



MAATSCHAPPELIJK AANBESTEDEN

mogen wij u inspireren?



een manifest

Mark Waaijenberg



MAATSCHAPPELIJK AANBESTEDEN

MOGEN WIJ U INSPIREREN?
EEN MANIFEST

COLOFON

Mark Waaijenberg

B&A B.V.
Prinses Margrietplantsoen 87
Postbus 829
2501 CV Den Haag

T: (070) 3029500

F: (070) 3029501

e-mail: info@bagroep.nl

<http://www.bagroep.nl>

B&A is gevestigd in Den Haag en Arnhem

ISBN: 90 5901 777 3

Herdruk: 2012

© Copyright B&A B.V. 2006

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

INHOUD

VOORWOORD	5
1 INLEIDING	7
1.1 Verwachtingen – Prestaties = Onvrede	7
1.2 Bedrijfsblindheid doorbreken met maatschappelijk aanbesteden	7
1.3 Wat is nieuw?	8
1.4 Leeswijzer	10
2 REALISATIEKRACHT GEMEENTEN BLIJFT ACHTER	11
2.1 Beleidscyclus vraagt om vernieuwing	11
2.2 Bedrijfsblindheid beperkt realisatiekracht	13
2.3 Stuur u of stuurt het stelsel?	14
2.4 Verschillende oplossingen worden aangedragen	15
2.5 Van stakeholder naar shareholder	17
2.6 Wat leert ons dit?	18
3 MAATSCHAPPELIJK AANBESTEDEN	19
3.1 Grondgedachte van maatschappelijk aanbesteden	19
3.2 Bouwstenen voor vernieuwing	19
3.3 Wat wordt aanbesteed?	23
3.4 Versterking van de civil society, interactiviteit en integraliteit	24
3.5 Wat vraagt dit van iedereen?	25
4 DE BELEIDSCYCLUS VERNIEUWD	31
4.1 De beleidscyclus als denk- en werkmodel	31
4.2 Elementen van de beleidscyclus	31
BIJLAGE: VAN PRAKTISCH VERHAAL NAAR VERHALENDE PRAKTIJK	37



VOORWOORD

“Maatschappelijk aanbesteden. Mogen wij u inspireren?” is toe aan de derde druk. Het onderwerp maatschappelijk aanbesteden, dat de laatste tijd onder meerdere noemers aan een stevige opmars bezig is, mag zich verheugen in een grote aandacht onder de doelgroep die ons oorspronkelijk voor ogen stond: politiek, bestuur en ambtenaren van de lokale overheid. Als we eerlijk zijn, dan waren er in de eerste jaren maar enkele tientallen gemeenten die zich verbonden aan deze nieuwe methodiek. De urgentie om het roer om te gooien werd nog minder gevoeld, de noodzaak was nog minder aanwezig.

Maar dat is veranderd. De redenen? Ten eerste de steeds grotere nadruk op de bijdragen van de samenleving – burgers, maatschappelijke organisaties, instellingen, ondernemers – aan het aanpakken en oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Ten tweede het inzicht dat alleen in gezamenlijkheid van partners er echte stappen gezet kunnen worden. Ten derde de golf van bezuinigingen die over de gemeenten, ons land en de wereld spoelt. En ten vierde de grote decentralisaties – lees transformaties – in het sociale domein, die vragen om én het mogelijk maken om opgaven echt anders aan te pakken. U kunt deze redenen ongetwijfeld aanvullen vanuit uw eigen praktijk.

We hebben met dit boekje, en met de methodiek van het maatschappelijk aanbesteden, niet alleen een nieuwe kijk op het aanpakken en oplossen van maatschappelijke vraagstukken willen bieden, maar vooral ook een nieuwe aanpak. Gemeenten zijn op zoek naar innovaties in de aanpak van vraagstukken, naar overzichtelijke stappen en concrete handvatten. Wij willen beide bieden: deze publicatie biedt de nieuwe kijk en de stappen. De vervolgpublishatie “Maatschappelijk aanbesteden. Coalities voor resultaat” biedt een verdere invulling en de handvatten.

Wij positioneren ons als bedrijf ook als vernieuwer. U kent ons wellicht vanuit onze betrokkenheid in de jaren negentig bij het grotestedenbeleid, waar het inzicht ontstond dat de lijn van visie-programma-projecten de steden meer bracht dan het draaien van een projectenmachine. Vanuit onze betrokkenheid bij het vinden van impasses in maatschappelijke patstellingen in de vorm van coalitie- en consortiumvorming, zoals het Pact van Savetern en de Ring rond Eindhoven. En in de afgelopen tien jaar als vernieuwer in het sociaal-economische domein met onze ondernemershuizen, het vernieuwend welzijn in Amsterdam en Rotterdam, ook voordat dit Welzijn Nieuwe Stijl ging heten. En de laatste jaren als voorvechter voor het benutten van talent in onze samenleving, zoals u heeft kunnen lezen in het boek van Jaap Geerlof “De 60%-maatschappij. Einde aan de talentverspilling”.

We geloven in een overheid die een stap terug doet en zich beperkt tot het stellen van de juiste vragen. En in een samenleving waar veel talent, energie en professionaliteit is om vraagstukken aan te pakken en een stap verder te brengen. Het is onze professionele nieuwsgierigheid en uitdaging om samen met gemeenten, inwoners en partijen te zoeken naar volgende innovaties en verrassende aanpakken die leiden tot nieuwe oplossingen.

Deze publicatie is in 2006 ontstaan uit een serie boeiende gesprekken met bestuurders en ambtenaren van gemeentelijke organisaties, die ons hebben gemotiveerd om deze publicatie over maatschappelijk aanbesteden te schrijven. Met de gedachte voor ogen om, gegeven de vragen waar we in onze samenleving voor staan, te komen met inspirerende ideeën. Vandaar de ondertitel: "Mogen wij u inspireren". De publicatie is geschreven in samenspraak en samenspel met collega's: Godfried Lambriex, Rob Schouten, Martien Brander, Hans Bekkers en Erik-Jan de Koning.

We hebben er voor gekozen om deze derde druk niet te 'actualiseren' met voorbeelden van de afgelopen periode. Deze komen vanzelf bij het lezen bij u op. Evenals de voorbeelden in uw huidige praktijk die al de kiemen of de bloei van maatschappelijk aanbesteden in zich hebben. Zo is deze publicatie geschreven in de tijd van de eerste 'aanbestedingen' in het kader van de Wmo; nu dient zich een tijd aan met nieuwe 'aanbestedingen' in het kader van de AWBZ, de Jeugdzorg of op het gebied van werk en inkomen. Waarbij we het niet kunnen nalaten om nog even een korte reclame te maken voor ons nieuwe initiatief www.opeigenkr8.nl.

We hopen dat u met plezier deze publicatie leest en dat het u inspireert om net als wij, te blijven zoeken naar innovaties in aanpakken om het maatschappelijk rendement van de lokale overheid te blijven vergroten.

We willen u nog wel wijzen op de website www.maatschappelijkaanbesteden.nl, waar u meer vindt over maatschappelijk aanbesteden: deze publicatie, de vervolgpublishatie, verwijzingen naar voorbeelden, handreikingen, etc. Een website die we samen met het bureau 7Zebra's (www.7zebras.nl) hebben ingericht, een bureau waar we op dit onderwerp intensief mee samenwerken.

Veel inspiratie.

Mark Waaijenberg
Den Haag/Arnhem, 26 oktober 2012

1 INLEIDING

1.1 VERWACHTINGEN – PRESTATIES = ONVREDE

In gemeenten hebben bestuurders en raadsleden meer contact met hun inwoners dan ooit tevoren. Het is voor mensen die een onderwerp op de lokale politieke agenda willen plaatsen nog nooit zo makkelijk geweest als nu. Een besluit wordt pas genomen na een interactief proces waarin iedereen zijn zegje heeft kunnen doen. Door het dualisme zijn raadsleden lossers van het bestuur komen te staan en kunnen ze gevoed door de inwoners initiatieven nemen.

Aan de andere kant is de onvrede met de huidige lokale politiek groot. Natuurlijk, ontevredenheid over de politiek is van alle tijden. Politiek is keuzes maken en keuzes worden betwist. Maar er is meer aan de hand. Blijkbaar leidt al het contact tussen burger en politiek er niet toe dat de burgers ervaren dat de vraagstukken die ze echt aan het hart gaan effectief worden aangepakt.

De lokale overheid heeft de burger wel teruggevonden, maar de resultaten blijven nog steeds achter bij de verwachtingen en de behoeften van de burgers. Doordat de lokale overheid naar het oordeel van de burger onvoldoende levert, staat de geloofwaardigheid onder druk. Ofwel: de realisatiekracht van het lokaal bestuur heeft geen gelijke tred gehouden met veranderende opgaven en verwachtingen van de burgers.

1.2 BEDRIJFSBLINDHEID DOORBREKEN MET MAATSCHAPPELIJK AANBESTEDEN

De oorzaak van de onbalans tussen verwachtingen en prestaties ligt aan de ene kant in de 'bedrijfsblindheid' van de lokale overheid. De publieke zaak is te veel een zaak van alleen de overheid. De overheid zoekt, of voorzichtiger geformuleerd, zocht oplossingen overwegend binnen de bestaande institutionele arrangementen en werkwijzen. Organisatiegrenzen werken daarmee beperkend.

Aan de andere kant kijkt de samenleving voor de oplossing van maatschappelijke vraagstukken nog steeds naar de overheid. Dit laatste in weerwil van de in toenemende mate geclaimde en verkregen keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid voor zowel individuen, bedrijven als maatschappelijke organisaties.

In dit manifest bepleiten we dat de lokale overheid bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken meer gebruik gaat maken van maatschappelijk aanbesteden.

Het doel van maatschappelijk aanbesteden is het vergroten van de realisatiekracht van de lokale overheid, of nog scherper geformuleerd het vergroten van het oplossend vermogen van onze samenleving. Daarvoor is het nodig dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties verantwoordelijkheid krijgen en nemen voor de publieke zaak. Het delen van de verantwoordelijkheid voor de publieke zaak in de samenleving is zowel middel als doel. Het is het middel waarmee we de realisatiekracht van de overheid willen vergroten. Het is een doel waar het de invulling van de *civil society* betreft.

Maatschappelijk aanbesteden is een manier van werken, waarbij in een zo vroeg mogelijk stadium een beroep wordt gedaan op betrokkenheid, creativiteit en innovativiteit van coalities van maatschappelijke partners, bedrijven en burgers bij maatschappelijke vraagstukken. Dit gebeurt door het stellen van brede vragen. Dus niet: 'Wie trekt binnen onze gemeente bij vijfhonderd bejaarden de steunkousen aan?' maar: 'Wie gaat de uitdaging aan om ervoor te zorgen dat ouderen in onze gemeente gelukkig oud kunnen worden?' Het mag duidelijk zijn dat bij de beantwoording van de smalle vraag de neiging zal bestaan om met efficiënte en instrumentele oplossingen te komen, die niet volledig ten goede komen aan de vraagstukken in de samenleving. Terwijl het stellen van de brede vraag ruimte biedt voor innovatie.

