



Sturing van welzijn

beter in

+ MEEDOEN



Kennis en advies voor
maatschappelijke ontwikkeling

Auteurs: Heleen Rijnkels en Amanda Jansen, BMC
Tim Robbe, Robbe Adviesbureau
Joost van Alkemade en Saskia van Grinsven, MOVISIE
Eindredactie: Ethiscript
Vormgeving: Ontwerpburo Suggestie en Illusie
Foto omslag: Hollandse Hoogte
Druk: True Colours

Deze publicatie is tot stand gekomen dankzij financiering van het ministerie van VWS.

© 2010 MOVISIE



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Sturing van welzijn

Hoe gemeenten de sturing op de kwaliteit van het welzijnswerk kunnen verbeteren

Inhoud

1. Inleiding	5
Leeswijzer	5
2. Welzijn als complex beleidsterrein	6
2.1 Definitie van welzijn	6
2.2 Inhoudelijke complexiteit	7
2.3 Strategische complexiteit	9
3. Sturingsopvattingen	10
3.1 Maatschappelijke ontwikkelingen	10
3.2 New Public Management	11
3.2.1 Uitgangspunt	11
3.2.2 Consequenties	11
3.2.3 Instrumenten	12
3.2.4 Voorwaarden	13
3.3 Governance	13
3.3.1 Uitgangspunt	13
3.3.2 Consequenties	14
3.3.3 Instrumenten	15
3.3.4 Voorwaarden	15
4. Sturingsinstrumenten	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Instrumenten	17
4.3 Procesgangen	20
4.3.1 Aanbestedingsproces	20
4.3.2 Subsidieproces klassiek	20
4.3.3 Subsidieproces modern	21

5. Dilemma's	23
5.1 Inleiding	23
5.2 Regievoerder of opdrachtgever?	23
5.3 Partner of opdrachtnemer?	24
5.4 Concurrentie of samenwerking?	25
5.5 Samenvattend: De verbinding tussen inhoudelijk debat en zakelijke afspraken	27
6. Conclusies	29
6.1 Werken vanuit een sturingsvisie	29
6.2 Maatschappelijk ondernemerschap	33
6.3 Relatie en communicatie	34
6.4 Conclusies	34
6.5 Aanbevelingen	36
Bijlage 1: Overzicht deelnemers interviews	37
Bijlage 2: Overzicht deelnemers expertmeeting	39

Inleiding

1

Participatie en zelfredzaamheid zijn de doelstellingen van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Daarmee staat het welzijnswerk meer dan ooit in de schijnwerpers. Er is grote behoefte aan professioneel welzijnswerk, dat niet alleen heldere prestaties levert maar ook 'waar voor het geld' biedt. In dit kader doet ook de term 'Welzijn nieuwe stijl'¹ opgeld. De nieuwe professionaliteit in het welzijnswerk wordt gekenmerkt door de volgende begrippen: vraaggericht werken, een centrale rol voor de eigen kracht van burgers, een 'er-op-af-mentaliteit' en het verbinden van mensen en initiatieven. Een verbeterde sturing op kwaliteit van de uitvoering kan de welzijnssector versterken.

Het experiment Vernieuwend Welzijn² werpt de vraag op welke instrumenten de welzijnssector kunnen versterken. MOVISIE heeft in het kader van dit project de volgende onderzoeksvraag geformuleerd.

Hoe kunnen gemeenten de sturing op kwaliteit van het welzijnswerk verbeteren? Welke sturing en wijze van financiering, waaronder aanbesteden, kunnen daarbij helpen en onder welke voorwaarden?

Het onderzoek is een mix van literatuurstudie, interviews en een expertmeeting en is uitgevoerd door MOVISIE, Europees juridisch/bestuurskundig adviseur Tim Robbe en adviesbureau BMC.

Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk besteden we aandacht aan de complexiteit van het beleidsterrein welzijn. Vervolgens staan we stil bij de twee grote sturingsopvattingen in de publieke sector: *New Public Management* en *Governance*. Deze sturingsopvattingen koppelen we aan de complexiteit van de problemen die spelen in de welzijnssector. Tot slot besteden we aandacht aan verschillende sturingsinstrumenten. We brengen in kaart op welke manier inkopen, subsidiëren en onderhandelen kunnen helpen om de sturing op kwaliteit te versterken.

Naast literatuurstudie bestaat het onderzoek uit een serie interviews met gemeenten en welzijnsorganisaties en een expertmeeting met vertegenwoordigers van gemeenten en welzijnsorganisaties.³ De theorie wordt aan de hand van praktijkvoorbeelden toegelicht.

- 1 Welzijn nieuwe stijl is zowel een visie op welzijn en de Wmo van het ministerie van VWS (met acht bakens voor verandering) als een stimuleringsprogramma van VWS, de VNG en de MOgroep 2010-2011.
- 2 Zowel gemeenten als welzijnsorganisaties zijn doordrongen van de noodzaak tot verbetering en vernieuwing van het welzijnswerk. De ministeries van VWS en VROM/WWI hebben MOVISIE in het kader van experimenten in de krachtwijken in vijf gemeenten gevraagd daar uitvoering aan te geven. Het experiment Vernieuwend Welzijn is gericht op advisering aan gemeenten en welzijnsorganisaties, met het doel om vernieuwing mogelijk te maken.
- 3 Voor een lijst met geïnterviewden en deelnemers aan de expertmeeting: zie bijlagen.

Welzijn als complex beleidsterrein

2

2.1 Definitie van welzijn

Jongeren- en ouderenwerk, algemeen maatschappelijk werk, buurtwerk, straatcoaches, schuldhulpverlening, boodschappendiensten, opvang van dak- en thuislozen en verslavingszorg. Dit is slechts een kleine greep uit een groot aantal activiteiten dat onder de noemer *welzijn* valt. Deze activiteiten zijn herkenbaar in de samenleving omdat ze dicht bij de burger plaatsvinden. Toch blijkt zowel het ontwikkelen als het uitvoeren van welzijnsbeleid een lastige opgave.

Op alle prestatievelden van de Wmo die we hierna noemen, speelt welzijn een rol.

- Het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten.
- Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden.
- Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning.
- Het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers.
- Het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem.
- Het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of deelname aan het maatschappelijk verkeer.
- Het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en het voeren van beleid ter bestrijding van geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd.
- Het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen.
- Het bevorderen van verslavingsbeleid.⁴

In de beschrijving van deze prestatievelden, noch in andere onderdelen van de Wmo, is een eenduidige definitie van *welzijn* te herkennen.

Welzijn is als begrip lastig te vatten en kan daardoor veel verschillende activiteiten herbergen. Het is geen verrassing dat dit gevolgen heeft voor het definiëren en typeren van de maatschappelijke problemen, het formuleren van doelstellingen en gewenste effecten en de vertaling daarvan in een heldere opdracht.

4 Artikel sub g Wmo.

In het Amsterdamse stadsdeel *Zeeburg* heeft men aan den lijve ervaren hoezeer de definitie van welzijn van belang is voor de uitvoering. Als dienstverlenend bedrijf ging CIVIC Zeeburg van start met de nieuwe definitie van welzijnswerk van het stadsdeel. In deze definitie was een duidelijke veranderopdracht van het stadsdeel verwoord. Die opdracht kon zowel door een welzijnsinstelling als door een dienstverlenend bedrijf uitgevoerd worden.

Er ontstond bij de buitenwacht, onder andere bij andere stadsdelen en bij bestaande instellingen, veel ruis omdat een partij die geen gesubsidieerde instelling was het welzijnswerk ging uitvoeren.

Conclusie: er zijn kennelijk duidelijke beelden van wat het welzijnswerk inhoudt en de verwachting is dat dit door bestaande of bekende welzijnsinstellingen moet worden uitgevoerd. Het gaat hierbij om bekende welzijnsactiviteiten, zoals het sociaal-cultureel werk in buurthuizen. De praktijk is echter dat welzijnswerk niet een eenduidige definitie kent en op verschillende wijzen uitgevoerd kan worden.

In Zeeburg is het verwachtingspatroon ten aanzien van welzijnswerk naar de buitenwacht doorbroken. Met als gevolg een toenemende bewustwording en herbezinning op het begrip welzijnswerk in Amsterdam. Op een aantal facetten zijn oude beelden bij de buitenwacht juist bevestigd: voor veel stadsdelen is het na Zeeburg ondenkbaar dat een privaatrechtelijke overeenkomst zal worden gesloten voor de uitvoering van het welzijnswerk. Binnen Zeeburg zelf is men tevreden met de uitvoering door CIVIC Zeeburg, met als gevolg dat het oude beeld van welzijnswerk is losgelaten.

2.2 Inhoudelijke complexiteit

Het gemeentelijke welzijnsbeleid houdt zich bezig met verschillende maatschappelijke vraagstukken. Elke gemeente vult dit beleid op een eigen manier in.⁵ Dit komt natuurlijk doordat elke gemeente haar eigen maatschappelijke problemen kent. De visie in de Wmo is dat de analyse van de vraagstukken begint bij de vraag welke problemen burgers in hun dagelijks leven ervaren. De welzijnsorganisatie vangt signalen op en legt deze zowel bij burgers als bij andere maatschappelijke organisaties neer. Een gedeelde analyse vormt de input voor de gemeente om te komen tot een visie op welzijn, waarbij de begrippen participatie en zelfredzaamheid de kern vormen.

5 Hierdoor is 'benchmarking' geen effectief instrument bij het toetsen van de kwaliteit van gemeentelijk welzijnsbeleid. Zie Quicksan Welzijn, blz. 4. Welzijn in de Wmo, Quicksan ontwikkelingen in beleid, uitvoering en uitgaven 2006-2010, Maastricht, september 2009, PCkwadraat, Jeroen Hoenderkamp e.a.

Zowel bij het opstellen als bij het uitvoeren van beleid discussiëren betrokkenen over enerzijds de benodigde en ingebrachte kennis en signalen en anderzijds de normatieve maatstaven om gesignaleerde maatschappelijke problemen aan te pakken. De Quicksan Welzijn concludeert: *“Gemeenten worstelen met de vraag wat de ‘waarde’ van welzijn moet zijn en ze hebben moeite om de abstracte principes te vertalen in concrete acties”*. Ook blijkt dat *“in de praktijk (...) de aard van de thema’s waar het om gaat zich lastig laten definiëren en kwantificeren”*.⁶ Het voorgaande neemt overigens niet weg dat gemeenten wel steeds meer proberen bepaalde *deelproducten* te definiëren. Voorbeelden zijn de straatcoaches en onderdelen van het jongerenwerk. In de gesprekken geven zowel gemeenten als maatschappelijke organisaties aan dat het maatschappelijke vraagstuk centraal moet staan en niet zozeer het product, de activiteit of de output. Dit kwam in veel gesprekken terug. De praktijk blijkt echter vaak anders te zijn.

Voorbeelden van situaties uit de praktijk waarin de nadruk meer op de activiteiten zelf is komen te liggen dan gezien het voorliggende maatschappelijke vraagstuk de bedoeling was.

