt gekozen voor investeringsmaatregelen in plaats van opdracht- of subsidieverstrekking.

Aanbesteden door bewoners

Een bijzondere variant doet zich voor in Emmen: aanbesteding door de maatschappij zelf! In de gemeente Emmen hebben de 32 dorps- en wijkvertegenwoordigers de beschikking over een buurtbudget. Zij kunnen dit opsparen en zijn vrij het te besteden aan doeleinden in de publieke ruimte voor de bewoners van het dorp of de wijk. Een aantal van hen ontdekte dat het overnemen van het aanbestedingstraject van de gemeente leidde tot goedkopere oplossingen. Inzet van vrijwilligers, aanschaf van tweedehands materiaal, en zelf offertes aanvragen bespaarde tot 60% van wat het zou kosten als de gemeente hetzelfde zou aanbesteden. En passant kregen wijk- en dorpsbestuurders meer begrip voor problemen waar de gemeente mee kampte: "Ik begrijp wel dat ze langzamer zijn, hun projectleiders hebben diverse projecten tegelijkertijd, terwijl wij er maar één hebben."³

Zie ook www.emmenrevisited.nl.

Elke situatie vraagt om eigen afwegingen en afspraken. Het is daarom raadzaam om per situatie na te gaan welke overdrachtsvorm het meest passend is. Meer informatie over de Europese aanbestedingsregels en de afweging of er sprake is van een opdracht of subsidie is binnenkort te vinden via www.maatschappijkaanbesteden.nl.

In alle gevallen is het slim om niet alles vooraf vast te timmeren. Veel organisaties zitten klem binnen de regels die men zelf ooit heeft opgesteld. Regels die in plaats van ondersteunend juist belemmerend werken en daarmee hun doel voorbij schieten. Door de ervaren manoeuvreerruimte binnen de regels te vergroten (of door overbodige regels te schrappen) ontstaat ruimte voor nieuwe oplossingen. De werkelijkheid is ook weerbarstig, zeker als partijen in nieuwe verhoudingen met elkaar aan de slag gaan. Daarom wordt vaak gekozen voor een organische ontwikkeling van een initiatief. Ook wordt flexibiliteit ingebouwd in de afspraken met tussenevaluaties en bijsturingsmomenten.

Aansprakelijkheid

In 1992 kan gemeente Zwolle de exploitatie van het zwembad niet meer opbrengen. Een groep bewoners komt in actie en nemen de exploitatie over. Het bad heeft 20 jaar later 5.500 leden die ook verplicht vrijwilligerswerk doen. Het zwembad is een ontmoetingsplaats geworden voor allerlei doelgroepen (brandweer, gehandicapten, schoolkinderen). Het klinkt ideaal, maar veel gemeenten huiveren om zoveel aansprakelijkheid over te dragen, vooral vanuit de angst dat de aansprakelijkheid rondom de wet- en regelgeving op het gebied van hygiëne en veiligheid niet goed geregeld is. In Zwolle zijn daar goede afspraken over gemaakt. En door toezichthouders intensief te betrekken, hebben alle partners er vertrouwen in dat alles goed en veilig verloopt. Zie ook www.openluchtbad-zwolle.nl.

Bij de overheid wordt de urgentie om afspraken vast te leggen vaak ingegeven door de angst dat als er iets misgaat de gemeente verantwoordelijk wordt gesteld voor de schade. Jos van der Lans noemt dit de "Barbertje moet hangen"-reflex¹¹. Ook maakt men zich vaak zorgen over eventuele precedentswerking. Daarnaast speelt mee dat er vaak belastinggeld wordt ingezet, waarover verantwoording afgelegd moet worden (democratische legitimiteit). In de praktijk blijkt het goed mogelijk om over dit soort zaken afspraken te maken. Bijvoorbeeld door aan te geven dat het een experiment is, door aansprakelijkheid of verantwoording van middelen expliciet over te dragen, of door een Commissie voor Ongereguleerde Zaken in te richten¹² et cetera. Maar vooral door het er met elkaar over te hebben en samen een oplossing te bedenken voor dit soort knelpunten.

Nieuwe zekerheden, nieuwe verantwoordingseisen

Het heeft weinig zin om met 'opdrachtnemers' andersoortige afspraken te maken als niet ook de verantwoordingseisen aangepast worden. Als de nieuwe zekerheden zich concentreren rond vertrouwen in de buurt, of de mate waarin het aanbod aansluit bij de vraag, heeft men weinig aan omzetgaranties en accountantsverklaringen. Dan zal men voor de verantwoording te rade moeten gaan bij de wijk en bij de gebruikers van het aanbod. Horizontale verantwoording houdt in dat er niet alleen aan de politiek, maar ook aan de samenleving verantwoording afgelegd wordt over de maatschappelijke resultaten van de nieuwe uitvoeringsverhoudingen. Dat vraagt in veel gevallen ook om nieuwe manieren van registreren en monitoren. Vergeet dus niet om de afdelingen inkoop en control en statistiek vroegtijdig te betrekken bij maatschappelijk aanbesteden!