1.3 WAT IS NIEUW?

We pretenderen niet met maatschappelijk aanbesteden een totaal nieuw geluid te laten horen of een volledig nieuwe weg in te slaan. Eerder zien we het als een volgende stap op een weg waarin de overheid zich bezint op haar verhouding tot de samenleving. Wij willen met dit manifest met name de overheid een instrument in handen geven om hieraan verdere invulling te geven. Een instrument waarbij de overheid zich concentreert op de activiteiten waaraan ze wezenlijk een toegevoegde waarde kan leveren.

Op vele plaatsen en door vele mensen wordt de verantwoordelijkheid van de samenleving benadrukt. Het idee dat de overheid niet alles kan oplossen is inmiddels gemeengoed. Maar een werkwijze om hieraan vorm te geven, ontbreekt naar ons idee. Voor het meedenken en meebeslissen zijn goede vormen gevonden, zoals interactieve beleidsvorming, maar voor het delen van verantwoordelijkheid en het mee laten uitvoeren zoekt de overheid nog naar een passende vorm. Wij

bieden in dit manifest deze vorm onder de noemer van maatschappelijk aanbesteden. We maken daarbij gebruik van de verworvenheden tot dit moment en voegen daar een stap aan toe.

De afgelopen vijftien jaar zijn er veel initiatieven geweest die waardevolle vernieuwingen hebben gebracht, zowel in de organisatie en werkwijze van de overheid als in de relatie tussen overheid en burgers. Zo is er sinds begin jaren negentig hard gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. Daarbij is gebruikgemaakt van concepten uit het bedrijfsleven en zijn veel activiteiten die eerst in eigen huis gebeurden verzelfstandigd of geprivatiseerd. Voorts is er in het kader van bijvoorbeeld 'sociale vernieuwing' sprake geweest van het intensiever betrekken van bewoners bij de vormgeving van hun directe leefomgeving.

Tegenwoordig hebben we het over interactieve beleidsvorming, of, als het om de rol van bedrijven gaat, over maatschappelijk verantwoord ondernemen. Je kunt zeggen dat we in deze ontwikkelingen de noodzaak vinden voor een nieuwe aanpak, die we in deze publicatie 'maatschappelijk aanbesteden' hebben genoemd.

Wij zien maatschappelijk aanbesteden als een logische vervolgstap in het denken waarin de overheid niet meer de oplosser is en kan zijn van alle problemen. Maatschappelijk aanbesteden als aanpak of hulpmiddel om als overheid een stap terug te doen en het initiatief te laten waar de kracht het grootst is: bij de samenleving.

Nieuw is dat politiek en bestuur hun verantwoordelijkheid daadwerkelijk delen met de samenleving en dat ze dit doen door de samenleving in te schakelen bij het formuleren van oplossingen en de uitvoering daarvan. Nieuw is dat lokale overheden hun vragen niet formuleren in termen van oplossingen of kant-en-klare bestekken. Ze moeten ruimte bieden aan de creativiteit en het ondernemerschap die in de samenleving aanwezig zijn. Nieuw is dan ook dat een vraagstuk teruggedigd wordt in de samenleving na het formuleren van de echte vraag en de randvoorwaarden waarbinnen de oplossingen dienen te worden gevonden en uitgevoerd.

Bij dit alles moeten we beseffen dat maatschappelijk aanbesteden niet een panacee is voor alle kwalen. Welke aanpak is dat wel? U zult na het lezen ongetwijfeld de valkuilen kunnen benoemen. Onze inschatting is dat de meeste valkuilen vragen om sturing op en duidelijkheid in het proces van maatschappelijk aanbesteden.

den. Ons voorstel is dan ook procesmatig van aard, met als belangrijkste opgave: 'Hoe maak ik anderen deelgenoot van de aanpak van gezamenlijke vraagstukken?'

1.4 LEESWIJZER

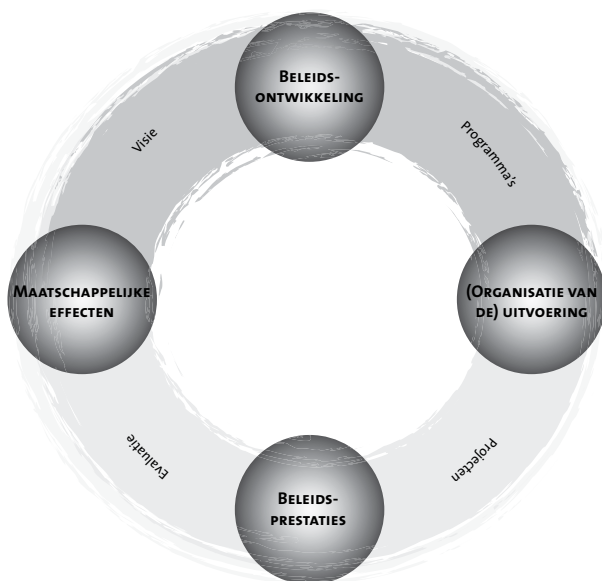
Deze publicatie is een manifest en doet een beroep op de Nederlandse samenleving, in het bijzonder op politiek en bestuur, om anders om te gaan met vraagstukken waar we individueel en collectief voor staan. Een aanpak die uitgaat van de kracht van de samenleving – waaronder we de burgers en de overheid verstaan – en appelleert aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor onze samenleving.

In hoofdstuk 2 geven we de redenen waarom een verandering van de aanpak van maatschappelijke vraagstukken van belang is. Daarna wordt in hoofdstuk 3 het idee van maatschappelijk aanbesteden uitgewerkt. In hoofdstuk 4 vatten we het geheel samen in een vernieuwde beleidscyclus. In de bijlage hebben we een voorzet gegeven voor een stapsgewijze aanpak, die in de praktijk verder kan worden uitgewerkt.

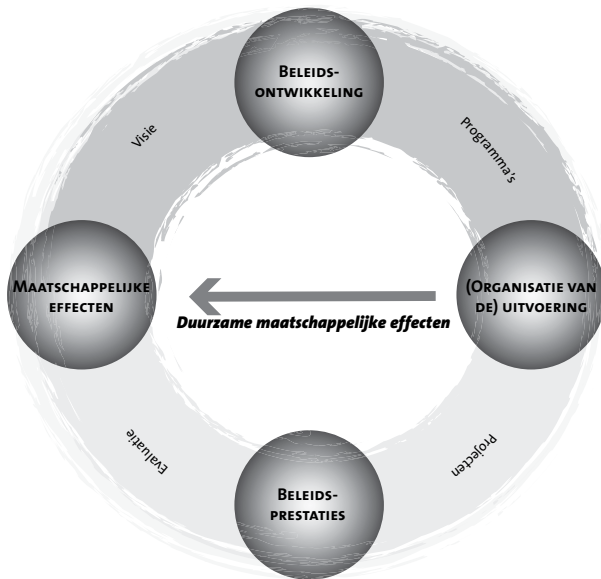
2 REALISATIEKRACHT GEMEENTEN BLIJFT ACHTER

2.1 BELEIDSCYCLUS VRAAGT OM VERNIEUWING

De traditionele beleidscyclus van de overheid biedt geen garanties voor het vergroten van de realisatiekracht, niet in de laatste plaats omdat de cyclus nog te veel focust op de overheid zelf. Visie en programma's, verwoord in een collegeakkoord, leggen de doelstellingen voor de langere termijn neer in termen van het toekomstbeeld, het vertrekpunt en de koers. De doelstellingen bevatten de beoogde maatschappelijke effecten die links in de cyclus staan vermeld. Projecten worden uitgevoerd, al dan niet samen met partners van de gemeente. De output van de individuele projecten kan worden geformuleerd in termen van beleidsprestaties. En het totaal van de projecten zou idealiter moeten leiden tot de maatschappelijke effecten die in het collegeakkoord en de programmabegroting zijn geformuleerd.



Een eerste amendering van de traditionele beleidscyclus is het onderkennen van het belang van de (organisatie van de) uitvoering voor het bereiken van maatschappelijke effecten. Het gaat er daarbij om de juiste partijen te mobiliseren voor het bereiken van de doelen; partijen die meedenken en meewerken.



Deze directe invloed op het maatschappelijk rendement wordt aangegeven door de horizontale pijl in de beleidscyclus in de bovenstaande figuur. Deze relatie kan aangeduid worden als de 'uitstraling' van de samenwerking. De figuur hierboven verbeeldt deze relatie. We werken in deze publicatie een volgende stap in dit denken over de beleidscyclus verder uit. Deze stap leidt ertoe dat er sprake zal zijn van nieuwe verhoudingen tussen overheid en samenleving, waarbij de beleidscyclus niet meer uitsluitend op het politieke, bestuurlijke en ambtelijke domein betrekking heeft, zoals in de huidige praktijk vaak het geval is.

We vernieuwen de beleidscyclus dus op drie punten:

- beleidsontwikkeling wordt 'vraagarticulatie & maatschappelijk aanbesteden';
- de politiek, het bestuur en de ambtelijke organisatie hebben het voortouw in de bovenste helft van de cyclus;
- de samenleving krijgt het voortouw in de fasen '(Organisatie van de) uitvoering' tot en met 'Maatschappelijke effecten'.

We komen in hoofdstuk 4 op de vernieuwde beleidscyclus terug, nadat we in dit en het volgende hoofdstuk de bouwstenen ervoor hebben aangedragen en toegelicht.

2.2 BEDRIJFSBLINDHEID BEPERKT REALISATIEKRACHT

Kan het zo zijn dat de nadruk op de korte termijn en het 'afrekenen' van politiek leiden tot bedrijfsblindheid bij de lokale overheid bij het formuleren van de maatschappelijke opgaven (vraagarticulatie), bij het stellen van doelen en het uitstippelen van de aanpak (doelen en strategie) en bij de organisatie van de uitvoering? En biedt de beleidscyclus die de overheid kent, hiertegen voldoende druk?

Met deze vragen doelen we op de constatering dat niet altijd de maatschappelijke urgentie leidend is bij de keuze welke zaken opgepakt worden, maar het vermogen van de lokale politiek om vraagstukken op te pakken en tot effectieve oplossingen te komen. Met de politiek-bestuurlijke bril op worden alleen die vraagstukken opgepakt waarvan de oplossing in het publieke domein ligt. Politici anticiperen daarmee op de verantwoording die ze moeten afleggen, op de onderwerpen waarop ze worden 'afgerekend'.

Inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties worden met deze bril op vooral gezien als onderwerpen van beleid of als uitvoerders van in het publieke domein geformuleerd beleid. Op hun verantwoordelijkheid, creativiteit en ondernemerschap wordt pas echt een beroep gedaan als de kaarten binnen het gemeentehuis zijn geschud. Het gevolg is een incomplete analyse van de maatschappelijke opgaven en de mogelijke oplossingen. En frustratie bij de deelnemers omdat sommige creatieve oplossingen niet meer mogelijk zijn: het proces is te ver gevorderd.

Een lokale overheid die alleen redeneert vanuit haar eigen realisatiekracht ontkent de toegenomen complexiteit van vraagstukken en de veranderende maatschappelijke omgeving waarin ze opgelost moeten worden. Neem de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Die legt een groot aantal taken op het gebied van zorg en welzijn bij de gemeenten en dwingt hen tegelijkertijd bij de uitvoering samen te werken met aanbieders van zorg en welzijn en bijvoorbeeld ook met woningbouwcorporaties.

Burgers (in dit geval cliënten) zijn de afgelopen jaren in toenemende mate geweest op hun eigen verantwoordelijkheid en aangespoord tot zelfredzaamheid. Individualisering, emancipatie en keuzevrijheid waren belangrijke onderleggers van het beleid op veel terreinen. De cliënt van nu is mondig en kritisch en verwacht dat

beloofde zorg 'als het echt nodig is' wordt geleverd. Zorgaanbieders en welzijnsorganisaties worden door de overheid tegemoet getreden als maatschappelijke ondernemingen die op de markt van zorg en welzijn hun toegevoegde waarde moeten bewijzen.

In een dergelijke setting is het een illusie te denken dat de Wmo naar tevredenheid van de cliënten kan worden ingevoerd door in het gemeentehuis het voorzieningenniveau te bepalen, het bestek voor de voorzieningen op te stellen en de aanbesteding te organiseren tussen de vaste groep aanbieders.

2.3 STUURT U OF STUURT HET STELSEL?

Zo bezien is het niet verwonderlijk dat de prestaties van de lokale overheid achterblijven bij de verwachtingen. Het is eigenlijk logisch, want wanneer de maatschappelijke opgaven niet goed benoemd zijn, zullen strategie en uitvoering niet tot de resultaten leiden waar de burgers op rekenen. Wanneer bij het oplossen van een vraagstuk de creativiteit en het ondernemerschap buiten het publieke domein op voorhand niet in beeld zijn, domineren gevestigde belangen de agenda en worden platgetreden paden bewandeld. Een nieuw pad wordt gecreëerd door ergens anders te gaan lopen.

Neem opnieuw de Wmo. Wat u wilt is dat het in uw gemeente prettig oud worden is, ook als je zorg nodig hebt en toch thuis wilt blijven wonen. Als de genoemde vorm van 'bedrijfsblindheid' de overhand krijgt, zal dat ertoe leiden dat bij de invoering van de Wmo in het beste geval de maaltijdvoorziening efficiënt is, het afgesproken aantal koffieochtenden wordt gehouden, de was één keer per week wordt gedaan en er hulp is bij het opstaan en naar bed gaan. Aantallen en percentages staan in een dergelijke aanpak centraal. Het werken volgens vaste patronen, met de bekende partners met ieder hun verkavelde werkveld en competenties genereert een pakket van op zichzelf allemaal nuttige voorzieningen, aangeboden door competente organisaties. Waaraan een dergelijke aanpak niet bijdraagt, is het nemen van verantwoordelijkheid door een of meer aanbieders voor het ondersteunen van ouderen, de ruimte om samen met de cliënt vast te stellen waar echt behoefte aan is en het vermogen om snel en flexibel in te spelen op veranderingen in behoeften. Op deze manier is het voor ouderen nog steeds niet mogelijk zelf keuzes te maken.

Wij denken dat het beter kan. Politiek en bestuur, daarbij ondersteund door de ambtelijke organisatie, stellen het ambitieniveau vast en de kaders waarbinnen dat moet worden gerealiseerd. Vervolgens geeft de gemeente cliënten en aanbieders van zorg en welzijn het voortouw bij de invoering van de Wmo. Politiek en bestuur beperken zich tot het bewaken van de ambities en de kaders. Alleen zo komt u als overheid los van de bestaande verkaveling van diensten die u verhindert in te spelen op de werkelijk levende vraag. Zo stuurt u, in plaats dat u zich laat sturen door het bestaande stelsel van verkavelde voorzieningen. Zo doorbreekt u de 'bedrijfsblindheid' en vergroot u uw realisatiekracht.

U zult ongetwijfeld onderkennen dat dit een andere manier van verantwoorden en een ander soort invulling van verantwoordelijkheid vraagt. Wat gebeurt er als de ambities niet door cliënten en aanbieders worden gerealiseerd? Hoe voorkomt u dat er rechtsongelijkheid ontstaat? Wie wordt er aangesproken op fouten in de uitvoering? De antwoorden hierop vragen een andere rolinvulling van betrokken partijen, waar we in paragraaf 3.5 op terugkomen.

2.4 VERSCHILLENDE OPLOSSINGEN WORDEN AANGEDRAGEN

2.4.1 *Privatisering en verzelfstandiging*

Begin jaren negentig deed het kwaliteitsdenken binnen de overheid zijn intrede, ondermeer geïnspireerd door de Total Quality Management-benadering binnen het bedrijfsleven. Binnen de overheid werd het INK-model ontwikkeld en toegepast en deden kwaliteitshandvesten hun intrede. De overheid beraadde zich op de kwaliteit van haar dienstverlening met het OL2000 gedachtegoed en het besef ontstond dat de individuele medewerkers het verschil maakten in de contacten met de burger.

Privatisering en verzelfstandiging waren al voor deze tijd bekende begrippen voor de lokale overheid. Vroeger gebeurde zo ongeveer alles in eigen huis met eigen mensen. Sinds het midden van de jaren tachtig is dit drastisch gewijzigd. Deels onder invloed van de veranderende opvattingen over wat tot het publieke domein hoort: van het ophalen en verwerken van afval, via het groenbeheer tot de verkoop van energiebedrijven.

Privatisering en verzelfstandiging zijn ook ingegeven door de wens de relaties te verzakelijken en zo de aansturing, efficiëntie en kwaliteit te verbeteren. Een voorbeeld hiervan is te vinden bij het welzijnswerk. De lokale overheid beschouwt het welzijnswerk als een kerntaak. De ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben ertoe geleid dat er een spel van vraag en aanbod is ontstaan, waarbij de uitvoering van het welzijnswerk volgens gedetailleerde bestekken wordt aanbesteed.

Daarnaast kent iedere gemeente van enige omvang haar projectencarrousel, waar in deelvragen worden aanbesteed. De lokale overheid is opdrachtgever geworden van de 'in de markt gezette' en voorheen publieke organisaties en hun nieuwe concurrenten.

In het verlengde van het laatste voorbeeld zou je kunnen zeggen dat de aanbidders van welzijn nu als marktpartij een kunstje uitvoeren dat tot in detail bedacht en beschreven is door de lokale overheid. Deze manier van aanbesteden heeft de relaties wel verzakelijkt, maar in veel gevallen niet geleid tot creativiteit en ondernemerschap bij de aanbieders. Het bewijs hiervan zien we bij de Wmo en de ontwikkeling van combinaties van wonen, zorg en welzijn, waar het welzijnsinstellingen de grootste moeite kost een rol van betekenis te spelen. Het mag duidelijk zijn dat deze vorm van aanbesteden of uitbesteden nuttig kan zijn, maar niet voor het versterken van de realisatiekracht. Het leidt niet direct tot het vergroten van de betrokkenheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij het publieke domein.

2.4.2 Een inniger relatie tussen politiek en burger

De afgelopen jaren zijn veel oplossingen beproefd om lokale politiek en burgers dichter bij elkaar te brengen en de realisatiekracht van de lokale overheid te vergroten. We willen ze niet ongenoemd laten, omdat ze veel hebben gebracht. Interactieve beleidsvorming, enquêtes, monitoring, referenda en ook dualisme dragen in theorie en praktijk bij aan het vergroten van de wisselwerking tussen politiek en burgers bij het bepalen van de agenda en het beleid.

Om hun realisatiekracht te vergroten hebben gemeenten 'schotten' tussen sectoren en diensten doorbroken door programmatisch te gaan werken. In verschillende

gemeenten is de organisatie 'gekanteld' en werken de ambtenaren vraaggericht. Gemeenten zijn zich in toenemende mate bewust dat organisaties waar ze geen, of slechts in beperkte mate, zeggenschap over hebben cruciaal zijn voor de realisatie van hun ambities, bijvoorbeeld woningcorporaties, politie, GGD, zorginstellingen en scholen. Daarom stellen gemeenten zich meer en meer als 'regisseur' op bij het tot stand brengen van de samenwerking die nodig is om de vraagstukken aan te pakken. De gemeente wordt een 'regiegemeente'.

Dit alles heeft de gemeenten veel gebracht. Zo concludeert ruim tien jaar geleden bijvoorbeeld de visitatiecommissie Brinkman in de evaluatie van het grotestedenbeleid dat de steden beter worden bestuurd: 'De stadsbesturen en hun ambtenaren zijn doelgerichter en meer integraal gaan werken.' En: 'Steeds vaker zoekt de gemeente samenwerking met bewoners en maatschappelijke partners in de stad. Er wordt veel overlegd en de steden vragen om inbreng en gedachtewisseling. Bewoners en maatschappelijke partners ervaren dat als plezierig en als een verbetering.' Maar ook: 'De visitatiecommissie constateert voorts ook dat dikwijls voornamelijk oude, vertrouwde partners worden opgezocht met wie men uit hoofde van de bevoegdheden al een relatie heeft. Op terreinen waar de stad taken heeft, ziet de commissie schroom nieuwe partnerschappen aan te gaan.'

Als we zeggen dat de lokale overheid lijdt aan bedrijfsblindheid, doelen we dan ook niet zozeer op het ontbreken van een externe oriëntatie, maar onder meer op het automatisme waarmee bij het zoeken van oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken wordt uitgegaan van de bestaande rolverdeling tussen de lokale overheid enerzijds en burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties anderzijds. De grotere externe oriëntatie van de lokale overheid en betrokkenheid van de samenleving bij beleidsvorming is niet gekoppeld aan een werkwijze die burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zelf medeverantwoordelijk maakt voor de resultaten.

2.5 VAN STAKEHOLDER NAAR SHAREHOLDER

Burgers en maatschappelijke organisaties kunnen meepraten en soms zelfs meebeslissen, ze krijgen budgetten om activiteiten te organiseren of diensten te leveren. Maar iedereen blijft in zijn rol van belanghebbende bij de publieke

zaak en niemand wordt uitgedaagd verantwoordelijkheid te nemen. Het gebeurt nog te weinig dat partijen wordt gevraagd hun creativiteit en ondernemerschap risicodragend in te zetten. Om het in het Engels te zeggen: *stakeholdership* wordt gestimuleerd, terwijl meer *shareholdership* nodig is. De opkomst of beter gezegd introductie van het coöperatieve model in ‘burgerinitiatieven’ is hier ongetwijfeld een voorbode van.