In Zeeburg lag er een duidelijke inhoudelijke veranderopdracht voor de nieuwe aanbieder, beschreven in het aanbestedingsbestek. Toch waren in de later aangegane subsidierelatie de afspraken uit de beschikking op activiteitsniveau in de praktijk meer leidend dan de veranderopdracht die aan CIVIC Zeeburg was meegegeven. Het aanbestedingsbestek en de later afgegeven subsidiebeschikking komen qua inhoud niet met elkaar overeen. Het gevolg is dat de aanbieder manoeuvreert tussen tegenstrijdige verwachtingen. Aan de ene kant de veranderopdracht, aan de andere kant de afgesproken activiteiten uit de beschikking. Graag zou CIVIC Zeeburg een regulier privaatrechtelijk contract zijn aangegaan met het stadsdeel, waarin de veranderopdracht centraal staat, niet de activiteiten die uitgevoerd worden.

In Oss stagneerde het proces maatschappelijk aanbesteden op de definiëring van het probleem en de inventarisatie van activiteiten die al plaatsvonden. Afspraken werden hierdoor niet op hoofdlijnen gemaakt. Het proces was zeker op het voorliggende maatschappelijke vraagstuk gericht, maar definitieproblemen leidden de aandacht af.

In Purmerend lag de focus aanvankelijk op de inhoudelijke verkenning van de rol, positie en bijdrage die het welzijnswerk zou moeten hebben. Deze richting is echter snel verlaten in verband met de urgentie om welzijnswerk aan te trekken voor een nieuwe wijk. Er ontstond een brede opdracht aan een aanbieder die mee kon groeien met nieuwe beleidsmatige ontwikkelingen binnen de gemeente. Het maken van afspraken over de dienstverlening op korte termijn stond voorop.

6 Quicksan Welzijn, blz. 14 en blz. 17. Welzijn in de Wmo, Quicksan ontwikkelingen in beleid, uitvoering en uitgaven 2006-2010, Maastricht, september 2009, PCKwadaat, Jeroen Hoenderkamp e.a.

2.3 Strategische complexiteit

Niet alleen de complexiteit van de maatschappelijke problemen waar welzijn zich op richt maakt de beleidsvorming lastig. Effectief welzijnsbeleid komt tot stand in een samenspel tussen gemeente, maatschappelijke organisaties en burgers. Bij het oplossen van vraagstukken is een actieve rol voor burgers weggelegd. Het streven naar participatie en zelfredzaamheid vraagt van de gemeente en maatschappelijke organisaties dat zij burgers actief ondersteunen en faciliteren.

De gemeente maakt het beleid. In de uitvoering daarvan is zij echter afhankelijk van een groot aantal maatschappelijke instellingen die welzijnsactiviteiten uitvoeren. Omdat de vraagstukken vaak in meerdere levensdomeinen liggen, hebben meerdere organisaties een taak bij de uitvoering. De signaleringsfunctie en deskundigheid met betrekking tot maatschappelijke problemen is vooral bij de maatschappelijke organisaties te vinden.

In *Oss* is een maatschappelijk aanbestedingstraject uitgevoerd, waarin 50 verschillende instellingen, verenigingen en belanghebbenden met elkaar rond de tafel gingen om een probleem op te lossen. Dit zegt iets over de complexiteit van de problematiek. Anderzijds ontstaat met de veelheid aan gesprekspartners eveneens het strategische probleem van de regievoering.

In de *Oosterschelderegio* houdt ondersteuning van burgers in het kader van de Wmo in dat, gezien de streng gereformeerde grondslag van veel inwoners, steeds wordt afgewogen of een dienst of product algemeen toegankelijk moet zijn of dat de dienst vooral bestemd is voor mensen uit een bepaalde doelgroep. Het product zelf moet wel steeds aan dezelfde kwaliteitseisen voldoen. Zo mag een gereformeerde school 'gereformeerd schoolmaatschappelijk werk' inkopen, maar het moet wel voldoen aan algemene kwaliteitseisen. Terwijl het algemeen maatschappelijk werk voor alle inwoners toegankelijk moet zijn. De organisatie mag niet een confessionele grondslag hanteren, maar wel voor specifieke doelgroepen specifieke werkers inhuren. Kwaliteit van de ondersteuning en maximale aansluiting op de vraag van inwoners gaan op deze wijze hand in hand om participatie mogelijk te maken.

In *Zeeburg, Almere, Purmerend en Utrecht* was sprake van een langdurige relatie met één grote welzijnsinstelling. De behoefte aan vernieuwing van het welzijnswerk was in deze gemeenten groot. In alle gevallen werd er een andere oplossing gekozen om een nieuwe impuls aan het welzijnswerk te geven. Dit typeert de strategische complexiteit om tot een welzijn nieuwe stijl te komen.

In *Zeeburg* is aanbesteed en is een veranderopdracht meegegeven aan de nieuwe aanbieder. In *Almere* is resultaatgerichte subsidieverlening van start gegaan en hierdoor is de communicatie en samenwerking met de bestaande welzijnsinstelling verbeterd. In *Purmerend* is de aanbesteding gestopt om eerst het beleid nader te definiëren. Tevens is de gemeente zich aan het herbezinnen op haar eigen rol als subsidieverstrekker.

Sturingsopvattingen

3

3.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

Complexe maatschappelijke problemen komen voor in een maatschappij die zelf steeds complexer wordt. Niemand zal ontkennen dat door processen van internationalisering, individualisering en informatisering de maatschappij in snel tempo van gedaante verwisselt.

De arrangementen die zijn ontwikkeld in de verzorgingsstaat hebben het doel om te fungeren als vangnet voor de burgers die het echt zelf niet redden. In veel gevallen zijn deze arrangementen doorontwikkeld tot basisvoorzieningen voor iedereen; voorzieningen waar iedereen recht op heeft. Burgers zijn in de positie van consument gekomen, claimen hun recht en raken het vertrouwen kwijt als de overheid onvoldoende antwoord kan geven.

Niet alleen is zo de vraag gegroeid, maar ook het aanbod. Veel voorzieningen zijn geprofessionaliseerd en daarmee duurder geworden. Door specialisatie is er een lappendeken aan voorzieningen ontstaan; voor elk probleem een instelling of hulpverlener.

De grenzen van onze verzorgingsstaat komen in zicht. De kosten nemen snel toe terwijl de effectiviteit afneemt. Er blijven groepen die structureel in een achterstandspositie zitten en het verschil met groepen die het goed hebben, neemt toe.

Er ligt een enorme uitdaging voor overheid, burgers en maatschappelijke organisaties om te werken aan een nieuwe aanpak. De Wmo en Welzijn nieuwe stijl kunnen hierbij als krachtige katalysatoren werken. Participatie, zelfredzaamheid en eigen kracht zijn de begrippen waar het om gaat. Het zelforganiserend vermogen ligt bij mensen en hun netwerken zelf. Dat is de basis voor de sociale duurzaamheid van een samenleving. Maatschappelijke organisaties en de overheid ondersteunen en faciliteren slechts.

Door dergelijke ontwikkelingen is de houdbaarheidsdatum van de oude, traditionele vorm van overheidssturing van *command en control* (voorschrijven en volgen) allang verstreken. Met een dergelijke verouderde sturingsopvatting liep de overheid steeds meer achter de feiten aan. Zij is zelf steeds afhankelijker van een veelvoud aan maatschappelijke partners om doelstellingen te bereiken. Het concept van de *netwerksamenleving* heeft zijn intrede gedaan. De onzekerheden van deze nieuwe samenleving, waarin ontwikkelingen elkaar steeds sneller opvolgen, vragen om een nieuw paradigma op overheidssturing. In de volgende paragrafen bespreken we twee sturingsopvattingen, die beide uitgaan van horizontale verhoudingen tussen de overheid en maatschappelijke partners.

3.2 New Public Management

3.2.1 Uitgangspunt

New Public Management (NPM) is een bestuurlijke managementfilosofie die, mede onder invloed van de economische recessie in de jaren tachtig van de vorige eeuw, in de Angelsaksische wereld is ontstaan om de publieke sector te moderniseren.⁷ NPM heeft inmiddels breed ingang gevonden in de Nederlandse bestuurspraktijk, hoewel tegenwoordig kritische geluiden te horen zijn over de daadwerkelijke effectiviteit ervan.⁸

Het uitgangspunt van NPM is een bedrijfsmatige overheid die burgers en instellingen klantgericht benadert.⁹ NPM leunt dan ook zwaar op sturingstechnieken uit het bedrijfsleven. Burgers en instellingen moet men zien als *klanten* en de overheid is, naar analogie daarvan, een *bedrijf* dat producten en diensten levert. De sturingsopvatting benadrukt dat overheden hun bedrijfsvoering moeten baseren op resultaatgerichtheid, bedrijfsmatig werken, publiek ondernemerschap, concurrentie en klantgerichtheid.¹⁰

3.2.2 Consequenties

Het uitgangspunt van NPM heeft een aantal consequenties voor de praktische toepassing ervan. Ten eerste leidt het tot een scheiding van politieke besluitvorming en uitvoering. Daarnaast doet in die uitvoering het marktdenken opgeld, waarbij een duidelijke focus ligt op effectiviteit, efficiency, prestatie-indicatoren en sturing op output.¹¹ Dit vertaalt zich naar een sterke focus op, waar mogelijk, privatisering en uitbesteding van publieke diensten en een vervlechting van de publieke en de private sector.¹²

Het NPM impliceert zodoende een verandering in sturingsrelaties ten opzichte van de oude, traditionele overheidssturing van *voorschrijven en volgen*. De sturing op basis van hiërarchie (*command en control*) is vervangen door sturing op grond van contracten.¹³ Dat geldt zowel voor de interne organisatie van overheden als voor de relaties tussen overheden en hun omgeving.

7 Zie onder andere Bovens, 't Hart en Van Twist, *Openbaar bestuur, Beleid, Organisatie en Politiek*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, zevende druk, 2007. Verder aangehaald als: Bovens 2007.

8 Zie bijvoorbeeld Sociaal Bestek, december 2009.

9 Zie onder andere Hood, C., *A Public Management for all seasons?* In: *Public Administration*, vol 69, pp. 3-19, 1991; Lips, M., Bekkers, V. & Zuurmond, A., *ICT en openbaar bestuur*, Lemma, Utrecht, 2005; Bekkers, V., *Beleid in beweging*, Lemma, Den Haag, 2007.

10 De bekendste voorvechters van NPM zijn de auteurs van het boek *Reinventing government*, Osborne en Gaebler. Zij beschrijven tien leidende principes waarmee de overheid meer ondernemend haar taken kan vervullen richting de samenleving. Zie ook Bovens, 2007.

11 Zie onder andere Koppenjan, J. en Klijn, E.H., *Managing Uncertainties in Networks*, Routledge, London and New York, 2004.

12 Politt, C., *Unbundled Government: A Critical Analysis Of The Global Trend To Agencies, Quangos And Contractualisation*, Routledge, London and New York, 2003.

13 Bekkers, o.c., 2007.

Een duidelijk voorbeeld hiervan is de *Oosterschelderegio*. Bij iedere overheidstaak wordt afgewogen of uitbesteding en het sluiten van een contract zinvol is en een economisch voordeel kan opleveren. Ook wordt de vraag van de 'klant' hierbij steeds nauw betrokken. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop de inkoper van Purmerend tegen de relatie met inwoners aankijkt: als overheid moet je het beste bieden aan de burger voor de middelen die burgers aan de overheid beschikbaar stellen.