Bij het maken van nieuwe afspraken kan opnieuw bekeken worden wat noodzakelijk is om vast te leggen. Omdat maatschappelijk aanbesteden vaak een organische opbouw heeft, is het niet altijd mogelijk om vooraf te benoemen over welke inhoudelijke prestaties of effecten men verantwoording af moet leggen. Dan gaat het, naast het streven naar een bepaald maatschappelijk rendement, vooral om proceseisen die tussentijds regelmatig worden besproken. De afspraken gelden uiteraard wel voor alle spelers. Een flexibel verantwoordingssysteem voorkomt dat nieuwe belemmeringen worden opgeworpen die in de weg zitten als de wereld tussentijds verandert.

¹¹ Jos van der Lans (2012). Burgerkracht vraagt om andere instituties. www.socialelvraagstukken.nl.

¹² Bij de bezuinigingsdialoog in Zeist werd dit als instrument ingezet om eventuele zaken die men bij de procesarchitectuur over het hoofd gezien had te kunnen repareren. Overigens heeft de commissie nooit in actie hoeven komen.

Er zijn vele vormen waarin de samenwerkingscoalitie die ontstaat, georganiseerd kan worden. Vaak kan dat prima binnen bestaande verbanden of is het (nog) niet nodig om een formeel organisatieverband te creëren (rechtspersoon). Soms, en de laatste tijd zeer actueel, wordt gezocht naar andere organisatievormen, zoals een coöperatie, trust of wijkonderneming. In zo'n buurtonderneming kunnen de taken met budget en al ondergebracht worden en uitgevoerd worden door een of meer partijen, in overleg met de buurt. In het informatieblad Wijkondernemingen over rechtsvormen passeren hiervoor verschillende afwegingen de revue ⁴. Afhankelijk van de fase waarin zo'n wijkonderneming zich bevindt, de zakelijke verantwoordelijkheden (wel of geen eigen budget), de slagvaardigheid van de organisatie en de betrokkenheid van de deelnemende partijen, kan gekozen worden voor een stichting, vereniging, coöperatie of BV.

Overigens is het niet zo dat de gemeente na overdracht van uitvoeringstaken geen rol meer speelt. Door betrokkenheid te blijven tonen bij de nieuwe uitvoerders kan de gemeente haar faciliterende rol veel beter spelen en ook via flankerend beleid een positieve invloed hebben op de uitvoering.