Nog meer schaven en schuren binnen de bestaande institutionele arrangementen en de bijbehorende rolverdeling zal hierin geen verandering brengen. Het laat namelijk de verdeling van verantwoordelijkheden voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken tussen de lokale overheid en burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties intact. Er is een gedragsverandering nodig waarvoor buiten bestaande structuren en denkkaders gekeken moet worden

2.6 WAT LEERT ONS DIT?

Alleen krachtige overheidsorganisaties die resultaten boeken, krijgen het vertrouwen van de samenleving. Wij zijn ervan overtuigd dat het daarom noodzakelijk is te komen tot een werkwijze in het lokaal bestuur waarmee twee vliegen in één klap geslagen kunnen worden: een grotere realisatiekracht van gemeenten en een grotere betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in het publieke domein. En daarvoor is het weer nodig dat overheidsorganisaties de creativiteit en het ondernemerschap in de samenleving maximaal inschakelen en benutten. In essentie is een werkwijze nodig die de bedrijfsblindheid bij de lokale overheid doorbreekt en die burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties van belanghebbende tot verantwoordelijke voor het publieke domein maakt.

3 MAATSCHAPPELIJK AANBESTEDEN

3.1 GRONDGEDACHTE VAN MAATSCHAPPELIJK AANBESTEDEN

De grondgedachte van maatschappelijk aanbesteden is burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties verantwoordelijkheid te laten nemen in het publieke domein door ze te verleiden tot het creëren en realiseren van oplossingen voor maatschappelijke opgaven. Met andere woorden: de verantwoordelijkheid, de creativiteit en het ondernemerschap van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties worden gemobiliseerd voor de publieke zaak.

En als deze partijen (hun) verantwoordelijkheid nemen, betekent dit dat de overheid een stap terug kan doen. Ze kan zich concentreren op het formuleren van de vraag, het stellen van prioriteiten, het formuleren van de kaders en het scheppen van de randvoorwaarden voor de aanpak. De lokale overheid wordt dan misschien kleiner, het aantal betrokkenen bij de publieke zaak wordt zeker groter.

Misschien ten overvloede, maar om misverstanden te voorkomen: politiek en bestuur blijven als eerste aanspreekbaar op de aanpak van de maatschappelijke vraagstukken in hun gemeente. Dat kan niet anders, daarvoor zijn ze gekozen. Bovendien heeft het lokale bestuur wettelijke taken. Agenda en prioriteiten zijn de uitkomsten van het politiek-bestuurlijk proces. Daaraan kunnen – en daarin verandert met maatschappelijk aanbesteden niets – burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties hun bijdrage leveren door hun belangen en ideeën in te brengen.

En een ander mogelijk misverstand: maatschappelijk aanbesteden is geen verkapte bezuinigingsmaatregel, waarbij de overheid probeert de samenleving ‘om niet’ de aanpak en oplossing van vraagstukken in de schoenen te schuiven. Het maatschappelijk aanbesteden levert voor de overheid ‘aanbiedingen’ op waar een prijskaartje aan hangt. Het is een bestuurlijk-politieke afweging of de oplossing van het betreffende vraagstuk die prijs waard is.

3.2 BOUWSTENEN VOOR VERNIEUWING

Maatschappelijk aanbesteden voldoet volgens ons in elk geval aan drie voorwaarden, die we in het vervolg van de tekst uitwerken:

- de overheid weet de échte maatschappelijke vraag te verwoorden;
- de overheid deelt de verantwoordelijkheid voor de aanpak van de maatschappelijke opgaven en legt deze dus gedeeltelijk of geheel in de samenleving;

- burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties nemen hun verantwoordelijkheid bij de probleemanalyse, het bedenken van oplossingsrichtingen en de uitvoering.

3.2.1 De echte maatschappelijke vraag verwoorden

Jongeren zonder of met een lage opleiding zitten in de hoek waar de klappen vallen en komen daar op eigen kracht maar moeilijk uit. Onderwijsachterstanden en schooluitval staan dan ook prominent op elke lokale agenda. Het palet aan oorzaken is bij eenieder genoegzaam bekend. Er is een overvloed aan programma's en projecten om er wat aan te doen, van huiswerkbegeleiding tot stageplaatsen en van survivaltochten tot de aanpak van huiselijk geweld. Vaak netjes SMART geformuleerd en uitgevoerd door toegewijde professionals.

Wat je vrijwel nergens ziet, is de opdracht ervoor te zorgen dat pakweg de helft van de groep jongeren waar het om gaat, aangeeft dat het een stuk beter met ze gaat en dat ze vertrouwen hebben in hun eigen toekomst. Waarom niet? Omdat in het gemeentehuis wordt gesproken over deelvragen en er deeloplossingen worden aangedragen door professionals uit het verkavelde veld van onderwijs, werk en welzijn. Het gaat over coaching, sportbuurtwerk en handhaving van de leerplicht. Allemaal nuttig, maar niet de kern waar het om draait.

Het politieke debat zou moeten gaan over de échte vraag van de jongeren: kans op een plek in de samenleving waar ze zich thuis kunnen voelen, nu en straks. Dan kom je te praten over de mate waarin de jongeren zelf verantwoordelijk zijn voor hun situatie, wat je van ze mag verwachten en op welke steun ze kunnen rekenen. De politiek bespreekt en kiest het type van aanpak: repressie of preventie, stick of carrot. De doelen worden vastgesteld, net als de randvoorwaarden waarbinnen ze moeten worden bereikt. En – essentieel voor de in dit manifest bepleite aanpak van maatschappelijke opgaven – de rol van de lokale overheid wordt expliciet gemaakt en daarmee wordt ook bepaald hoe de samenleving ingeschakeld wordt of kan worden bij de aanpak.

De politiek sorteert op deze wijze voor op het inschakelen van de creativiteit en het ondernemerschap die in de samenleving aanwezig zijn voor de publieke zaak. Dit maakt bovendien het politieke proces spannender en uitdagender. Politici articu-

leren de vragen van burgers, stellen de prioriteiten en scheppen de randvoorwaarden voor het leveren van prestaties die voldoen aan de verwachtingen.

3.2.2 Krachten in de samenleving mobiliseren

Het vergroten van de realisatiekracht van de lokale overheid staat of valt met het vermogen en de bereidheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties om verantwoordelijkheid te nemen voor de publieke zaak. Ze moeten aandeelhouder kunnen en willen zijn.

Stel dat de politiek heeft besloten dat ze het sociale isolement (de echte vraag) van tweehonderd gezinnen in een achterstandswijk wil doorbreken. Hiervoor is 1 miljoen euro beschikbaar. En omdat de meerderheid de overtuiging heeft dat in het bijzonder jongeren het meest gediend zijn bij scholing of een baan, is ook besloten dat na een jaar alle jongeren uit deze gezinnen op school zitten, stagelopen of werken.

Voor de moeders wordt vooral gedacht aan sociale activering, waar mogelijk met doorstroming naar werk. Voor de vaders, voor zover die er zijn, wordt in ieder geval het instrumentarium van de Wet Werk en Bijstand ingezet.

De valkuil van de bedrijfsblindheid staat dan wagenwijd open. Bestuur en ambtenaren schrijven programma's, projecten en bestekken voor de aanbesteding (let wel: niet in de zin van maatschappelijke aanbesteding), al dan niet in wisselwerking met professionals en aanbieders. Bedrijven en maatschappelijke organisaties tekenen in en doen hun kunstje, of beter: ze doen het kunstje dat voor hen bedacht is. Na afloop wordt geëvalueerd. De successen worden gedeeld en de mislukkingen worden toegeschreven aan de randvoorwaarden. In het beste geval wordt alleen de wethouder echt afgerekend, die is immers als enige aandeelhouder verantwoordelijk voor de publieke zaak. Daar heeft hij het – in het verlengde van voorgaande redenering – overigens zelf naar gemaakt door niet van meet af aan de bedrijven en maatschappelijke organisaties risico te laten dragen en aandeelhouder te maken.

Zo had de wethouder er ook voor kunnen kiezen de opdracht voor het formuleren van de aanpak, of zelfs van het mede formuleren van de vraag, neer te leggen bij (samenwerkingsverbanden van) van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties die in potentie de klus kunnen klaren. Die hadden dan hun beste beentje

voorgezet bij het formuleren van een aanpak. En vervolgens had de wethouder op basis van het beste voorstel een 'bestek' op kunnen stellen en kunnen aanbesteden. Bedrijven en maatschappelijke organisaties (dezelfde, maar vanzelfsprekend ook andere) hadden dan vervolgens hun creativiteit en ondernemerschap in de uitvoering kunnen laten zien.

De wethouder had nog een stap verder kunnen gaan. Hij had ervoor kunnen kiezen de echte vraag – het doorbreken van het sociaal isolement – terug te leggen in de samenleving door bedrijven en maatschappelijke organisaties te vragen in concurrentie een aanpak te formuleren en uit te voeren. Dan had de wethouder zich helemaal kunnen concentreren op het bewaken van de echte vraag en de gestelde randvoorwaarden. Hij had dan ook tijd en energie kunnen steken in het stimuleren van het ontstaan van verrassende samenwerkingsverbanden tussen marktpartijen en (semi-) publieke organisaties. Binnen het gemeentehuis waren minder mensen bezig geweest met het dossier, daarbuiten des te meer. Na afloop konden dan niet alleen de successen worden gedeeld, maar ook de mislukkingen. Samen met de andere aandeelhouders in de publieke zaak had verantwoording kunnen worden afgelegd.

3.2.3 Nieuwe verantwoordelijkheden

Om te bereiken dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties verantwoordelijkheid nemen voor de publieke zaak, zal de lokale overheid een stapje terug moeten doen. De politiek zou zich, samengevat, moeten beperken tot het benoemen van de echte maatschappelijke vraag, het maken van keuzes, het stellen van prioriteiten, het scheppen van de randvoorwaarden waarbinnen de vraagstukken aangepakt worden en het volgen van de bereikte resultaten.

Daarbij zijn twee dingen essentieel. Ten eerste moet de opdracht zodanig worden neergelegd in de samenleving dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties geprikkeld worden verantwoordelijkheid te nemen. Bestuur en ambtelijke organisatie zullen moeten durven loslaten om de creativiteit en het ondernemerschap die zo hard nodig zijn te mobiliseren. Ze moeten ook leren laveren tussen de klippen van enerzijds langdurige relaties die de partners positie en zekerheid geven, maar ook leiden tot automatisen en bedrijfsblindheid, en anderzijds de 'spotmarkt' voor maatschappelijke vraagstukken waar niemand investeert in vernieuwing van aanpakken en duurzaamheid van relaties.

Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten op hun beurt verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leefomgeving. Wil niemand verantwoordelijkheid nemen, investeren en risico dragen, dan kan de lokale overheid niet anders dan zich bezinnen op zowel opgave en kaders waarbinnen moet worden aangepakt als de urgentie van het vraagstuk. Daar kan uitkomen dat de randvoorwaarden, waaronder de financiële kaders voor de aanpak van het vraagstuk, moeten worden bijgesteld, maar ook dat het vraagstuk blijkbaar minder urgent is dan in eerste instantie werd gedacht.

3.3 WAT WORDT AANBESTEED?

Maatschappelijk aanbesteden is iets anders dan het 'in de markt zetten' van delen van de lokale overheid en het vervolgens aanbesteden van de publieke taak. Veel maatschappelijke vraagstukken kunnen in principe maatschappelijk worden aanbesteed. De ratio is simpel. Als eenmaal de echte vraag is verwoord en de noodzaak tot een integrale aanpak wordt erkend, is het formuleren van de opdracht voor de maatschappelijke aanbesteding niet ingewikkelder dan voor de interne aanbesteding binnen de eigen organisatie. Of het vraagstuk nu intern of extern wordt belegd: de instructies van politiek en bestuur moeten helder zijn.

Veel vraagstukken kunnen maatschappelijk worden aanbesteed, maar niet alle.

Drie belangrijke voorwaarden om maatschappelijk aan te kunnen besteden zijn:

- er moet een 'markt' van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn die in staat is met goede voorstellen te komen;
- de uitvoering mag niet (te veel) vragen om de inzet van exclusieve overheidstaken, zoals politiewerk;
- het publieke karakter van de uitvoering moet kunnen worden gewaarborgd.

De eerste voorwaarde is niet alleen een vraagstuk van de burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Ook de overheid kan een bijdrage leveren aan het versterken van deze organisaties, zodat zij zich een positie in de 'markt' kunnen verwerven. Bijvoorbeeld door ze in een vroegtijdig stadium te betrekken bij het formuleren van de vraag en de aanpak. De tweede en derde voorwaarde zijn geen absolute waarden, maar verschillen afhankelijk van het politieke en maatschappelijke klimaat. Waar voorheen bijvoorbeeld handhaving een exclusieve overheidstaak was, zien we nu dat steeds meer (semi-)private partijen ruimte krijgen om hierin een rol te spelen.

Verder moet het maatschappelijk aanbesteden nuttig zijn:

- er moet toegevoegde waarde kunnen ontstaan door creativiteit en ondernemerschap;
- de realisatiekracht van de aanpak van maatschappelijke vraagstukken moet worden vergroot;
- de overheid zal zich vanzelfsprekend de vraag naar effectiviteit en efficiëntie moeten stellen.

We geven drie voorbeelden om bovenstaande te verduidelijken.

- 1) Een gemeente wil de leefbaarheid in een jarenzestigwijk vergroten. De analyse is: verloedering van de openbare ruimte, gebrek aan voorzieningen, sociale onveiligheid, criminaliteit en parkeerproblemen. De uitnodiging aan de samenleving is: 'Maak een plan voor het vergroten van de leefbaarheid met als resultaten objectief schoner, subjectief veiliger, geen parkeerproblemen en voorzieningen voor jongeren en ouderen.'
- 2) Bij de Wmo kan de gemeente ervoor kiezen niet zelf een apparaat op te tuigen, maar de volgende vraag aan te besteden: 'Wie helpt ons om ouderen gelukkig oud te laten worden in onze gemeente?' Deze vraag neerleggen in de samenleving kan creatieve aanpakken opleveren, bijvoorbeeld een zorgverlener die met vrijwilligers een samenwerkingsverband aangaat.
- 3) De CITO-scores op de scholen in een achterstandswijk liggen ver onder het landelijk gemiddelde. Autochtone ouders doen hun kinderen liever buiten het stadsdeel op 'witte scholen'. De vraag aan ouders en scholen is dan: 'Maak voor jullie school een plan dat is gericht op het verminderen van onderwijsachterstanden en op het voor alle kinderen en ouders uit de buurt aantrekkelijk maken van de scholen.' Laat de uitvoering van dat plan door scholen en ouders faciliteren. De (afrekenbare) doelen zijn dan: hogere CITO-scores en meer kinderen uit de buurt komen naar de scholen.

3.4 VERSTERKING VAN DE CIVIL SOCIETY, INTERACTIVITEIT EN INTEGRALITEIT

Net als bij de *civil society* staat bij maatschappelijk aanbesteden het realiseren van maatschappelijke doelen centraal. In de civil society pakken burgers en hun organisaties vraagstukken op en gaan aan de slag, al dan niet met steun van de overheid.

Het gaat er daarbij om dat de samenleving zelf formuleert wat er moet worden opgelost en hoe dit het best kan worden vormgegeven. Maatschappelijk aanbesteden is op deze wijze gezien een mogelijke invulling van het begrip ‘civil society’.

Bij maatschappelijk aanbesteden gaat de hoofdrol bij het formuleren en uitvoeren van oplossingen (strategieën) naar burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De interactiviteit ontwikkelt zich op deze manier van mee mogen praten en mee mogen beslissen naar meedoen, medeverantwoordelijkheid nemen en de uitvoering overnemen. Nu beperkt de betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij interactieve beleidsvorming zich in de regel tot het opstellen van de agenda en het maken van een beleidsplan. Gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering is uitzonderlijk. De lokale overheid trekt de uitvoering naar zich toe en gaat daarbij niet zelden op de stoel van de professional zitten. Terwijl de gemeente vakinhoudelijk vaak de ‘amateur’ is.

Het aanbesteden van de echte vraag – wel: kans op een plek in de samenleving voor jongeren; niet: huiswerkbegeleiding of sport – dwingt zowel de beleidsmakers als de uitvoerders zich van meet af aan te richten op het beoogde maatschappelijk effect.

Aanpakken worden geformuleerd vanuit de complexiteit van het vraagstuk en de samenhang tussen deelvragen (geen opleiding, geen werk, geen geld, overlast en criminaliteit). Niet het belang van de specifieke deskundigheden in het veld zijn leidend, maar de integrale verantwoordelijkheid van de ‘opdrachtnemers’ voor het gewenste maatschappelijk effect. Hierdoor komen bij de aanpak zinvolle samenhangen tot stand.

3.5 WAT VRAAGT DIT VAN IEDEREEN?

3.5.1 De lokale overheid: vertrouwen als sleutel

Hier staan we stil bij de verandering in bestuursstijl die nodig is om tot succesvol maatschappelijk aanbesteden te komen.

De gemeenteraad: ruimte geven

Het is de taak van de politiek om de echte maatschappelijke vraag te benoemen, prioriteiten te stellen, kaders te formuleren en randvoorwaarden te scheppen voor

de aanpak. Er moet door de raadsleden een visie worden ontwikkeld voor de lange-termijn, terwijl nu een raadstermijn vaak nog leidend is.

In hun rol van volksvertegenwoordiger vangen leden van de gemeenteraad signalen op uit de gemeente (van inwoners en bedrijven) en ontwikkelen ze een visie op de maatschappelijke opgaven. Oordeelsvorming en het wegen van de signalen zijn daarbij van cruciaal belang. Niet elk signaal hoeft tot beleid te leiden. Vertegenwoordiging werkt ook de andere kant op. Raadsleden hoeven niet alleen de buurt in om te vragen en om signalen op te vangen, zij moeten ook uitleggen, tegengas geven en hun eigen afwegingen benoemen.

Als vraag, kaders en randvoorwaarden zijn vastgesteld, moet de raad vervolgens durven los te laten. Als de raad – ernstige incidenten daargelaten – zelf bij de uitvoering aan de knoppen wil zitten, is het voor bestuurders onmogelijk de vraagstukken maatschappelijk aan te besteden. Bestuurders moeten van de raad de mogelijkheid krijgen een omgeving te creëren die burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties vertrouwen geeft, uitnodigt en uitdaagt mee te doen. Dat lukt niet als er onzekerheid in dit proces sluipt door interventies door de raad.

De bestuurders: verleiden van partners

Maatschappelijk aanbesteden vraagt van bestuurders vooral een open blik en een ondernemende houding. Waar zitten de kansen, welke verrassende verbindingen kan een bestuurder tot stand brengen en hoe maak je als bestuurder gebruik van het welbegrepen eigenbelang van spelers om tot meer te komen? Let wel: welbegrepen eigenbelang kan ook betekenen dat een bedrijf zijn bijdrage wil leveren, omdat dat een goed gevoel geeft of past binnen de bedrijfsstrategie.

Ook bij de bestuurders is vertrouwen een sleutelbegrip. De bestuurder moet kunnen vertrouwen op goede informatie van zijn of haar ambtenaren. Cruciaal daarbij is de houding die wederzijds wordt aangenomen. Als ambtenaren merken dat ‘hun kop eraf gaat’ als er zaken fout lopen, ontstaat er een prikkel om onwelgevallige informatie te ‘verdoezelen’.

Voor samenwerking met externe partij en lijkt vaak het motto ‘Vertrouwen is goed, controle is beter’ leidend. Vrijblijvendheid is inderdaad een groot gevaar bij vrijwillige samenwerking. Externe partijen zullen zich op moeten willen stellen als shareholders en daadwerkelijk verantwoordelijkheid willen nemen voor hun

bijdrage aan het gezamenlijk resultaat. Met samenwerkingspartners worden duidelijke afspraken gemaakt en wordt ook afgesproken hoe wordt gemonitord. Het verschil is dat gemeente en partijen de monitoring samen ontwerpen, bijvoorbeeld in de vorm van nieuwe toezichtarrangementen, waarin ook de uitvoerders een belangrijke rol spelen.

De ambtelijke organisatie: de blik naar buiten

Wat geldt voor de bestuurders, geldt ook voor de ambtenaren: de blik naar buiten, met oog voor de kansen die daar liggen. Waar medewerkers van de gemeente nu vooral wordt gevraagd om zelf beleid en oplossingen te bedenken, moet de focus op 'buiten' komen te liggen: buiten de eigen afdeling, buiten het gemeentehuis (inwoners en bedrijven) en buiten de gemeente (andere gemeenten, bureaus, maatschappelijke organisaties, enzovoort).