3.2.3 Instrumenten

Het uitgangspunt van NPM maakt dat uitvoering door derden en het aangaan van overeenkomsten logische sturingsinstrumenten zijn.¹⁴ Bedrijven werken al sinds jaar en dag samen met behulp van deze instrumenten om doelstellingen te bereiken.

Waar in het bedrijfsleven echter ruimte bestaat voor onderhandelingen in alle fases van de samenwerking, lijkt juist dat element bij overheden die contracten sluiten vaak te ontbreken of niet volledig toepasbaar. De specifieke wijze waarop de overheid bijvoorbeeld moet omgaan met rechtmatigheid en rechtszekerheid, staat het één op één overnemen van praktijken uit het bedrijfsleven in de weg.¹⁵ Het horizontale effect van de instrumenten in het bedrijfsleven lijkt daarom bij de praktische toepassing door overheden van NPM, toch te leiden tot verticale verhoudingen.

Contracten lijken bij de praktische toepassing van NPM door de overheid daarom nog het meest op de klassieke contractvorm. In klassieke contracten schrijft een opdrachtgever voor hoe een opdrachtnemer producten of diensten moet aanbieden, conform vooraf opgestelde prestatie-indicatoren en andere prikkels en beperkingen.¹⁶ De nadruk ligt bij deze contractvorm op juridische regels (bijvoorbeeld aanbestedingsregels en privaatrecht), formele documenten (de vraagspecificatie, de offerte en het contract) en een volledige voorspelbaarheid in de uitvoering van het contract.¹⁷ Er is duidelijk sprake van een verticale relatie opdrachtgever en opdrachtnemer.

In de *Oosterschelderegio* probeert men deze werking van NPM te vermijden door met elkaar afspraken te blijven maken en elkaar aan te spreken op de onderlinge afhankelijkheid van partijen. In veel gevallen is er geen feitelijke concurrentie aanwezig, wat het maken van gezamenlijke afspraken bevordert. Waar wel concurrentie is, wordt het klassieke contract gehanteerd.

14 Koppenjan en Klijn, o.c., 2004.

15 Aanbestedingswetgeving is een van de rechtsgebieden die dit bevestigt, aangezien een eenmaal ingezette aanbestedingsprocedure weinig tot geen ruimte voor onderhandelingen biedt en eenmaal aanbestede contracten niet meer onderhandelbaar zijn. Houdt een overheidsinstantie zich niet aan deze regels, dan moet zij de aanbesteding opnieuw uitvoeren.

16 Koppenjan en Klijn, o.c., 2004.

17 Williamson, O.E., *Transaction-Cost Economics: the Governance of Contractual Relations*. In: P.J. Buckley and J. Michie (eds), *Firms, Organizations and Contracts*, Oxford UP, 1996, pp. 168-185; 190-192.

3.2.4 Voorwaarden

Het voorgaande leidt ertoe dat voor een succesvolle toepassing van NPM in ieder geval aan een tweetal randvoorwaarden voldaan moet worden:

1. Een duidelijke productspecificatie. Bij gebrek daaraan is het moeilijk om te evalueren of de gecontracteerde partij haar verplichtingen nakomt.
2. Monitoring: de kwaliteit van de output is afhankelijk van de inspanningen die de gecontracteerde partij levert tijdens de contractperiode. Daarom dient er monitoring plaats te vinden op de geleverde diensten, om te voorkomen dat een contractpartner zijn verplichtingen niet nakomt.¹⁸

NPM lijkt gezien deze voorwaarden vooral effectief bij maatschappelijke problemen waarbij betrokken partijen het eens zijn over de aard van het vraagstuk en de gekozen oplossingsrichtingen. Als vraagstukken voldoende 'ontleed' zijn, is het mogelijk om productspecificaties en afspraken over de uitvoering te maken. De sturingsopvatting kan een te simplistische aanpakroute zijn bij maatschappelijke problemen waar betrokken partijen het niet eens zijn met elkaar. Het probleem is dan niet te specificeren en de output niet te benoemen. De uitvoering is in dat geval ook niet effectief te monitoren.

3.3 Governance

3.3.1 Uitgangspunt

Governance kent een andere insteek dan NPM. Net als NPM gaat Governance uit van een horizontale relatie tussen alle partijen betrokken bij een maatschappelijk probleem. Anders dan NPM erkent Governance echter dat deze partijen wederzijds afhankelijk van elkaar zijn bij het oplossen daarvan.

Om de horizontale relaties geen geweld aan te doen, krijgen in Governance ook de niet-rationele elementen van besluitvorming de mogelijkheid zich te manifesteren. In het geval van complexe maatschappelijk problemen lijkt immers eerder een politieke benadering van beleid nodig dan een rationele benadering om tot een oplossing te komen.¹⁹ Die meer politieke benadering kenmerkt zich door het identificeren van *beleidsnetwerken* waarin wederzijds afhankelijke partijen actief zijn. Beleid is dan *stratego*, niet een *doel-middel constructie*.²⁰

¹⁸ Koppenjan en Klijn, o.c., 2004.

¹⁹ Bekkers, o.c., 2007.

²⁰ Bekkers, o.c., 2007.

Een voorbeeld van Governance is de manier waarop de gemeente Oss haar regierol in het maatschappelijke aanbesteden benadert. Peter Noten, beleidsmedewerker in Oss, zegt hierover:

“Rationeel gezien kun je de slagkracht vergroten als je als gemeente de taken beter verdeelt. Je kunt het takenpakket van de gemeente niet onbeperkt laten groeien. Het is nodig om hier opnieuw naar te kijken.”

en:

“We willen in een andere verhouding met partijen opereren, meer vanuit het vertrouwen werken dat iedereen zijn eigen verantwoordelijkheid heeft en die ook neemt. Heb ook niet de illusie dat je nog alles zelf kunt als gemeente. Je bent steeds meer afhankelijk van de netwerken die er zijn.”

3.3.2 Consequenties

In Governance is geen sprake van *command en control*, zoals in de oude, traditionele sturingsopvatting. Net als NPM zoekt zij naar mogelijkheden om effectief te sturen in horizontale verhoudingen. Praktische toepassing van Governance betekent echter, in tegenstelling tot die van NPM, dat het besluitvormingsproces als een continu proces gezien moet worden. Een proces waarin alle betrokken partijen steeds de ruimte krijgen om zich aan te passen aan veranderende situaties en omgevingen.

Het succesvol toepassen van Governance moet steeds opnieuw leiden tot een gedragen (voorlopige) oplossing voor een maatschappelijk probleem, waarin betrokken partijen zich kunnen vinden. Ook als dit niet de oplossing is die hun voorkeur heeft, of waarbij zij bereid zijn zich neer te leggen.

Het succesvol toepassen van Governance impliceert dus dat een wijziging in de situatie of de omgeving waarin het maatschappelijk probleem zich voordoet, leidt tot een gecoördineerde aanpassing van de (voorlopige) oplossing.

Deze coördinatie bij het vinden van een oplossing is in de praktijk in Oss een probleem gebleken. Beleidsmedewerker Peter Noten:

“Vertrouwen geven aan partijen om tot de beste oplossing te komen, governance, is belangrijk maar het is niet genoeg. Organisaties voelen zich het bos in gestuurd. Partijen in het veld willen graag dat de gemeente de regie voert.”

3.3.3 Instrumenten

In Governance spelen sturingsinstrumenten slechts een ondergeschikte rol. De aandacht gaat uit naar de zich ontwikkelende samenwerkingprocessen tussen partijen betrokken bij een maatschappelijk probleem. Elke mogelijkheid die processen te beïnvloeden is een instrument op zich (bijvoorbeeld financiële middelen en formele bevoegdheden, maar ook strategische vaardigheden en mobilisatiemacht).

Als men in de praktische toepassing van Governance al gebruik wil maken van een overeenkomst, dan staat daarbij vooral de relatie centraal. Relationeel contracteren richt zich op de relatie tussen contractspartijen zoals die zich ontwikkelt in plaats van op een initieel opgestelde (schriftelijke) overeenkomst.²¹

3.3.4 Voorwaarden

Governance is vooral een succesvolle sturingsopvatting bij maatschappelijke problemen waar onzekerheden bestaan over ingebrachte kennis, normatieve maatstaven en dus ook over oplossingsrichtingen. Zijn de maatschappelijke problemen echter juist complex van aard, dan is het wel nodig de focus op samenwerking te leggen. Als die samenwerking er niet is, kunnen betrokken partijen namelijk geen kennis nemen van elkaars belangen, doelstellingen, afhankelijkheden, percepties en strategieën. In dat geval kennen ze ook niet elkaars visie op het maatschappelijke probleem en de mogelijke oplossingen en dat resulteert in een patstelling. Het faciliteren van de samenwerking vraagt om effectieve Governance.

Voor een succesvolle toepassing van Governance als sturingsopvatting zijn de volgende randvoorwaarden nodig.

1. Nadruk op horizontale vormen van sturing om de samenwerking tussen actoren te bevorderen.
2. Nadruk op een effectiever gebruik van kennis vergaard door actoren om de publieke dienstverlening te verbeteren.
3. Nadruk op het zo vroeg mogelijk betrekken van actoren in het besluitvormingsproces om de legitimiteit van besluitvorming te vergroten.
4. Nadruk op het zo vroeg mogelijk betrekken van actoren in het besluitvormingsproces om onzekerheden inzake strategieën en kennis weg te nemen en te komen tot een gedeelde visie op het beleidsprobleem en in te zetten verandertrajecten.²²

²¹ Williamson, o.c., 1996.

²² Koppenjan en Klijn, o.c., 2004.

In onderstaande tabel zijn de onderdelen van de sturingsopvattingen NPM en Governance schematisch weergegeven.

	NPM	Governance
Uitgangspunt	Bedrijfsmatige overheid	Relaties en afhankelijkheden
Consequenties	Scheiding politieke besluitvorming en uitvoering Focus op marktdenken	Besluitvorming als continu proces waarin betrokken partijen zich kunnen aanpassen aan wijzigende omstandigheden en situaties
Instrumenten	Uitbesteden Overeenkomsten	Elk middel dat een partij kan inzetten om besluitvorming te beïnvloeden
Voorwaarden voor effectiviteit	Heldere productspecificatie Monitoring van de uitvoering	Bevorderen van samenwerking Effectief benutten van aanwezige kennis bij alle partijen Legitimeren besluitvorming en wegnemen strategische en informatieve onzekerheden door zo vroeg mogelijk betrekken van alle partijen
Effectief bij	Maatschappelijke problemen waarbij partijen het eens zijn over ingebrachte kennis, normatieve maatstaven en oplossingsrichtingen	Maatschappelijke problemen waarbij partijen het niet eens zijn over ingebrachte kennis, normatieve maatstaven en oplossingsrichtingen

Figuur 1: Sturingsopvattingen

Sturingsinstrumenten

4

4.1 Inleiding

Overheden formuleren beleid waarmee zij 'op gezaghebbende wijze waarden willen toebedelen aan de maatschappij'.²³ Overheden willen op die manier in de samenleving doelstellingen bereiken. Zij willen aanzetten tot maatschappelijke ontwikkelingen, deze stimuleren, afremmen of juist beëindigen.

In de huidige netwerksamenleving is de overheid echter afhankelijk van verschillende maatschappelijke partners voor het bereiken van doelstellingen. Zowel individuele burgers, belangsgroeperingen van burgers, het maatschappelijk middenveld als het bedrijfsleven, dragen hun steentje gevraagd of ongevraagd bij aan het maken en/of uitvoeren van overheidsbeleid. Of ze blokkeren dit juist.