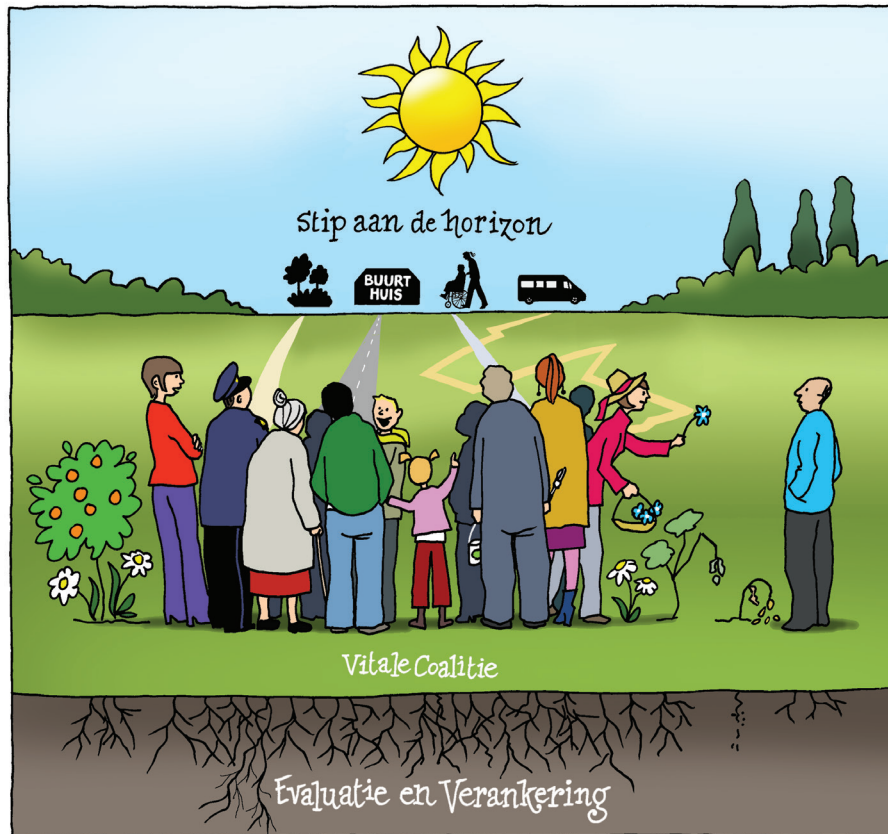
Financieringsvormen

Maatschappelijk aanbesteden is een manier om door het herinrichten van de financiële stromen te sturen op bepaalde maatschappelijke effecten. Bij aanvang wordt bij maatschappelijk aanbesteden vaak een budget meegegeven als kader. Soms gaat het om subsidiegelden, soms om andere middelen. Er zijn ook voorbeelden van maatschappelijk aanbesteden waarin geen budgetbegrenzing wordt meegegeven, vanuit de overtuiging dat zo'n kader strategisch gedrag oplevert en er misschien oplossingen bedacht worden die heel andere potjes in beeld brengen. Oplossingen hoeven ook niet altijd geld te kosten.

Bij maatschappelijk aanbesteden worden bijna altijd meerdere geldbronnen aangeboord, omdat er een breed scala van partijen bij betrokken is. Van individuele bijdragen en budgetten voor geïndiceerde zorg tot wijkbudgetten, van crowdfunding tot sponsoring en gemeenschapsfondsen. Zo ontstaat een multiplier-effect; een initiatief waarvoor via bijvoorbeeld crowdfunding een breed draagvlak is ontstaan, stimuleert ook andere geldschieters om eraan bij te dragen. Daar kan met maatschappelijk aanbesteden ook op gestuurd worden.

We zien ook dat nieuwe verdienmodellen worden geïntroduceerd die vooral in de opstartfase een startfinanciering vanuit de overheid nodig hebben en binnen enkele jaren zonder extra financiering kunnen opereren. Dat kan in de vorm van leningen, aflopende cofinancieringsmodellen, garantstellingen et cetera. In situaties waarin bezuinigd moet worden, geeft het een impuls als men een deel van de besparingen kan inzetten voor nieuwe initiatieven. Omdat er vaak sprake is van functiecombinaties kan het zijn dat er een hybride verdienmodel wordt opgesteld (bijvoorbeeld: een horecafunctie in een wijkonderneming verdient geld, maar de inzet van langdurig werklozen en gehandicapten daarbij vraagt om een tegemoetkoming van de overheid). Uiteraard moet per situatie wel gecheckt worden of er wettelijke beperkingen of lokale afspraken zijn die nieuwe verdienmodellen in de weg staan.

In het informatieblad Wijkondernemingen over giften, leningen en ledenaandelen wordt specifiek ingegaan op financieringsvormen van wijkondernemingen (stichting, vereniging, coöperatie, geflexibiliseerde BV)⁵.



Tips voor formele overdracht

Wet- en regelgeving:

- check formele afspraken en wetten;
- onderzoek en benut de speelruimte binnen wet- en regelgeving;
- bekijk per situatie in welke juridische vorm de taken overgedragen worden;
- zorg dat daarbij niet te veel bureaucratische ballast ontstaat;
- pas je verantwoordingsisen aan aan eventuele nieuwe selectiecriteria;
- bepaal samen welke zaken op welke manier vastgelegd moeten worden.

Ruimte creëren:

- voorkom juridisering (is teken van gebrek aan vertrouwen);
- gebruik indien nodig bestuurlijke doorzettingsmacht;
- bouw tussenevaluaties in voor bijsturing;
- blijf elkaar tussentijds steunen, help opstartproblemen op te lossen;
- creëer geen nieuw keurslijf, maar bouw flexibiliteit in;
- benoem waar mogelijk regelarme zones.

E. Evalueren en verankeren

Het succes van maatschappelijk aanbesteden zit niet alleen in het inhoudelijke resultaat (de oplossingen, het maatschappelijk rendement, de uitgevoerde taken), maar vaak juist in het proces (de vitale coalities die ontstaan, de neveneffecten). Door vooraf na te denken over wat je wilt bereiken en criteria voor succes te definiëren (inclusief wie er beter van moet worden), wordt helderder waar

je met elkaar naar toe werkt. Benoem bijvoorbeeld wat je onder draagvlak verstaat en hoe je dat meet. Goed meten blijkt een voorwaarde te zijn voor succesvolle projecten¹³, maar niet alles is meetbaar.