Als één is: de blik naar buiten, dan is twee: niet alles zelf willen doen. Ook de ambtenaren moeten alert zijn op realisatiekracht buiten het gemeentehuis. De rol van de ambtenaren verschuift dan van projectmanagement naar procesmanagement en van uitvoeren naar faciliteren en regisseren. Ambtenaren dienen vertrouwen en ruimte te krijgen, ook om onbetreden paden in te slaan. Erkend moet worden dat mensen daarbij eerder struikelen. De ambtelijke organisatie moet zich richten op het herstellen en leren van fouten in plaats van ze koste wat kost te voorkomen. Dat vertrouwen loopt als een rode draad door naar bijvoorbeeld bewoners en bedrijven die initiatief nemen. Met een standaardhouding van 'hoe zorgen we dat het kan' wordt initiatief beter gediend dan met 'dat kan niet, want...'.

3.5.2 Burgers en bedrijven: coproducten

Met maatschappelijk aanbesteden willen we ook burgers en bedrijven in een andere rol brengen. Waar nu nog vaak vragend of zelfs eisend naar de gemeente wordt gekeken, willen we dat ze zelf in actie komen. Betrokkenheid komt van twee kanten. Dit stelt eisen aan de manier waarop de gemeente met initiatief omgaat en de mate waarin zij dat uitlokt. In de praktijk blijkt het vaak gekoppeld te zijn aan personen: actieve buurtbewoners en actieve bedrijven die een goede ingang hebben gevonden bij de gemeente. Gebruik beide als voorbeeld. Op ondernemerschap en het nemen van eigen verantwoordelijkheid moet een beroep worden gedaan. Zorg er dan wel voor dat u ook op initiatief berekend bent.

3.5.3 Maatschappelijke organisaties: ondernemerschap

De gemeente heeft van nature een aantal maatschappelijke partners, zoals welzijnsinstellingen, GGD, politie, woningcorporaties en zorginstellingen. Bij maatschappelijk aanbesteden gaat het naar onze mening om het betrekken van meer dan alleen deze 'natuurlijke' partners. Er kunnen namelijk ook nieuwe allianties tussen deze partners worden gesloten of er kunnen geheel nieuwe (samenwerkingsverbanden tussen) organisaties ontstaan, niet in de laatste plaats met partners die buiten het veld van 'maatschappelijke organisaties' vallen: burgers, bedrijven, verenigingen, scholen, enzovoort.

Het verdient ook aanbeveling om maatschappelijke organisaties eens op een andere manier te bekijken. Is een sportvereniging vooral een leverancier van gezelligheid en lichamelijke inspanning of ook een leverancier van ontwikkelingsmogelijkheden voor risicjongeren? Of een organisatie van jongeren die je over maatschappelijke thema's kunt laten meedenken? En wat is er bij deze organisaties nodig om zichzelf zo te zien?

Hetzelfde geldt voor een voedselbank binnen de gemeente. Zien we haar als charitatieve instelling die voedsel levert aan mensen in armoede of zien we deze organisatie ook als een leverancier van vrijwilligersplekken voor mensen die actief een bijdrage aan de samenleving willen leveren? En wat betekent deze zienswijze voor de maatschappelijke aanbesteding waarop een voedselbank zou kunnen en willen 'inschrijven'?

In een maatschappelijk aanbestedingstraject moet er uiteraard concurrentie mogelijk zijn: partijen mogen niet exclusief worden uitgenodigd om mee te denken. Alleen dan kunnen verschillende alternatieven en oplossingsmogelijkheden tegen elkaar worden afgewogen. Bij maatschappelijke aanbesteding spelen naast de geoffreerde prijs vanzelfsprekend verschillende zaken een rol. Bijvoorbeeld de mate waarin de maatschappelijke opgave aangepakt wordt en/of publiekprivate samenwerking ontstaat en/of er een vernieuwende organisatiestructuur ontstaat. Dit dient wel expliciet te worden gemaakt.

3.5.4 Marktpartijen: partnerschap

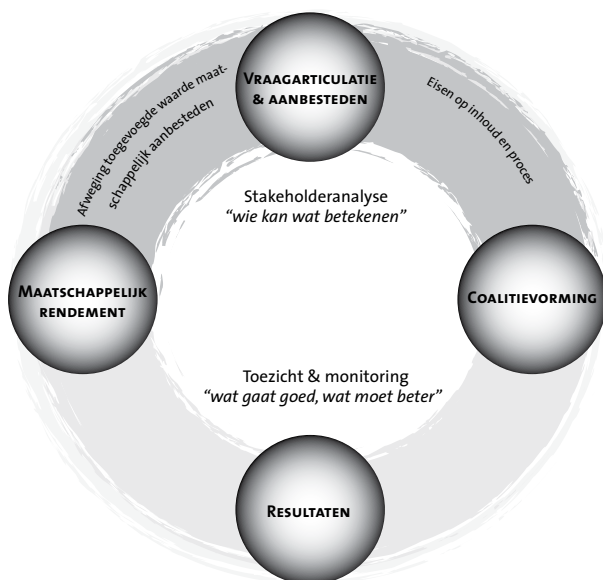
Wij zien voor marktpartijen grote kansen. Maatschappelijk aanbesteden biedt de mogelijkheid om met een nieuwe blik te kijken naar bestaande producten en om daardoor aan productinnovatie te doen. Zoals bij grote bedrijven vaker combinaties ontstaan van hard- en software (denk aan Philips en DE met de Senseo), zo kunnen er ook combinaties ontstaan van woningbouwcorporaties en maatschappelijke instellingen om naast steen ook 'zachte kracht' te realiseren. Deze combinaties kunnen worden uitgebreid met marktpartijen die brood zien in een bijdrage aan een vraagstuk. De combinatiemogelijkheden zijn natuurlijk eindeloos.

Om een voorbeeld te geven: waarom zouden op een maatschappelijke vraag als 'Wie zorgt dat ouderen in onze gemeente gelukkig oud kunnen worden?' een discotheek en een fitnesscentrum niet een coalitie vormen met de woningcorporatie, de welzijnsinstellingen en een zorgleverancier? Het zou niet alleen een verrassende combinatie opleveren, maar ongetwijfeld ook een verrassend aanbod.

We hadden het eerder over vertrouwen. Dat komt hier weer om de hoek kijken. We hebben het over het aanbesteden van maatschappelijke opgaven. Daarbij is het resultaat weliswaar meetbaar, maar omdat het nieuw is kent het ook een zeker experimenteel karakter. Een zeer actieve monitoring is gewenst. Van de marktpartijen wordt daarbij een actieve verantwoording verwacht om ook bij tegenslag snel aanpassingen te kunnen maken. Nieuwe vormen van toezichtarrangementen zijn op hun plaats, waarbij voldoende ruimte blijft voor nieuwe inzichten die gaandeweg de samenwerking ontstaan: over de aanpak, over positieve en negatieve bijwerkingen, over partners die erbij worden gevraagd, enzovoort.



4 DE BELEIDSCYCLUS VERNIEUWD



4.1 DE BELEIDSCYCLUS ALS DENK- EN WERKMODEL

Durft u het aan? Bent u ervan overtuigd dat er in uw gemeenschap voldoende sociaal kapitaal en creativiteit aanwezig is om bijdragen te leveren aan het formuleren van maatschappelijke vragen, oplossingsrichtingen en aanpakken? En aan het realiseren van die oplossingen? Is het antwoord bevestigend, dan is de volgende vraag: 'Hoe kunt u dit vormgeven?' We presenteren daarvoor in dit hoofdstuk een vernieuwde beleidscyclus.

4.2 ELEMENTEN VAN DE BELEIDSCYCLUS

De vernieuwde beleidscyclus, waarin de consequenties van maatschappelijk aanbesteden zijn vertaald in nieuwe stappen, is hierboven weergegeven. We besteden kort aandacht aan de fasen 'Vraagarticulatie & aanbesteden' en 'Coalitievorming' en gaan dan dieper in op 'Stakeholderanalyse' en 'Toezicht & Monitoring'.

U zult zien dat bij het langslowen van de elementen de vernieuwing van de beleids-
cyclus vooral zit in de 'bovenkant' en dat de tegenwerpingen hoofdzakelijk zullen
gaan over de 'onderkant'. De bovenkant heeft betrekking op hetgeen de overheid
anders gaat doen, de onderkant op de uitdaging die er voor de samenleving ligt.
En het is niet onvoorstelbaar dat u zich zorgen maakt of die samenleving het wel
goed gaat doen. Hoe gaat u zorgen dat u krijgt wat u wilt?

4.2.1 Vraagarticulatie @ aanbesteden: 'de echte vraag die de juiste partijen inspireert en mobiliseert'

Wel of niet aanbesteden

De allereerste vraag is of u – gegeven het maatschappelijke vraagstuk, de maat-
schappelijke context, de bestuurlijk-politieke dynamiek, de condities die gelden en
andere elementen – kiest voor maatschappelijk aanbesteden. We hebben in para-
graaf 3.3 drie condities genoemd:

- er moet een 'markt' van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties
zijn die in staat is met goede voorstellen te komen;
- de uitvoering mag niet (te veel) vragen om de inzet van exclusieve overheids-
taken, zoals politiewerk;
- het publieke karakter van de uitvoering moet kunnen worden gewaarborgd.

We hebben in het vorige hoofdstuk ook aangegeven dat maatschappelijk aanbe-
steden op een aantal punten een andere rolinvulling vraagt van betrokkenen, met
als kernwoorden 'vertrouwen', 'ondernemerschap' en 'handelingsruimte'. U zult de
afweging moeten maken of de betrokkenen openstaan voor een nieuwe aanpak en
een nieuwe invulling van de beleidscyclus.

Vraagarticulatie

We hebben uitgebreid stilgestaan bij het formuleren van de maatschappelijke
vraag. U zult, terwijl u uw gedachten hebt laten gaan langs vraagstukken die
zich voor maatschappelijk aanbesteden lenen, hebben gemerkt dat vooral soci-
aal-maatschappelijke vraagstukken hiervoor bij uitstek geschikt zijn. De voorziene
decentralisaties in het sociale domein en Wmo – we hebben het voorbeeld niet
voor niets vaak gebruikt – leent zich bijvoorbeeld voor maatschappelijk aanbeste-
den door de vele dimensies die aan dit vraagstuk zitten en doordat oplossingen
niet altijd eenduidig zijn.

We willen nogmaals benadrukken dat maatschappelijk aanbesteden zonder een goede vraag gedoemd is te mislukken. De formulering van de vraag geeft de ruimte en het kader aan waarbinnen de aanpak en oplossing kunnen worden gevonden. De kunst van het vragenstellen dient hoog in het vaandel van maatschappelijk aanbesteden te staan. In de vragen staat het maatschappelijk rendement centraal en niet deeloplossingen of de uitvoering. Het hoeft overigens niet zo te zijn dat de overheid altijd zelf de vraagarticulatie ter hand neemt. Zij kan ook voortbouwen op vragen die in de samenleving worden geformuleerd en aangedragen.