Om doelstellingen te bereiken zullen overheidsorganisaties dus gebruik moeten maken van maatschappelijke partners. Dat geldt ook voor gemeenten bij het maken en uitvoeren van welzijnsbeleid. Gemeenten beschikken over een aantal mogelijkheden om hierover afspraken te maken met derde partijen. In dit hoofdstuk kijken wij naar deze instrumenten, maar ook naar de processen die gemeenten kunnen inzetten om de instrumenten in de praktijk toe te passen.

4.2 Instrumenten

De gemeente wil vanwege haar afhankelijkheid van derde partijen bij de realisatie van welzijnsbeleid afspraken kunnen vastleggen met die partijen. Die afspraken kunnen betrekking hebben op onder andere de te leveren dienst, de kwaliteit daarvan, de prijs, et cetera. Er zijn verschillende mogelijkheden om afspraken vast te leggen. Aan de ene kant van het spectrum ligt de overeenkomst (privaatrechtelijk, horizontale relatie) aan de andere kant de subsidie (bestuursrechtelijk, verticale relatie). Beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF) is een tussenvorm.

Overeenkomst

Als sprake is van een *overeenkomst*, dan treedt de gemeente op als een privaatrechtelijke rechtspersoon. Zij sluit dan een overeenkomst met een derde partij voor de levering van een welzijnsdienst aan haar burgers. Voor deze levering betaalt de gemeente een geldbedrag. In een overeenkomst is in principe sprake van een horizontale relatie tussen gemeente en opdrachtnemer. Zij kunnen beide nakoming vorderen van afgesproken prestaties.²⁴ Dit vloeit ook voort uit het principe *pacta sunt servanda*; beide partijen hebben over en weer toezeggingen gedaan aan elkaar, overeenstemming bereikt en deze (schriftelijk) vastgelegd.

²³ Bekkers, o.c., 2007. Overigens is deze definitie van beleid afkomstig van Etzioni.

²⁴ Artikel 6:262 Burgerlijk Wetboek.

In geen van de interviews is gebleken dat men daadwerkelijk een privaatrechtelijke overeenkomst met een welzijnsaanbieder heeft afgesloten. In *Zeeburg* werd het na een aanbestedingsproces toch een subsidiebeschikking, in *Purmerend* is de aanbesteding stopgezet en ook in *Almere* is men niet daadwerkelijk overgegaan tot een aanbesteding met een overeenkomst. In de *Oosterschelderegio* worden alleen 'harde' producten aanbesteed, zoals taxivervoer.

Conclusie: alle geïnterviewde gemeenten of regio's hanteren het instrument subsidie voor het welzijnswerk. Ongeacht of er is aanbesteed of een specifiek subsidieproces is doorlopen.

Subsidiebeschikking

Als sprake is van een *subsidie*, dan treedt de gemeente (althans het college van B&W) op als bestuursorgaan. In dit geval formuleert zij op basis van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een *subsidiebeschikking*, gericht aan een organisatie. Daarin staat vermeld voor welk bedrag de gemeente welke activiteiten van die organisatie zal financieren.

De subsidierelatie is in principe verticaal van aard. De gemeente besluit, al dan niet op basis van wet- of regelgeving, of zij bepaalde activiteiten wil subsidiëren. En of een organisatie die deze activiteiten uitvoert in aanmerking komt voor een subsidie.

Mocht een organisatie niet of niet langer voldoen aan de voorwaarden genoemd in de beschikking, dan kan de gemeente de subsidie stopzetten of (gedeeltelijk) terugvorderen.²⁵ Het is dus niet mogelijk van de uitvoerende organisatie nakoming van de afspraken te vorderen, dat wil zeggen haar te verplichten de activiteiten uit te voeren.

Subsidieovereenkomst

Interessant is nog de *subsidieovereenkomst*. De Beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF) valt onder dit model. De privaatrechtelijke overeenkomst maakt het mogelijk in een horizontale relatie met opdrachtnemers te sturen; de overeenkomst is immers horizontaal. In plaats van een betaling voor bepaalde diensten kunnen gemeente en opdrachtnemer echter overeenkomen dat een partij deze diensten zal uitvoeren en daarvoor een subsidiebeschikking zal ontvangen van de gemeente. De financiering blijft dan dus verticaal.

²⁵ Afdeling 4.2.6 Algemene wet bestuursrecht.

Gemeenten en welzijnsorganisaties worstelen vaak met de begrippen rondom instrumenten en de procedures aanbesteden, subsidiëren en onderhandelen. Centraal in deze worsteling staat steeds de algemene indruk dat men ofwel samen optrekt als gemeente en welzijnsinstelling of dat de verhouding tussen beide partijen verzakelijkt is. Dat laatste geeft partijen soms de indruk dat er uitsluitend formele rollen zijn en dat ieder zelfstandig voor zijn aandeel in het vraagstuk staat: het bepalen van de vraag c.q. het leveren van een aanbod.

Een aantal voorbeelden van misverstanden en begripsverwarring die wij in de interviews zijn tegengekomen zijn de volgende.

In *Utrecht* hebben we gesproken over de mogelijkheid om aan te besteden met José Manshanden, directeur van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). Zij gebruikt het begrip aanbesteden om daarmee meer scherpte van en concurrentie tussen de welzijnsaanbieders te bewerkstelligen. Uiteindelijk wil de gemeente wel de financiële middelen verstrekken op basis van een subsidierelatie. In feite is er in deze situatie geen sprake van het aanbesteden in de formele zin van inkopen, maar van een nieuwe vorm van relatiebeheer waarbij partijen meer scherp gehouden worden.

Strategisch inkoper Karin Reitsma uit *Purmerend* vertelde over een VNG-congres waar uitdrukkelijk is gesproken over de mogelijkheid om na een aanbestedingsprocedure te onderhandelen met elkaar over de te maken afspraken. In feite gaat het hier om een afwijking van de reguliere aanbestedingsprocedure. Partijen moeten zich houden aan de afspraken uit het bestek. Hier is sprake van een misverstand over de begrippen onderhandelen en aanbesteden.

In *Oss* is gesproken over maatschappelijk aanbesteden, terwijl de focus in de praktijk lag op de maatschappelijke verkenning van partijen van een voorliggend probleem. Het is nooit tot een aanbesteding of het maken van afspraken over kaders en uitvoering gekomen.

In de volgende paragraaf volgt een korte toelichting op begrippen die vaak door elkaar worden gebruikt in relatie tot de rollen van partijen.

4.3 Procesgangen

4.3.1 Aanbestedingsproces

Aanbesteden is een vorm van *inkopen* waarbij een *opdrachtgever*, door middel van een *vraagspecificatie met vastgestelde gunningscriteria*, in *concurrentie offertes opvraagt* bij *opdrachtnemers* en uiteindelijk een *opdracht verleent* aan de partij die de offerte heeft ingediend die het beste voldoet aan die gunningscriteria.

In een aanbestedingsproces opereert een gemeente als opdrachtgever. Het impliceert een gedegen specificatie van de input die gemeente en opdrachtnemer moeten leveren en de output die de gemeente van de opdrachtnemer verwacht.²⁶ De mogelijkheid om de uitvoering te monitoren is dan ook impliciet aanwezig.

Het aanbestedingsproces is specifiek gericht op het sluiten van een *overeenkomst*. De vraagspecificatie en de offerte van de winnende aanbieder vormen samen die overeenkomst, die in beginsel niet voor wijzigingen vatbaar is.²⁷

Het aanbestedingsproces is verticaal van aard. Het proces gaat immers uit van een door de opdrachtgever op te stellen vraagspecificatie, waarin ook vermeld staat hoe de controle op de levering zal plaatsvinden.

Het proces gaat er ook vanuit dat de gemeente geen voorkeur heeft de partij die de output moet realiseren. Inschrijvers moeten door middel van een competitieve offerte de opdracht zien te verwerven. De gemeente vergeeft de opdracht uiteindelijk aan de partij die de beste offerte schrijft.²⁸

4.3.2 Subsidieproces klassiek

In een *subsidieproces* stelt de subsidieverlener vooraf vast vooraf welke *activiteiten* hij wil stimuleren, onder welke *voorwaarden* en tot welk *bedrag*, waarbij een partij die deze activiteiten uitvoert en een geschikte *aanvraag* indient een *publiekrechtelijke beschikking* ontvangt. De subsidieverlener zegt daarin toe de activiteiten met een bepaald bedrag te subsidiëren. Een gemeente treedt bij klassiek subsidiëren dus niet op als opdrachtgever. Zij sluit ook geen privaatrechtelijke overeenkomst, maar maakt gebruik van publiekrechtelijke bevoegdheden. Ondanks dat er geen sprake is van opdrachtgeverschap noch van een privaatrechtelijke overeenkomst, specificeert de gemeente welke activiteiten zij wil stimuleren in een bepaalde tijdspanne. Daarnaast specificeert zij de voorwaarden waaronder zij de middelen ter beschikking stelt aan een aanvrager. Aanvragers die aan deze voorwaarden voldoen, ontvangen dan een subsidiebeschikking.

26 Succesvol aanbesteden gaat gepaard met succesvol specificeren en het goed omschrijven van wat men wenst.

Dit is een algemeen aanvaarde wijsheid in het inkoopvak.

27 Dit is het gevolg van onder andere de wijze waarop de algemene beginselen van behoorlijk bestuur doorwerken bij overeenkomsten die door een inkoopproces tot stand komen en het aanbestedingsrecht dat op deze processen van toepassing is.

28 Sterker nog, dit is zij verplicht op basis de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de algemene beginselen van aanbestedingsrecht in alle gevallen waarin de gemeente een inkoopprocedure in concurrentie opstart.

Ook bij klassiek subsidiëren heeft een gemeente in principe geen voorkeur voor een partij. Elke organisatie die de activiteiten uitvoert die de gemeente wil stimuleren en die voldoet aan de door de gemeente gestelde voorwaarden, dient in beginsel een subsidiebeschikking te ontvangen.²⁹

4.3.3 Subsidieproces Modern

Naast het klassiek subsidiëren maken gemeenten steeds meer gebruik van de subsidieovereenkomst. In welzijn vertaalt dit zich vaak naar de zogenaamde, al aangehaalde BCF. BCF is een vreemde eend in de juridische bijt; een privaatrechtelijke overeenkomst gecombineerd met een bestuursrechtelijk subsidiebesluit.

Gemeenten vragen offertes aan voor subsidiabele activiteiten. In die zin is het proces gelijk aan het aanbestedingsproces. Als gemeente en opdrachtnemer vervolgens een overeenkomst sluiten, moet die opdrachtnemer echter nog wel een subsidiebeschikking aanvragen. En is dan dus sprake van een klassiek subsidieproces. Niettemin, aangezien zowel inkopen als klassiek subsidiëren verticaal van aard zijn, is ook het proces naar BCF in principe verticaal.

Een overzicht van instrumenten en processen is schematisch uitgewerkt in de twee volgende figuren.