Als het bevalt, is het natuurlijk zaak om te zorgen dat de geleerde lessen tot aanpassingen in de aanpak leiden. Vaak heeft men de neiging om een succesvolle aanpak in alle wijken uit te rollen. Maar niet alles is klakkeloos over te nemen. De partners in elke wijk zijn anders, de vraagstukken zijn anders, de urgentie verschilt. Juist omdat de menselijke maat en de best persons in een wijk centraal staan bij maatschappelijk aanbesteden, is dat niet zomaar naar een andere wijk of een ander domein te kopiëren. Dat is een systeemoplossing die niet zomaar past in de leefwereld. Dat wil niet zeggen dat alleen maatwerk mogelijk is. Het gaat om de juiste balans tussen maatwerk en generiek beleid en standaard werkwijzen, tussen de lappendeken en het uniform. Accepteer ook dat niet alles voor eeuwig blijft werken op de manier die nu bedacht wordt. Sommige initiatieven sterven een zachte dood of gaan door in een andere vorm. Dat hoeft geen ramp te zijn.

Met het borgen van de werkwijze kun je al meteen bij de start beginnen. Door als gemeente zoveel mogelijk interne mensen te betrekken, niet alleen vanuit de inhoudelijk betrokken beleidsafdelingen, maar ook van aanverwante afdelingen, juridische zaken,

¹³ Daniel Giltay Veth, Paulien van der Hoeven, Tim Trooster en Yvonne Wijland (2012). De rem op de projectencarrousel. Ministerie van BZK

bestuurlijke zaken, communicatie, planning en control, financiën et cetera. Door met elkaar ervaringen uit te wisselen, processen te beschrijven en erover te communiceren (intern en extern) wordt kennis gedeeld. Het grootste struikelblok is vaak dat ambtenaren jarenlang getraind zijn om plannen te toetsen aan bestaand beleid: kan het, mag het, past het? Bij maatschappelijk aanbesteden is de basishouding ‘hoe kunnen we dit mogelijk maken?’ Dat is een grote attitudeverandering.

Verankering van de werkwijze is natuurlijk niet alleen relevant voor de gemeente, maar ook voor de nieuwe coalitie als geheel. Door samen een lerende gemeenschap te vormen, kunnen de partners de overgang naar nieuwe verhoudingen soepeler laten verlopen en bijsturen waar nodig.

Tips voor evaluatie en verankering

Weet wat je wilt meten:

- evalueer zowel proces als resultaat;
- formuleer vooraf criteria voor succes (economisch, maatschappelijk, draagvlak, spin-off);
- kijk ook naar “houding en gedrag”-componenten;
- meten is (het meetbare) weten: bepaal vooraf hoe je resultaat gaat meten;
- faciliteer het meten: ondersteun coalitiepartners bij het meten van resultaten als ze dat zelf niet kunnen of willen.

Samen evalueren:

- betrek alle coalitiepartners bij de evaluatie;
- betrek je uiteindelijke doelgroep erbij: wanneer is de gebruiker, bewoner, recreant, patiënt, cliënt et cetera tevreden?

Betrek de juiste mensen:

- besteed de (gemeentelijke) projectleiding niet uit: doe het zelf (eventueel met ondersteuning);
- zet een multidisciplinair team in en betrek zo veel mogelijk medewerkers;
- betrek meerdere wethouders.

Creëer de juiste randvoorwaarden:

- zorg voor voldoende mandaat;
- werk vanuit de basishouding “Hoe kunnen we het mogelijk maken?”;
- begin al bij de start met het communiceren over de werkwijze.

Maak de leerervaringen transparant:

- zorg dat alle partijen ervan kunnen leren;
- houd leerervaringen bewust bij;
- creëer een lerende gemeenschap;
- zorg dat de praktische belemmeringen en leerervaring vertaald worden naar verbeteringen voor vervolg;
- verrijk op die manier steeds je aanpak.

Colofon

Dit is een uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Programma Ondernemend Maatschappelijk Initiatief

Auteur: Boukje Keijzer (7Zebra's) e.a.

Contactpersoon: Paulien van der Hoeven, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Voor vragen naar aanleiding van deze uitgave kunt u contact opnemen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties via maatschappelijkinitiatief@minbzk.nl.

Juni 2013 | B-18305

Met dank aan onderstaande personen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze publicatie:

- Arno Schepers (gemeente Zeist),
- Daniel Kruithof (VNG),
- Dennis Nolte (de VIPbus),
- Eerde de Swart (MVO NL),
- Egbert Fransen (Pakhuis de Zwijger),
- Ingrid de Moel (Bouwstenen voor Sociaal),
- Jan Custers, Jan Lusing (Stibabo),
- Jeroen den Uyl (Twyndstra Gudde),
- Jeroen Reiber (OZ plus vastgoedjuristen),
- Jos van der Lans,
- Mark Waaijenberg (B&A),
- Marte Kappert (gemeente Utrecht),
- Nathalie Boerebach (Aedes),
- Nico Paap (gemeente Amersfoort),
- Pascal van Wanrooy (Social Minds),
- René Grotens (gemeente Zeist),
- Rien Fraanje (Raad voor het openbaar bestuur),
- Tom de Haas (Tom de Haas Consultancy).