Aanbesteden

Het aanbesteden – we zijn het met u eens dat de woordkeuze kan leiden tot verkeerde associaties – kent zowel een inhoudelijke als een procesopgave. De inhoudelijke opgave is het stellen van de juiste maatschappelijke eisen die u als overheid en hoeder van het algemeen belang wilt meegeven aan de ‘aanbieders’. Wat zijn de condities waaronder de oplossing mag worden gevonden? Wat zijn de minimum-eisen en op welke wijze wilt u voorkomen dat alleen geldelijk gewin en daarmee gepaard gaande kostenefficiëntie bij de aanbieders voorop komen te staan? Hoe waarborgt u rechtsgelijkheid? Hoe zorgt u dat er verrassende coalities ontstaan van partijen en dat niet uw bekende maatschappelijke partners zich vraag en aanpak toe-eigenen?

Vragen die beantwoord moeten worden – en dat antwoord zal steeds afhankelijk zijn van het vraagstuk – terwijl u niet wilt dat de creativiteit en de verrassende oplossingen van de aanbieders worden beknot.

De procesopgave is echter een nog grotere uitdaging. Hoe vindt u partijen die zich laten inspireren en mobiliseren? Wat kunt u doen om partners te verleiden elkaar op te zoeken en te versterken? U zult het met ons eens zijn dat de kwaliteit van de coalitie van partners uiteindelijk het resultaat en maatschappelijk rendement bepaalt. U kunt partijen laten meedenken bij het formuleren van de vraag, bij het kiezen van een aanpak en een oplossingsrichting, maar u moet aan de andere kant voorkomen dat al ‘voorgesorteerd’ wordt op de aanbesteding.

Het is goed te bedenken dat de formele aanbestedingsvraag kan afwijken van de geformuleerde maatschappelijke vraag, ook al hoeft dat niet. De maatschappelijke vraag kan met vele partijen worden geformuleerd in een proces van interactieve

beleidsvorming, een referendum of met potentiële aanbieders. Het formuleren van de 'aanbestedingsvraag' is exclusief het domein van de overheid, waarin de inhoudelijke en proceseisen worden meegegeven, alsmede (formele) condities waaraan de partijen en de uitvoering dienen te voldoen.

En u kunt bij het aanbesteden kiezen uit varianten. U kunt nadat de vraag is geformuleerd, het formuleren van de strategie aanbesteden. En als de strategie er is, kunt u de realisatie aanbesteden. Of u kunt, verstrekkender, de strategie en de realisatie in één keer aanbesteden.

4.2.2 Coalitievorming: 'verrassende allianties tussen overheid, burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen voor een gezamenlijk doel'

Allianties zijn cruciaal in het maatschappelijk aanbesteden. Het is zeker niet de bedoeling om de aanpak van een maatschappelijke vraag onder te brengen bij uitsluitend een geïnstitutionaliseerde aanbieder. Het gaat juist om de samenwerkingsverbanden van partijen die elkaar kunnen versterken en daarmee kunnen komen tot nog niet gedachte oplossingen, die verankerd zijn in de samenleving. Het mobiliseren van allianties is een opgave die tijdens deze en de voorgaande stap hoog op de agenda van de overheid staat.

Bestuurders zullen alert moeten zijn en kansen moeten zoeken om alliantievorming te stimuleren. Aan de ene kant biedt het formuleren van de vraag daar de mogelijkheid toe, aan de andere kant gaat het ook om formele en informele contacten tussen bestuurders, ambtenaren en relevante partijen: een bezoek, een uitnodiging voor een bijeenkomst, een brief met voornemens, enzovoort. Het instrument van de stakeholder- of netwerkanalyse speelt hierin een belangrijke rol.

4.2.3 Stakeholderanalyse en Toezicht & monitoring: 'wie kan wat betekenen?' en 'wat gaat goed, wat moet beter?'

Stakeholder- of netwerkanalyse

De stakeholderanalyse neemt in elke stap die u in de 'bovenkant' van de beleids-cyclus zet een belangrijke plaats in. Als uw doel is dat maatschappelijke opgaven worden opgepakt door een alliantie van organisaties, dan zult u een goed beeld moeten hebben van mogelijke partners. Welke partijen zouden een rol kunnen

spelen bij het formuleren van de aanpak en het realiseren van maatschappelijk rendement? Wat zijn hun belangrijkste sterkten en zwakten? Hoeveel invloed hebben ze en wat is hun belang? Waarom en wanneer zijn ze te inspireren en te mobiliseren voor het voorliggende vraagstuk? U zult constant een scherp beeld van partijen moeten hebben.

Toezicht & monitoring

U zult om vele redenen een goed instrumentarium willen hebben voor toezicht en monitoring van de voortgang van de realisatie. U kunt denken aan de politieke verantwoording die van u wordt gevraagd, maar ook aan de noodzaak om gevoel te houden bij de puzzels die zich voordoen in de uitvoering. U zult uit uw huidige praktijk herkennen dat beleid ook gestalte krijgt in de uitvoering. Lopen zaken in de uitvoering anders dan verwacht, dan wordt vaak direct gesleuteld aan beleid en randvoorwaarden, zonder dat eerst – via het doorlopen van de hele cyclus – de maatschappelijke effecten ook opnieuw worden benoemd. Dit zal zich ook voordoen als allianties van partijen aan de slag gaan en u zult zeker willen meedenken en meebeslissen over het oplossen van dit soort puzzels, omdat ze raken aan het beoogde rendement dat u en de samenleving voor ogen staat.

Toezichtarrangementen zullen voor maatschappelijk aanbesteden moeten worden ontwikkeld, waarbij de verantwoordelijkheid voor de verantwoording zo veel mogelijk bij de allianties wordt gelegd.



BIJLAGE: VAN PRAKTISCH VERHAAL NAAR VERHALENDE PRAKTIJK

Als u ons betoog hebt gevolgd en enthousiast bent geworden, dan is de kans groot dat het gaat kriebelen. Hoe pakt u het concreet aan? Is er een stappenplan voor maatschappelijk aanbesteden?

We bieden u in deze bijlage een eerste invulling van de stappen van maatschappelijk aanbesteden op de weg naar maatschappelijk rendement. Deze stappen of ingrediënten zijn niet bedoeld als blauwdruk of als enig juiste manier om te komen tot maatschappelijk aanbesteden. Het gaat in onze ogen veel meer om een manier van denken. We beschrijven bij elke stap steeds een aantal algemene aandachtspunten waaraan u kunt denken en proberen u te wijzen op de valkuilen die u wilt vermijden. U zult de meeste aandachtspunten herkennen uit uw huidige praktijk; wij hebben ze in de context van maatschappelijk aanbesteden geplaatst.

VRAAGARTICULATIE

Welke vragen leven er in uw gemeente? Waar liggen de inwoners van wakker? Een top-5 kunt u waarschijnlijk zonder haperen samenstellen. Maar wat kunnen de inwoners, verenigingen en maatschappelijke organisaties hieraan bijdragen? Hoe zien zij de invulling? Welke ideeën hebben ze waarmee u uw voordeel kunt doen? Hoe zorgt u ervoor dat de vraag van de samenleving niet automatisch uw probleem wordt? U hebt als gemeente genoeg te doen zonder de last van de wereld op uw schouders te nemen. Anderzijds bent u wél de partij waar iedereen naar kijkt als er iets moet gebeuren.

In de eerste stap liggen drie vragen voor:

- Hoe haalt u de vragen uit de samenleving actief naar boven?
- Hoe zorgt u ervoor dat u de juiste vraagstukken agendeert?
- Wat zou een goede oplossing zijn voor deze vraagstukken?

Het lijken drie vragen die over hetzelfde gaan, maar er zit een proces van weging tussen. De eerste vraag gaat over het benutten van het netwerk van de gemeente. In onze praktijk komen we vaak tegen dat gemeenten langs gebaande paden denken: de belangengroepen, de wijkpanels, de scholen, de woningbouwcorporaties, de ondernemersverenigingen. U krijgt zo de (nuttige) mening van groepen die zichzelf hebben georganiseerd. Het kan ook anders. Ook een willekeurige bewoner kan met een goede vraag komen of een creatief bedrijf of juist een kleuterklas.

Opgaven worden vaak door bewoners gevoeld, dus daar moeten ze ook worden gezocht.

Op het moment dat de opgaven zijn gevonden, speelt de tweede vraag: 'Wat agenderen we wel en wat niet?' Hier moet een slimme weging plaatsvinden: u moet zich immers niet met elk wissewasje bezighouden en verzanden in cliëntelisme. Daarentegen moet u de bewoners en bedrijven wel laten merken dat u hun signalen ook echt oppakt.

De aanzetten die met het dualisme zijn gegeven, waarbij de gemeenteraad onder meer een kaderstellende taak heeft, komen hier goed van pas. Nodig als raad betrokkenen en geïnteresseerden uit. Beter nog: ga zelf de boer op als zich een vraagstuk aandient en wissel met elkaar van gedachten over de vraag en de mogelijke oplossingen. Vrijblijvend, om uw gedachten aan te scherpen en anderen te prikkelen om met suggesties te komen. Leg vragen ook terug als de gemeente er geen oplossing voor kan of wil bieden.

Als u de vragen of de opgaven hebt geformuleerd, is het van belang de juiste oplossingsrichting te formuleren. Blijf hierbij heel erg dicht bij de opgave: wat moet er nu precies gebeuren om aan de gevoelde opgave tegemoet te komen? En wanneer zijn we tevreden? Even in jargon: we willen geen antwoord in output, maar in outcome: 'Wat gaat er werkelijk veranderen?'

Enkele aandachtspunten:

- Heb ik iedereen goed genoeg de mogelijkheid gegeven om hun ideeën of vragen aan te dragen?
- Maakt de raad voldoende gebruik van haar kaderstellende rol?
- Is de vraag die u stelt voldoende open om het antwoord niet te sturen?
- Richt u zich eerst goed op de doelen en pas dan op de uitvoeringswijze?
- Laat u zich niet beperken door (gepercipieerde) oplossingsmogelijkheden of eigen mogelijkheden?
- Laat u voldoende ruimte voor verrassingen?
- Heeft u het kader duidelijk? Een visie is noodzakelijk om structuur in de discussie te houden.
- En: wees niet bang om uitvoerders bij het bepalen van de opgaven te betrekken.

Stakeholderanalyse

De opgave is nu duidelijk. Het is belangrijk om in deze en de volgende stap de verschillende relevante partijen en hun positie in beeld te brengen. De valkuil is dat u de opgave uit de eerste stap zelf gaat oppakken, omdat u denkt dat anders niemand het doet. Psychologen gebruiken dan wel de vraag: 'Weet u dat zeker?' Om te vervolgen: 'Hoe kunt u dat zo zeker weten?' Het kan een effectieve manier zijn om breder te leren kijken.