	Overeenkomst	Subsidiebeschikking	Subsidieovereenkomst
Juridisch	Privaatrecht	Bestuursrecht	Privaatrecht/Bestuursrecht
Relatie	Horizontaal	Verticaal	Horizontaal en verticaal
Kenmerken	Levering van diensten en betaling daarvoor	Financieren van activiteiten die een partij al ontplooit	Financieren van activiteiten die zijn overeengekomen

Figuur 2: Instrumenten

²⁹ Dit kan anders zijn als bijvoorbeeld het subsidieplafond is bereikt. De te verdelen middelen zijn dan verdeeld en de aanvrager vist dan achter het net.

	Aanbestedings- proces	Subsidieproces (Klassiek)	Subsidieproces (Modern)
Relatie	Verticaal	Verticaal	Verticaal
Kenmerken	Gemeente als opdrachtgever, vraagspecificatie en gunningscriteria, offertes opvragen in concurrentie, opdrachtverlening Geen voorkeur voor partner bij gemeente	Gemeente niet als opdrachtgever, definitie subsidiabele activiteiten, aanvraag door uitvoerders, subsidieverlening Geen voorkeur voor partner bij gemeente	Gemeente als opdrachtgever, vraagspecificatie en gunningscriteria, offertes opvragen wel of niet in concurrentie, subsidieverlening voor overeengekomen activiteiten (Geen) voorkeur voor partner bij gemeente
Leidt tot	Overeenkomst of subsidieovereenkomst in combinatie met een subsidiebeschikking	Subsidiebeschikking	Subsidieovereenkomst in combinatie met een subsidiebeschikking

Figuur 3: Processen

Dilemma's

5

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken hebben we laten zien welke instrumenten en procesgangen gebruikt kunnen worden om vorm te geven aan de sturingsrelatie. Ook lieten we zien welke achterliggende sturingsfilosofieën er zijn. In dit hoofdstuk laten we een stukje van de weerbarstige praktijk zien. Aan de hand van een aantal dilemma's schetsen we hoe visie en doelstellingen op het gebied van welzijnsbeleid hun beslag krijgen in de sturingsrelatie tussen gemeente en welzijnsorganisatie. De gegevens uit dit hoofdstuk ontleen we aan de interviews met gemeenten en welzijnsorganisaties en de expertmeeting.

In alle gemeenten is Wmo-beleid ontwikkeld. In dat beleid komt steeds meer aandacht voor een prominente rol van burgers. Met de invulling van het compensatiebeginsel³⁰ en met het traject van Welzijn nieuwe stijl komt de kracht van de burger meer centraal te staan en is het de opdracht om te kijken naar het vraagstuk en de oplossing achter de vraag van een burger. Of deze visie ook zijn beslag krijgt in de sturingsrelatie met welzijnsorganisaties is de vraag. In gesprekken met gemeenten bleek dat voor de aansturing van de welzijnsorganisatie soms andere kaders bestaan. Hoewel deze kaders op hoofdlijnen wel overeenkomen met de Wmo-visie zijn ze soms ook op de losse onderdelen van het welzijnswerk gericht, bijvoorbeeld sociaal-cultureel werk, jongerenwerk of jeugdbeleid. We zijn in de gesprekken geen verband tegengekomen tussen een bepaalde visie op welzijn, het betrekken van burgers, horizontale verantwoording en het hanteren van een concreet sturingsinstrument, zoals aanbesteden.

5.2 Regievoerder of opdrachtgever?

Gemeenten onderhouden met welzijnsorganisaties vaak langdurige relaties waarin partijen met elkaar verbonden zijn door middel van een subsidierelatie. Deze relatie heeft meerdere dimensies die gemakkelijk door elkaar lopen en daardoor onduidelijkheden en belangenstellingen kunnen oproepen.

De gemeente heeft de rol van regievoerder als het gaat om lokaal welzijnsbeleid. Zij is verantwoordelijk voor het ontwerpen van het welzijnsbeleid en voor de regievoering op de uitvoering door welzijnsorganisaties. De geïnterviewde gemeenten en welzijnsorganisaties benoemen de rol van regievoerder en het belang van het inhoudelijk gesprek tussen gemeente en welzijnsorganisatie. De gemeente moet kunnen aangeven welke vraagstukken prioriteit

30 Artikel 4 van de Wmo verplicht het College van Burgermeester en Wethouders om burgers met een beperking te compenseren op de volgende vier domeinen: een huishouden kunnen voeren, zich kunnen verplaatsen in en om het huis, zich lokaal kunnen verplaatsen per vervoermiddel en medemensen kunnen ontmoeten en op basis hiervan sociale verbanden kunnen aangaan. In de wet staat niet hoe de ondersteuning er uit moet zien. Wat telt is het resultaat.

hebben en welke doelstellingen daarbij horen. Om een goede analyse van de vraagstukken te kunnen maken heeft de gemeente de praktijkkennis van de welzijnsorganisatie nodig.

Behalve als regievoerder op beleid en uitvoering heeft de gemeente ook de rol van opdrachtgever of subsidiënt. Deze rol vereist een heldere aansturing en monitoring van prestaties. Een gemeente in de rol van opdrachtgever wil immers 'waar voor haar geld'. Zowel gemeenten als welzijnsorganisaties vinden dat de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer verder verzakelijkt mag worden. Hierbij worden begrippen gebruikt als: duidelijke opdracht nodig, prestaties leveren, verantwoord. Bij het beeld van een zakelijke relatie praten veel gesprekspartners over het verzakelijken van de bestaande relatie.

Daar waar de gemeente moet switchen tussen de rol van regievoerder en die van opdrachtgever, geldt dat de welzijnsorganisatie zich zowel in de rol van partner als van opdrachtnemer moet kunnen verplaatsen. De gesprekspartners gaven aan dat het inhoudelijk gesprek niet altijd gevoerd wordt terwijl ze dit wel belangrijk vinden. In de praktijk blijkt de meeste aandacht in de relatie uit te gaan naar het zakelijke aspect. Daarbij wordt nog al eens gefocust op het maken van afspraken. Voor monitoring en evaluatie blijkt er minder aandacht te zijn. In een poging om greep op de relatie te krijgen, schieten partijen soms in de beheersing. De sturing vindt dan plaats op productniveau of is gericht op het inspelen op incidenten. Deze sturing op beheersing houdt volgens gesprekspartners verband met een gebrek aan vertrouwen tussen partijen.

5.3 Partner of opdrachtnemer?

Welzijnsorganisaties geven als opdrachtnemer van gemeenten uitvoering aan het lokaal welzijnsbeleid. Omdat zij door een langdurige subsidierelatie vaak nauw verweven zijn met de gemeente, lopen verschillende rollen gemakkelijk door elkaar. Aan de ene kant levert de welzijnsorganisatie in de rol van partner en adviseur van de gemeente belangrijke input voor visie en doelstellingen van het gemeentelijk beleid, aan de andere kant is de welzijnsorganisatie uitvoerder van datzelfde beleid. Het gaat mis wanneer gemeente en welzijnsorganisatie elkaar op de verkeerde rol aanspreken.

In de rol van partner en adviseur van de gemeente vertalen welzijnsorganisaties de vraag van burgers voor de gemeente. Deze adviezen en signalen gebruikt de gemeente als input voor visie en doelstellingen van het welzijnsbeleid. Wanneer welzijnsorganisatie en gemeente nauw met elkaar verbonden zijn en de welzijnsorganisatie ook uitvoerder is, kan het lastig zijn om adviezen te geven los van het eigen institutionele belang.

Ook het vervullen van de rol van opdrachtnemer kent haken en ogen. Om deze rol goed te kunnen spelen, zijn volgens welzijnsorganisaties de volgende zaken nodig: voldoende financiële buffer, flexibiliteit in personeel, het vermogen om te innoveren en te investeren in de deskundigheid van het personeel en kansen in de markt zien en pakken. Welzijnsorganisaties geven aan dat ondernemerschap op gespannen voet staat met de wijze waarop zij gefinancierd worden. Er is weinig ruimte om financiële reserves op te bouwen, vast

personeel en cao-verplichtingen staan op gespannen voet met flexibele inzet en afspraken met gemeenten zijn soms tot op detailniveau vastgelegd.

Welzijnsorganisaties geven aan dat zij nog niet altijd klaar zijn om uit te blinken in - de verantwoording van - kwaliteit. Als belangrijke sleutel om zowel als partner en als opdrachtnemer goed te functioneren, noemen zij ondernemerschap. Hierbij gaat het om zowel inhoudelijke thema's en het eigen vakmanschap als om aspecten van bedrijfsvoering. Als deze zaken goed op de rit staan, leidt dat tot een heldere positionering met aandacht voor het signaleren van maatschappelijke vragen en voor een kwalitatief hoogstaand aanbod. Bij ondernemerschap hoort ook het lef om ongenoegen over een bestaande relatie om te zetten in nieuwe afspraken. Voor de welzijnsorganisatie betekent dit bijvoorbeeld het ontwikkelen van een aanbod waar ook andere opdrachtgevers in geïnteresseerd zijn. Voor de gemeente betekent dit dat een opdracht geformuleerd wordt waarbij niet van tevoren bepaald is wie de opdrachtnemer wordt.

5.4 Concurrentie of samenwerking?

Gemeenten zien aanbesteden als een mogelijkheid om meer keuzemogelijkheden te creëren. Ook is het een goede stok achter de deur om een heldere opdracht te formuleren. Welzijnsorganisaties zijn terughoudender als het gaat over aanbesteden. Daarbij wijzen ze op het belang van lokaal gewortelde kennis en netwerken en het belang van een duurzame relatie.

Welzijnsorganisaties zoeken vooral naar verbetering van de bestaande relatie, bijvoorbeeld door dialoog, een meer zakelijke verhouding en elkaar aanspreken op fouten. En als er dan toch aanbesteed gaat worden dan zeker niet op het basispakket³¹ maar alleen op de aanvullende projecten. Zonder basispakket verliezen organisaties hun ruggengraat, menen zij.

Inkopen en concurreren is interessant als er een markt is. Bij welzijn is die markt soms minder vanzelfsprekend aanwezig dan bij zaken als taxivervoer, huishoudelijke hulp of hulpmiddelen. Welzijn is mensenwerk en kan minder gemakkelijk 'ingevlogen' worden, stellen welzijnsorganisaties. Gemeenten en (vooral ook) welzijnsorganisaties geven aan dat zij niet direct een markt voor welzijnswerk zien. Interessante vraag is of dat werkelijk klopt. Waarom zou een aanbieder uit een andere regio geen welzijnswerk kunnen uitvoeren stellen andere gesprekspartners? Er zijn ervaringen van 'vreemde' aanbieders die hebben laten zien dat ze snel de *couleur locale* te pakken hebben.

31 Onder basispakket wordt meestal de reguliere aanwezigheid van de welzijnsorganisatie in de wijken verstaan.

De instelling Dock is succesvol uitgegroeid van een Rotterdamse welzijnsinstelling naar een instelling van formaat die nu ook in Amsterdam opereert. Een ander voorbeeld is Youth for Christ, een organisatie die in verschillende grote steden deeltaken van welzijn uitvoert. Ook Zwind, met de organisatie Civic in Amsterdam Zeeburg, is een goed voorbeeld van een ondernemende instelling die de grenzen aftast en haar kring van opdrachtgevers uitbreidt.

Werken met en voor verschillende opdrachtgevers past bij een ondernemende houding en kan innovatie stimuleren. Het voorkomt dat mensen te veel 'op de automatische piloot' gaan draaien. De andere kant van de medaille is dat er ook 'gebouwd' moet kunnen worden binnen een relatie. Een welzijnsorganisatie heeft een duurzame relatie met een opdrachtgever nodig om te komen tot vernieuwing. In een programma van vier jaar kan een organisatie een veranderopgave realiseren.

Naast de rol van partner voor de gemeente is het ook belangrijk dat welzijnsorganisaties de rol van samenwerkingspartner van andere organisaties kunnen spelen. Het welzijnsbeleid wordt door een heel netwerk aan organisaties en voorzieningen uitgevoerd. Om tot goede prestaties te komen is samenwerking en netwerkvorming van belang. Dit staat op gespannen voet met onderlinge concurrentie.

Concurrentie is goed maar kan ook dingen kapot maken. De tegenstelling die welzijnsorganisaties in de praktijk vaak ervaren, is dat de gemeente enerzijds de behoefte heeft om met hen samen te werken en dat zij anderzijds de concurrentie tussen instellingen stimuleert. Dit wringt en wanneer het spannend wordt, kiezen partijen de veilige kant.

Elise van Mierlo van Vivaan Oss: "Het duurt lang om de relatie te helen. In een aanbestedingsprocedure in een andere gemeente waar we ervaring mee hebben, kregen we de opdracht niet gegund. Belangrijkste reden was dat we niet over ervaren personeel konden beschikken, terwijl diezelfde persoon het project (voor de andere organisatie) is gaan uitvoeren. Nog moeilijker was het dat aan ons gevraagd werd om degene aan wie de opdracht wel was gegund, te huisvesten in ons pand."

Els de Back, directeur Clup Welzijnswerk Purmerend: "Aanbesteden is een blijk van wantrouwen. Een nieuwe lijn uitzetten binnen het welzijnswerk, een integrale kostprijs invoeren en de bedrijfsvoering verbeteren, dat doe je samen in goed overleg."

Conclusie: geen van de partijen kiest voor de harde vorm van concurreren: ten koste van de ander en puur gericht op winst. Het gaat alle betrokkenen erom de beste kwaliteit van het welzijnswerk te realiseren. Is dit wel hetzelfde als marktconform concurreren?

5.5 Samenvattend: De verbinding tussen inhoudelijk debat en zakelijke afspraken

Iedereen is het er over eens: een (subsidie)relatie is nooit vanzelfsprekend. Toch lijkt het daar in de praktijk soms wel een beetje op. Veel gemeenten en welzijnsorganisaties onderhouden langdurige relaties. Relaties waarin zich een forse wederzijdse afhankelijkheid voordoet. Vooral welzijnsorganisaties vinden dat verbetering en vernieuwing binnen de bestaande relatie moet gebeuren. Gemeenten zien ook het aangaan van relaties met nieuwe aanbieders als een mogelijke kwaliteitsimpuls. Of zoals Jan Hoek, voormalig bestuurder van de gemeente Amsterdam het verwoordde: *“Je besteedt niet alleen de inhoud van het welzijnswerk aan. Je besteedt ook een relatie aan.”*

Hoe kunnen partijen uit de greep van wederzijdse afhankelijkheid komen? Waar zitten de keuzemomenten voor opdrachtgever en opdrachtnemer in een (langdurige) subsidierelatie? In veel gevallen zijn gemeenten en maatschappelijke organisaties nauw met elkaar verweven, zowel financieel als inhoudelijk. Het zijn deze wederzijdse afhankelijkheden die de beleidsvorming tevens een lastige taak maken. Als gemeenten zich willen ontworstelen aan hun afhankelijke relatie met de welzijnsaanbieder, zullen ze het lef moeten hebben om te experimenteren met nieuwe aanbieders. Ze zullen zelf de markt moeten ‘creëren’. Tot nu toe gebeurt dat vooral op deelonderwerpen en bij tijdelijke projecten. Voor welzijnsorganisaties liggen er kansen in het ontwikkelen van hun ondernemerschap.

In dit hoofdstuk hebben we relatie tussen gemeente en welzijnsorganisatie vanuit verschillende perspectieven bekeken. Het kunnen opereren vanuit verschillende rollen blijkt een belangrijke sleutel te zijn voor een goede werkrelatie. In de verschillende fasen van het beleidsproces hebben gemeente en welzijnsorganisatie verschillende rollen en verantwoordelijkheden. Voor de gemeente gaat het om een goede balans tussen de rol van regievoerder en opdrachtgever, voor de welzijnsorganisatie om een goede balans tussen partner en opdrachtnemer. Als deze balans er is, lukt het om de eerder geschetste dilemma’s het hoofd te bieden. Dat kan zowel binnen een langdurige subsidierelatie als binnen een (nieuwe) relatie die ontstaat vanuit een aanbestedingstraject.

De voormalige bestuurder van *Zeeburg*, Jan Hoek, is enthousiast over het aanbesteden van welzijnswerk: "Het is een middel om scherp te blijven en om regelmatig te toetsen of een instelling nog wel de beste is of het beste past bij de opdracht die voorligt."

Ook José Manshanden van de gemeente *Utrecht* spreekt over de noodzaak van vernieuwing en beweging, maar dan op een andere manier. Uitgangspunt is dat je de zaak moet opschudden om echt verder te kunnen komen:

"Wat we wel hard nodig hebben is innovatie creëren en vernieuwing. Welzijnswerk heeft dringend behoefte aan vernieuwing, anders droogt het op. Vernieuwing realiseren gaat niet altijd met dezelfde mensen, daar heb je nieuwe impulsen voor nodig. Vanuit deze gedachte ga je op zoek naar instrumenten die je kunnen helpen. Het zijn instrumenten die een impuls aan vernieuwing geven. De gemeente Utrecht verandert de relatie en de dialoog met de welzijnsorganisaties om de markt in beweging te brengen. Een instrument waarbij je nieuwe partners kunt contracteren zonder dat je verstrikt raakt in de bureaucratische rompslomp van een aanbestedingsprocedure."

Conclusies

6

In dit laatste hoofdstuk komen we terug bij de onderzoeksvraag:

Hoe kunnen gemeenten de sturing op kwaliteit van het welzijnswerk verbeteren? Welke sturing en wijze van financiering, waaronder aanbesteden, kunnen daarbij helpen en onder welke voorwaarden?

Op basis van de literatuurverkenning, de interviews en de expertmeeting komen we op drie bepalende factoren voor sturing op kwaliteit uit.

- Visie op sturing: aandacht voor de wijze waarop de verschillende partijen hun rollen en verantwoordelijkheden in de beleidscyclus invullen. Dit komt aan bod in paragraaf 6.1.
- De wijze waarop welzijnsorganisaties en gemeenten vorm geven aan maatschappelijk ondernemerschap. Dit komt aan bod in paragraaf 6.2.
- De manier waarop gemeente en welzijnsorganisatie vorm geven aan hun onderlinge relatie. Dit komt aan bod in paragraaf 6.3.

We sluiten dit hoofdstuk af met een aantal conclusies en adviezen.

6.1 Werken vanuit een sturingsvisie

De vraagstukken waar het welzijnsbeleid zich op richt zijn complex, omdat betrokkenen bij de vraagstukken en beleidsvorming verschillend denken over de ingebrachte kennis en de oplossingen. Bewoners en burgers zelf zijn bijna altijd mede-actor of coproductent in de verandering of de oplossing van een probleem. Ook is het beleidsveld strategisch complex, omdat gemeenten bij het opstellen en uitvoeren van het beleid werken met meerdere maatschappelijke organisaties die zijn ingebed in de lokale (politieke en sociale) infrastructuur. Welzijnswerk voert het welzijnsbeleid uit en is meer dan de optelsom van verschillende werksoorten. De verleiding is groot om snel te grijpen naar concrete instrumenten om het welzijnswerk aan te sturen. Uit de interviews bleek dat gemeenten nogal eens vanuit praktische en/of historische overwegingen voor een instrument kiezen zonder te vertrekken vanuit een uitgewerkte visie op inhoud en sturing.

De inhoudelijke en strategische complexiteit van welzijn vraagt om een heldere sturingsvisie. New Public Management is effectief bij maatschappelijke vraagstukken die duidelijk zijn gedefinieerd en waar betrokkenen overeenstemming hebben over de oplossing. Governance is effectief als die helderheid en/of consensus juist afwezig zijn. Door middel van samenwerking delen wederzijds afhankelijke partijen kennis met elkaar, zo vroeg mogelijk in het proces, om tot gedragen oplossingsrichtingen te komen. Beide sturingsopvattingen kunnen een positief effect hebben op de kwaliteit en kosten van publieke voorzieningen. NPM vanuit een beheersmatige invalshoek (wat de gemeente bestuurt, bestuurt zij efficiënt), Governance vanuit een

definiërende invalshoek (de gemeente bestuurt op basis van het gedeelde perspectief, het gewenste effect en de inzet van de burger/cliënt).

In het vorige hoofdstuk zagen we dat de dilemma's van gemeenten en welzijnsorganisaties veel te maken hebben met rollen en verantwoordelijkheden en dat deze te koppelen zijn aan de verschillende fasen van de beleidscyclus. Ook de uitgangspunten van NPM en Governance zijn te koppelen aan de beleidscyclus. Hiermee hebben we een praktisch kader om te kijken naar de sturing van welzijnswerk.

De beleidscyclus bestaat uit de volgende onderdelen.

1. **Maatschappelijke verkenning:** welk vraagstuk vraagt om een oplossing? Welke kwaliteit van gemeenschap, samenleven en leefruimte willen bewoners in een buurt of wijk tot stand brengen?

In deze fase van de beleidscyclus treedt de gemeente op als regievoerder en de welzijnsorganisatie als adviseur en partner. De welzijnsorganisatie brengt signalen, vragen, problemen, initiatieven en perspectieven van burgers, wijkanalyses en trendrapportages in bij de gemeente en ze spreken hier samen over. Dit is een open dialoog gericht op het inhoudelijk verkennen van vraagstukken. Spanning treedt op als de welzijnsorganisatie niet zeker is van het krijgen van de opdracht in fase 2. Waarom informatie delen als je niet zeker bent van de samenwerking? Hoe sterker dat ligt hoe meer er strategisch gehandeld zal worden, soms zelf tegen het belang van de opdrachtgevende partij. Punt blijft om dat te (h)erkennen en het duidelijk te benoemen. De gemeente sluit deze fase af met een maatschappelijke agenda of visie.

3. **Kaderstelling en contractering:** welke doelen stellen we en welke concrete resultaten verwachten we?

In deze fase van de beleidscyclus treedt de gemeente op als opdrachtgever. Zij formuleert haar doelen en vertaalt deze in een offerteaanvraag of bestek. De welzijnsorganisatie treedt op als opdrachtnemer en brengt een offerte uit of dient een subsidieaanvraag in. De partners spreken af op welk niveau sturing en verantwoording plaats gaat vinden. Uiteraard kan de gemeente als opdrachtgever voor meerdere organisaties optreden.

4. **Verantwoording:** in welke mate zijn de doelen gerealiseerd?

In deze fase van de beleidscyclus zorgt de gemeente in haar rol van opdrachtgever voor het monitoren van de uitvoering. Waar nodig worden programma's bijgesteld. De welzijnsorganisatie legt in haar rol van opdrachtnemer verantwoording af over de uitgevoerde activiteiten en prestaties.