Wie is de eigenaar van het probleem en wie kan bijdragen tot de oplossing? Ga maar eens met een aantal mensen brainstormen of associatief denken om te zoeken naar verrassende partijen. Bijvoorbeeld: 'Kan een sportvereniging of scoutingvereniging hierin iets betekenen?' We raden u niet aan om gelijk alle zekerheden over boord te zetten, maar wel om een aantal verrassende combinaties op te zoeken. Kijk eens breder en zie waar het u kan brengen. Bedenk daarbij dat de vindplaats van het probleem niet noodzakelijk de vindplaats van de oplossing is.¹

Het zou ons niet verbazen als u concludeert dat het heel goed mogelijk blijkt om andere partijen dan de gemeente verantwoordelijk te maken voor het oplossen van maatschappelijke opgaven. De gemeente hoeft dan niet met de armen over elkaar te blijven zitten, maar kan bijvoorbeeld actief faciliteren. Als de verantwoordelijkheid maar daar blijft waar hij lag. Dé valkuil is het 'overnemen' van het initiatief.

Na het bepalen van de stakeholders (of beter gezegd shareholders) maakt u een analyse. Wie zijn de spelers, wat zijn hun belangen en wat is de historie met de gemeente? U kunt per speler een korte sterkte-zwakteanalyse maken om te bepalen waar u hem op kunt aanspreken en waarmee u hem kunt prikkelen.

U bepaalt ondertussen ook uw eigen positie: wat is uw huidige rol, wat is uw gewenste rol en tot hoever gaat deze, wat zijn kaders en randvoorwaarden, welke financiële en organisatorische middelen zou u willen inzetten bij wel of niet (of gedeeltelijk) maatschappelijk aanbesteden? Betreft u de raad vooral bij uw beslissing: u doet immers iets nieuws en legt verantwoordelijkheden deels buiten de gemeente. U maakt heldere afspraken met die partijen en blijft gericht op de maatschappelijke effecten (outcome) die u wilt bereiken. Natuurlijk horen daar ook afspraken bij over inspanningen, maar die zijn uiteindelijk slechts een middel.

¹ In het kader van de wijkaanpak hanteert men vaak de stelling: wijkgericht waar het kan, stedelijk waar nodig.

Aandachtspunten:

- Is uw stakeholderanalyse volledig?
- Hebt u het idee dat u het krachtenveld volledig in beeld hebt gebracht?
- Kent u alle spelers (voldoende)? Waar ligt hun kracht? En waar liggen hun (onbenutte) mogelijkheden?
- Zijn partijen bereid om (risicodragend) verantwoordelijkheid te nemen voor het publieke domein?
- Zoom in deze fase voldoende uit: hebt u de context breed genoeg gedefinieerd?
- Hebt u voldoende met deze spelers van gedachten gewisseld?

Aanbesteden

U hebt de maatschappelijke opgave gedefinieerd en hebt nagegaan welke partijen belanghebbend zijn en/of kunnen bijdragen tot de oplossing. Nu komt het aan op het formuleren van de opdracht en het maatschappelijk aanbesteden.

Uiteindelijk gaat het maar om een ding: het realiseren van uw maatschappelijk doel. U wilt realisatievermogen door oplossingskracht genereren. Wij denken dat u dat kunt doen door een aantal verrassende partijen erbij te betrekken. U wilt zekerheid over de hoogte van uw eigen bijdrage: de te betalen prijs en/of de kosten van uw eigen organisatie. U wilt garanties over het behalen van de doelen.

Anders dan u gewend bent met normale aanbestedingen is ons beeld dat u (tegen de huidige trend in) maximaal in contact bent met de partijen die offeren voor een aanpak en die gaan uitvoeren. We pleiten ervoor dat de vraag in onderling overleg zo goed mogelijk wordt afgestemd op het aanbod. Bij normale aanbestedingen bedenkt u hoe u het wilt hebben, waarna u externe partijen binnen verschillende kaders een strak gedefinieerd aanbod laat aanbieden. Wij willen juist maximale uitwisseling om zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen wat nu wel en niet mogelijk is. Alleen dan benut u de creativiteit. Voor Europese regels hoeft u niet per se bang te zijn: u was immers bij de eerdere stappen op zoek naar veel verschillende partijen. U wilt dan ook concurrentie tussen ideeën stimuleren.

Vervolgens worden strakke en duidelijke afspraken gemaakt. Ook de dwarsverbanden tussen de verschillende partijen moeten worden geborgd. Ongewenst is dat de ene maatschappelijke aanbesteding het resultaat van de andere tegenwerkt. Opnieuw: we zien verrassende verbindingen als brug. Verbindingen tussen publieke en private partijen en particuliere initiatieven, tussen bedrijven en verenigingen,

tussen instellingen en stichtingen. Een discotheek en een sportvereniging voor een bruisend centrum, een school en winkeliers voor het verbreken van het isolement van ouderen, enzovoort.

Wellicht vervallen we in herhaling, maar we blijven het belangrijk vinden om te melden. Het gaat om het uiteindelijke resultaat: de outcome. Daarom stellen we vragen als 'Hoe zorgen we dat onze ouderen gelukkig zijn?' in plaats van 'Wie trekt de ouderen steunkousen aan?' Of: 'Hoe zorgen we dat de stad veilig blijft?' in plaats van 'Wie maakt er eenmaal per uur een ronde?' Wij constateren dat er regelmatig bijeenkomsten worden gehouden over initiatief, maar zelden met de vraag naar initiatief.

Bij de gunning gaat het erom dat u zeker weet dat u krijgt wat u vraagt. Daarbij helpt het als er partijen worden gevraagd met een duidelijke maatschappelijke betrokkenheid, gecombineerd met professionaliteit. Aan beide elementen moeten duidelijke eisen worden gesteld. De overheid kan hierin een rol spelen, bijvoorbeeld door logistiek, vakkennis en organisatiekracht beschikbaar te stellen.

Aandachtspunten:

- Maatschappelijk aanbesteden leidt tot verrassende verbindingen. Hierop moet een eventuele aanbesteding ook zijn ingericht: samenwerking met verschillende partijen moet actief worden gezocht en geborgd.
- Houd bij het formuleren van een programma van eisen het einddoel (outcome) altijd in beeld. Afspraken over prestaties (output) mogen deze niet in de weg staan.

REALISEREN

Realisatievermogen vergroten door maximale creativiteit, dat is het doel van maatschappelijk aanbesteden. De uitvoering komt in handen van de (maatschappelijke) partijen. De partijen die de opdracht uitvoeren gaan zich richten op het resultaat, de outcome.

Een optimale maatschappelijke outcome genereren kan alleen als u de opdrachtnemer ruimte geeft om zijn creativiteit in te brengen. Als gedurende het proces blijkt dat een andere oplossing beter is of meer effect sorteert, zult u hiermee rekening moeten houden. Voor de maatschappelijke partijen betekent het ook

dat zij steeds wisselende afspraken met u kunnen maken en niet per definitie een beroep kunnen doen op rechtsgelijkheid en eensluidende voorwaarden. In plaats van sturen op getallen gaat u sturen op samenwerking.

U houdt de vinger aan de pols gedurende de uitvoering. U bent voor de uitvoerder ook benaderbaar bij mee- of tegenvallers. Partnerschap is hierbij het toverwoord, maar de rollen blijven helder: u bent opdrachtgever, de uitvoerder is opdrachtnemer. Een aandachtspunt is het gevaar dat uitvoerders kosten willen besparen, waardoor de kwaliteit onder druk kan komen te staan. Over de kwaliteit van de uitvoering dient u dan ook nauw contact te onderhouden met de opdrachtnemer. Hiervoor is het noodzakelijk dat u zich verdiept in de problemen waarmee hij wordt geconfronteerd en in de oplossing. Ook zult u in de uitvoeringsfase de borging van het project moeten bewaken. U moet zichzelf de vraag stellen: 'Wat gebeurt er als het project ten einde is? Wat betekent dit voor de outcome op de lange termijn?'

Aandachtspunten:

- Goed opdrachtgeverschap betekent dat u de opdrachtnemer in het project vrijlaat.
- U hebt vertrouwen in de uitvoeringskracht van partijen, een aanpassing van de aanvankelijk gekozen oplossingsrichtingen is dus mogelijk.
- Inspirerende toezichtarrangementen houden de vinger aan de pols. Dit toezicht kan ook prima uitgeoefend worden door andere belanghebbenden (medeverantwoordelijken).

MONITOREN & VERANTWOORDEN

Er zijn verschillende instrumenten denkbaar die u kunt inzetten om de kwaliteit van de uitvoering in beeld te brengen en toezicht uit te oefenen. U kunt bijvoorbeeld denken aan verschillende toezichthoudende instanties (niet per se de gemeente), een inspirerend toezichtarrangement of een kwaliteitsmonitor. De gegevens uit de kwaliteitsmonitor kunt u vervolgens nogmaals gebruiken in het kader van evaluatie en verantwoording. Natuurlijk moet er verantwoording plaatsvinden over de correcte besteding van middelen. En u blijft in contact met de uitvoerder. Maar u kunt ook klanttevredenheidsonderzoeken of klantenpanels inzetten om na te gaan of de effecten worden bereikt die u wilde bereiken.

De monitoring die u hebt ontwikkeld en uitgevoerd, kunt u nu inzetten om verantwoording af te leggen. U bent op zoek naar indicatoren om de maatschappelijke effecten te kunnen meten. Natuurlijk is het lastig het verband tussen de gekozen aanpak en de outcome aan te tonen. Daarom moet er ook een kwalitatieve component aan de verantwoording zitten. U gaat in gesprek met betrokkenen, belanghebbenden (medeverantwoordelijken) en natuurlijk de uitvoeringsorganisatie. Zij hebben immers goed zicht gehad op de werkwijze, de problemen waar men in de uitvoering tegenaan liep en de resultaten. Deze gesprekken dienen ook als aanknopingspunt voor een nieuwe vraagarticulatie.

En het mag duidelijk zijn dat bij een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor maatschappelijke vraagstukken ook een gezamenlijke verantwoording aan het publiek plaatsvindt. Dus als er een evaluatie plaatsvindt, zitten alle 'shareholders' achter de tafel, en niet alleen de overheid.

OVER DE AUTEUR

Drs. Mark Waaijenberg (1963) is bedrijfskundige en senioradviseur bij B&A. Hij heeft ruim twintig jaar advieservaring, voornamelijk binnen de publieke sector bij gemeenten, provincies en uitvoeringsorganisaties. Zijn deskundigheid ligt op een breed terrein met een accent op visievorming, strategieontwikkeling en beleidsontwikkeling en samenwerkingsvraagstukken binnen en tussen organisaties. Daarnaast heeft hij ruime ervaring in het organisatieadvieswerk en heeft hij ruim 35 bestuurskrachtonderzoeken uitgevoerd bij gemeenten, provincies en waterschappen.