5. **Evaluatie:** hoe ervaren burgers/cliënten de hulp of verbetering, hoe stond de inzet van de middelen in verhouding tot de opbrengst? Welke input levert deze kennis aan het opnieuw verkennen van de vraagstukken?

In deze fase van de beleidscyclus neemt de gemeente weer de rol van regievoerder aan. De activiteiten die zijn uitgevoerd door de welzijnsorganisatie (en andere maatschappelijke organisaties) worden gelegd naast de eerder geformuleerde visie en doelen. Is het gelukt het maatschappelijk vraagstuk op te lossen? Of zijn er andere vragen gekomen?

De welzijnsorganisatie zet, in de rol van adviseur en partner, haar kennis van lokale netwerken, bewoners, uitgevoerde activiteiten en nieuwe trends in om samen met de gemeente de balans op te maken. Tevens wordt in deze fase vooruit gekeken en de verbinding gelegd naar fase 1 van de volgende beleidscyclus.

De verbinding tussen beleidscyclus en sturing

Door het succesvol toepassen van Governance kan een gemeente in overleg met partijen komen tot een gemeenschappelijke definitie en oplossingsrichtingen voor de aanwezige vraagstukken. Zij werken samen aan het opstellen van een maatschappelijke agenda. NPM is vervolgens een efficiënte manier om de gevonden oplossingsrichtingen in de praktijk te brengen.

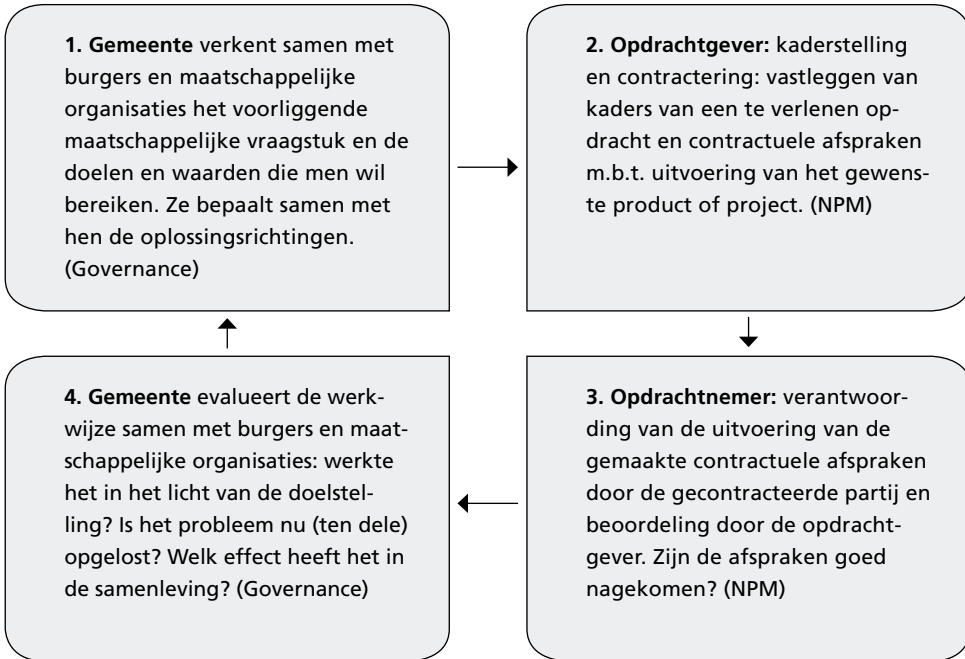
Karin Reitsma, strategisch inkoper in *Purmerend*, geeft aan dat het van het allergrootste belang is om goed te bepalen wat je precies gaat inkopen om ook maximaal resultaat te halen. Uiteindelijk moet je door het probleem te specificeren uitkomen op een functioneel geheel aan gespecificeerde producten en output.

“Het gaat erom het beste product of de beste vorm van dienstverlening mogelijk te maken met zo weinig mogelijk overheidsmiddelen. Maar hoe goed je je hier ook voor inzet, toch blijken in de praktijk voorzieningen soms minder goed op elkaar aan te sluiten. Bijvoorbeeld de zorg vanuit de AWBZ en de zorg vanuit de gemeentelijke Wmo. Het blijft een uitdaging om nog dichter bij de vraag van de klant te komen en om nog duidelijker te definiëren hoe voorzieningen op elkaar aan moeten sluiten.”

Concreet betekent het dat gemeenten het meest effectief werken als zij in ‘het veld’ steeds met de partijen waar zij strategisch van afhankelijk is, op horizontale wijze maatschappelijke verkenningen maakt. Zij definieert dan dus met deze partijen steeds opnieuw ‘welzijn’. Met ‘horizontaal’ doelen wij op de rol van regisseur als initiërend en deelnemend actor aan een proces. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om, in dialoog, te komen tot een visie en doelstellingen voor welzijnsbeleid en om een partijennetwerk op te bouwen. Het is daarbij de uitdaging om de rol van de burgers/cliënten goed te positioneren in verhouding tot de belangen van de instituties, waaronder de gemeente zelf. Dat kan veel breder en gevarieerder dan alleen via de formele inspraak en de gestructureerde ‘raden van advies’. Het kan ook op basis van kennen en gekend worden (vertrouwensrelaties en echte aandacht), peilingen, gebruik van netwerken, via zelforganisaties, virtuele en fysieke ontmoetingen, et cetera.

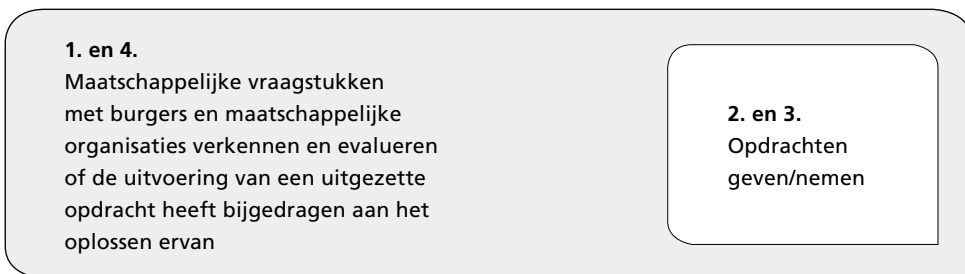
Zodra duidelijkheid en consensus bereikt lijkt over een bepaald onderdeel binnen ‘het veld’, kunnen partijen overgaan tot specificatie van de oplossingen en het maken van afspraken over de uitvoering en de monitoring. De welzijnsorganisatie neemt in deze fase van de beleidscyclus de rol van opdrachtnemer. De gemeente is verantwoordelijk voor een heldere opdrachtverlening. Ondertussen blijft de gemeente in gesprek met partijen over signalen en nieuwe vraagstukken. Zo kunnen zij bij onverwachte wijzigingen in ‘het veld’ direct schakelen binnen die structuur en besluiten de uitvoering van bepaalde projecten te wijzigen, opnieuw in te richten of helemaal te schrappen.

In de volgende figuur hebben we al deze ingrediënten samengebracht.



Figuur 4: De beleidscyclus

Misverstanden in de samenwerking tussen gemeenten en welzijnsorganisaties ontstaan wanneer niet de gehele beleidscyclus doorlopen wordt, maar slechts een deel ervan. Pas wanneer alle stappen steeds genomen worden, ontstaat voldoende basis voor het maken van scherpe product- en prijsafspraken.



Figuur 5: De grote en de kleine cyclus

De kleine cyclus is bestemd om afspraken te maken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De grote cyclus om beleidsmatig nadere afstemming te laten plaatsvinden over het voorliggende vraagstuk. Vaak wordt alleen de kleine cyclus doorlopen. De inhoudelijke afstemming met burgers en andere betrokkenen vindt dan niet plaats. Het effect daarvan is dat maatschappelijke vraagstukken onvoldoende worden opgelost. De kwaliteit van leven is onvoldoende verbeterd.

6.2 Maatschappelijk ondernemerschap

Welzijn is een complexe materie die om een heldere positionering van partijen vraagt. Organisaties die welzijnswerk professioneel willen uitvoeren, moeten kunnen opereren vanuit een sterke oriëntatie op de inhoud, een vraaggerichte insteek en een professionele bedrijfsvoering. Uit de interviews en expertmeeting bleek dat aanbesteden van welzijnswerk tot op heden bijna niet voorkomt in de praktijk. Er wordt veel over gesproken, maar er wordt in de praktijk minder naar gehandeld. De beleving is dus anders dan de werkelijkheid.

Als het gaat om ondernemerschap, geven zowel welzijnsorganisaties als gemeenten aan dat hier nog veel te winnen valt voor welzijnsorganisaties. Subsidierelaties blijken vanzelfsprekend te zijn. Deze vanzelfsprekendheid nodigt niet altijd uit tot innovatie en de zorg voor een zelfstandige, sterke organisatie. Op basis van de interviews en de expertmeeting komen we tot de volgende voorwaarden voor succesvol ondernemerschap van welzijnsorganisaties.

- Visie op welzijn nieuwe stijl en een heldere inhoudelijke positionering waaruit meerwaarde blijkt. Daaraan gekoppeld: personeel dat over de juiste competenties beschikt om welzijn nieuwe stijl uit te voeren.
- In staat zijn om zowel opdrachtnemer als partner te zijn in relatie tot opdrachtgever. Daar horen competenties bij als: resultaatgericht zijn, communicatief zijn, netwerken hebben en onderhouden, et cetera.
- Zorgen voor risicospreiding, een stevige onderhandelingspositie en gedegen marktkennis, bijvoorbeeld door voor meerdere opdrachtgevers te werken. Niet alleen levert dat meer kennis op, het maakt ook minder afhankelijk.
- Solide bedrijfsvoering. Denk daarbij aan het afstoten of uitbreiden van bedrijfsonderdelen/projecten indien nodig, voldoende financiële reserve, integrale kostprijsberekening en het benoemen van prestaties op outcome-niveau. Ook belangrijk is het inbouwen van personele flexibiliteit zodat de organisatie snel kan reageren op andere marktomstandigheden.

Ook van gemeenten mag ondernemerschap verwacht worden. Uit de gesprekken blijkt dat gemeenten meer mogen vragen van zichzelf en de welzijnsorganisaties. We denken dan aan de volgende onderwerpen.

- Gemeenten werken vaak als monopolist als het gaat om het uitgeven van opdrachten. Juist vanwege die positie is het goed dat een gemeente zich verantwoordt over de geleverde beleidsprestaties, zowel naar de gemeenteraad als naar de Wmo-raad, de welzijnsorganisaties en de burgers.
- De gemeente moet als regievoerder maatschappelijke organisaties actief uitnodigen om het inhoudelijke debat aan te gaan. Zo stellen zij welzijnsorganisaties in staat om hun rol van partner en adviseur goed te vervullen. Daarbij moet wel duidelijk zijn dat de welzijnsorganisaties die meewerken aan de maatschappelijke verkenning niet automatisch uitvoerder zullen zijn van welzijnsprogramma's.

- Helder geformuleerde opdrachten, offerteaanvragen en bestekken zullen welzijnsorganisaties uitnodigen om met een scherp aanbod te komen.
- Alle fasen van de beleidscyclus moeten evenredig veel aandacht krijgen. Dus ook de verantwoording en evaluatie.

6.3 Relatie en communicatie

In een goede werkrelatie tussen gemeente en welzijnsorganisatie is er communicatie en ruimte voor dialoog. Het is zaak om contact te houden en wederzijdse verwachtingen voortdurend met elkaar af te stemmen. Daarbij is het belangrijk om niet alleen het zakelijke gesprek maar ook het inhoudelijke debat met elkaar te voeren. De inzet van de communicatie wisselt per fase van de beleidscyclus.

Zowel de gemeenten als de maatschappelijke organisaties geven aan dat het maatschappelijke vraagstuk centraal moet staan en niet zozeer het product, de activiteit of de output. Dit thema kwam in veel gesprekken terug. De praktijk blijkt echter vaak anders te zijn. Onderstaand voorbeeld illustreert dat.

Bij de gemeente *Almere* is om de communicatie met de welzijnsinstelling te optimaliseren de methode resultaatgerichte subsidieverlening (rsv) ingevoerd. Het rsv-traject geeft de gelegenheid om gezamenlijk te leren. Gemeente en welzijnsorganisatie trekken (met onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden) samen op in het traject. Signalen kunnen dankzij deze methodiek beter en sneller worden opgemerkt en vertaald. Op basis van deze samenwerking heeft de gemeente Almere een nieuw beleidskader voor het sociaal-cultureel werk opgesteld. Naar eigen zeggen is men er in geslaagd om de inhoud centraal te stellen.

6.4 Conclusies

Staat de beleidscyclus centraal staat, is ondernemerschap de basis van het handelen en is er voldoende aandacht voor relatiebeheer en communicatie? Dan is aan de belangrijkste voorwaarden voor effectieve sturing voldaan. Vervolgens kan de gemeente kiezen voor verschillende sturingsinstrumenten. Die instrumenten bestrijken altijd maar een klein deel van de beleidscyclus en komen alleen tot hun recht als ze geplaatst worden binnen het bredere kader van die totale beleidscyclus. Daarmee wordt het sturingsinstrument een logisch sluitstuk van een aantal inhoudelijke overwegingen.

Ziet de gemeente concurrentie als een mogelijkheid om te komen tot meer innovatie of betere prestaties? Dan ligt het voor de hand om te kiezen voor aanbesteden. Als een gemeente tevreden is over de geleverde kwaliteit binnen een duurzame relatie, dan ligt een subsidierelatie meer voor de hand. In beide gevallen kan de gemeente sturen op de kwaliteit van het welzijnswerk.

Aanbesteden

Het aanbestedingsproces is verticaal van aard. De gemeente roept door middel van een vraagspecificatie concurrentie op onder partijen die geïnteresseerd zijn in het leveren van een product of dienst. De partij die de beste offerte indient op basis van de vraagspecificatie 'wint' de opdracht. Het aanbestedingsproces richt zich op het beheersen van oplossingsrichtingen.

Het feit dat de gemeente in overleg met partijen tot een vraagspecificatie kan komen, laat onverlet dat het aanbestedingsproces thuishoort bij NPM. Het uitgangspunt is namelijk niet de bestaande afhankelijkheid tussen de partijen die bij de maatschappelijke problemen betrokken zijn. Marktwerking gaat uit van economisch rationele actoren (prijs/kwaliteit) en niet van andere praktische, menselijke eigenschappen die hiermee op gespannen voet staan.

Subsidiëren

Het proces om te komen tot subsidieverlening is net als aanbesteden verticaal van aard. De gemeente roept nu echter geen concurrentie op tussen partijen, maar definieert zelf welke activiteiten zij graag wil financieren.

Natuurlijk kan een gemeente overleggen met een partij, voorafgaand aan het benoemen van de specifieke activiteiten die zij wil subsidiëren. Wanneer die overleggen een meer formeel karakter krijgen, dan spreken we van BCF. In dat geval lijkt de subsidieovereenkomst, een privaatrechtelijke overeenkomst met daaraan vast een subsidiebeschikking, een geschikt instrument te zijn.

Ondernemerschap

Hierboven hebben we gezien dat de instrumenten aanbesteden en subsidiëren zich vooral richten op de cyclus waarin contractering en monitoring centraal staan. Het zicht op maatschappelijke verkenning en evaluatie kan dan gemakkelijk zoek raken. Om te komen tot een afgewogen inzet in alle fasen van de beleidscyclus, zal het ondernemerschap van welzijnsorganisatie en gemeente een scherpe focus moeten combineren met een brede blik. In elke fase van de beleidscyclus vullen partijen hun rol en verantwoordelijkheid in. Het startpunt van het proces ligt nog voor het moment dat een gemeente precies weet wat zij wil. In samenspraak met andere partijen komt de gemeente in dialoog eerst tot de specificatie van een probleem en de mogelijke oplossingen daarvan. In de fasen van maatschappelijke verkenning en evaluatie ligt de nadruk op dialoog, afstemming, samenwerking en partnerschap. In samenspraak met de partijen zoekt de gemeente vervolgens naar alternatieve oplossingsrichtingen. In de fasen van contractering en monitoring ligt de nadruk op onderhandeling, voorwaarden, prestaties en beoordelen. In deze fasen worden de instrumenten aanbesteden of subsidiëren ingezet. De afspraken kunnen hun beslag krijgen in een privaatrechtelijke overeenkomst of een subsidierelatie.

6.5 Aanbevelingen

Hoe komt de gemeente tot een succesvolle sturing op kwaliteit van het welzijnswerk? Wij doen hiervoor de volgende aanbevelingen.

- Ontwikkel een duidelijke visie op welzijn en op de manier van sturen. Neem alle fasen van de beleidscyclus hierbij als uitgangspunt.
- Kies voor een relatie tussen gemeente en welzijnsorganisatie waarin rollen en verantwoordelijkheden duidelijk zijn gedefinieerd. Binnen die relatie is er een goede balans tussen zelfstandigheid en assertiviteit aan de ene kant en partnerschap en loyaliteit aan de andere kant.
- Kies pas voor concrete instrumenten als aanbesteden of subsidiëren als u scherp zicht hebt op de invulling van de gehele beleidscyclus. Met andere woorden: stuur op het niveau van de beleidscyclus en niet (alleen) op het niveau van de subsidie- of aanbestedingscyclus.
- Kom uit de comfortzone en heb het lef om ondernemend te zijn. Dat geldt zowel voor gemeente als voor welzijnsorganisatie.
- Wees transparant in uw communicatie. Leg verantwoording af over de wijze waarop beleid ontwikkeld wordt en hoe de keuze voor een sturingsrelatie is gemaakt. Speel uw rol als opdrachtgever of opdrachtnemer met enthousiasme. Maak inzichtelijk welke resultaten de uitvoering oplevert.
- Investeer in horizontale verantwoording en geef burgers een rol in het bepalen van de maatschappelijke agenda en de evaluatie!

Bijlage 1

Overzicht deelnemers interviews

Gemeenten

Gemeente Almere

Carla Schipperheijn, teamleider lokaal onderwijsbeleid, voorheen accounthouder welzijnsorganisatie De Schoor

Wytse Miedema, projectmanager en accounthouder welzijnsorganisatie De Schoor

Gemeente Amsterdam, stadsdeel Oost (voorheen Zeeburg)

Jan Hoek, voormalig bestuurder

Gemeente Oss

Peter Noten, projectmanager

Gemeente Purmerend

Tineke Bouchier, teammanager Beleid

Karin Reitsma, strategisch inkoper

José Versteeg, ondersteuner inkoopteam

Gemeente Utrecht

José Manshanden, directeur Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling

Samenwerkingsverband Welzijn Zorg Oosterschelderegio

Frank Witkam, secretaris

Frank Witkam is tevens secretaris van het College van Zorg en Welzijn, een samenwerkingsverband van de 13 gemeenten in Zeeland en de gedeputeerde van de Provincie Zeeland en directeur van de uitvoeringsorganisatie van het College van Zorg en Welzijn

Welzijnsorganisaties

Aanzet Maatschappelijk Werk

Sander van den Berk, teammanager jeugd

Stichting Clup - Welzijnswerk Purmerend

Els de Back, directeur

Cumulus Welzijn

Wijnand van der Giessen, directeur/bestuurder

Doenja Dienstverlening

Heinz Schiller, directeur/bestuurder

Stichting Vivaan

Elise van Mierlo, projectleider Team Innovatie en Productontwikkeling

ZWIND BV (onderdeel van de B&A Groep)/CIVIC Zeeburg

José ten Kroode, directeur

Jaap Gerlof, directeur

Bijlage 2

Deelnemers expertmeeting

Gemeenten

Gemeente Amsterdam, stadsdeel Oost (voorheen Zeeburg)

Jan Hoek, voormalig bestuurder

Gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuid (voorheen Oud-Zuid)

Emery Prenen, aanbestedingsspecialist

Gemeente Dordrecht

Wim Sterk, projectleider Wmo

Joost Leemans, strategisch beleidsmedewerker welzijn

Gemeente Purmerend

Tineke Bouchier, teammanager Beleid

Gemeente Utrecht

Ida Rombach, beleidsmedewerker prestatieveld 2 Wmo

Samenwerkingsverband Welzijn Zorg Oosterschelderegio

Frank Witkam, secretaris

Frank Witkam is tevens secretaris van het College van Zorg en Welzijn, een samenwerkingsverband van de 13 gemeenten in Zeeland en de gedeputeerde van de Provincie Zeeland en directeur van de uitvoeringsorganisatie van het College van Zorg en Welzijn

Welzijnsorganisaties

Stichting Dock

Jan Hoefsloot, directeur/bestuurder

ZWIND/CIVIC Zeeburg

Anke van Beckhoven, manager

Brancheorganisatie

MO Groep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening

Marc van Gerdingen, senior beleidsmedewerker marketing & innovatie

Onderzoekers/projectleiding

MOVISIE, Joost van Alkemade, manager leefbaarheid

MOVISIE, Saskia van Grinsven, senior adviseur leefbaarheid

Robbe Adviesbureau, Tim Robbe

BMC, Heleen Rijnkels, senior adviseur

BMC, Amanda Jansen, adviseur

MOVISIE is hét landelijke kennisinstituut en adviesbureau voor maatschappelijke ontwikkeling. We bieden toepasbare kennis, adviezen en oplossingen bij de aanpak van sociale vraagstukken op het terrein van welzijn, participatie, zorg en sociale veiligheid. In ons werk staan vijf actuele thema's centraal: huiselijk & seksueel geweld, kwetsbare groepen, leefbaarheid, mantelzorg en vrijwillige inzet. Onze ambitie is daadwerkelijk te investeren in een krachtige samenleving waarin burgers zoveel mogelijk zelfredzaam kunnen zijn.



Met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) staat het welzijnswerk meer dan ooit in de schijnwerpers. Er is grote behoefte aan professioneel welzijnswerk, dat niet alleen heldere prestaties levert maar ook 'waar voor het geld' biedt. Gemeenten hebben hierbij de rol van zowel opdrachtgever als regievoerder. En dat in de actualiteit van een maatschappelijk perspectief om juist ook de vraag en de rol van burgers als uitgangspunt te nemen. Hoe kunnen gemeenten hierbij de sturing op de kwaliteit van het welzijnswerk verbeteren?

In dit rapport kunt u lezen over welke sturing en wijze van financiering, waaronder aanbesteden, kunnen helpen en onder welke voorwaarden. Het onderzoek is een mix van literatuurstudie, interviews en een expertmeeting en is uitgevoerd door adviesbureau BMC, Robbe adviesbureau en MOVISIE.