

HET DOGMA AANBESTEDEN

en waarom we het in het sociaal domein
achter ons moeten laten



LSA
bewoners

Jos van der Lans

Essay in opdracht van het Landelijk
Samenwerkingsverband Actieve bewoners

De geschiedenis van een mislukking

Er was een tijd voor corona en er komt een tijd na corona. Met daartussen een periode waarin het virus ons aan huis kluisterde, met beperkte bewegingsvrijheid voor het lichaam. Maar die beperking gold niet voor de geest. Het menselijk brein had geen huisarrest. Integendeel, het kreeg alle tijd om na te denken in wat voor een wereld we terecht zijn gekomen en wat voor toekomst we tegemoet willen gaan.

Het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA) vroeg publicist Jos van der Lans deze tussentijd te gebruiken om te reflecteren op de vraag wat een kwart eeuw aanbesteden in het sociale domein nu eigenlijk heeft opgeleverd. Heeft het de innovatie gebracht die het beloofde? Heeft concurrentie tot betere professionals geleid? Is het werk er beter van geworden? En - niet onbelangrijk - wat zijn burgers, gebruikers, bewoners, cliënten er eigenlijk mee opgeschoten?

Jos van der Lans neemt ons mee terug in de tijd. Hij beschrijft waar de ideeën achter het aanbesteden vandaan kwamen, hoe het onder het juk van juristen uitgroeide tot een bestuurlijk dogma en waarom het ongenoegen erover hand over hand toenam.

En hij beschrijft hoe we ervan af kunnen komen.

In het postcoronatijdperk.



LSA
bewoners

Inhoud

1.	Het begin	4
2.	De Alcides-tragedie	11
3.	Steeds preciezer en zorgvuldiger procedures	17
4.	De bedoeling & hoe het uitpakt	25
5.	Georganiseerde discontinuïteit	35
6.	Wat schieten burgers/bewoners ermee op?	47
7.	Aanzwellende kritiek	51
8.	Ontwaken uit een neoliberale droom	61
9.	Sociale infrastructuur definiëren	66
10.	Ideale wereld	79
	Over de auteur	88
	Verantwoording	89
	Colofon	90



1

*De bouwfraude-enquête van 2002 was de druppel die de emmer deed overlopen.
Het gunnen van overheidsopdrachten moest zakelijker, professioneler en transparanter.*

1 Het begin

We schrijven het jaar 2002. Voor het eerst sinds lange tijd is Nederland getuige van een parlementaire enquête, die in de media de nodige aandacht krijgt. Het is ook niet niks wat het publiek krijgt voorgeschoteld. Officieel heet het onderzoek Parlementaire enquête bouwnijverheid, maar iedereen heeft het over de bouwfraude-enquête. Uit de verhoren blijkt dat grote bouwondernemingen en aannemersbedrijven met behulp van een strak gereguleerd informeel systeem sinds jaar en dag de markt van overheidsopdrachten onderling verdelen. Wat begon als een systeem van tamelijk transparante rekenvergoedingen ontpopte zich tot een geheim overleg over wie het winnende 'bouwveloppe'-bod mocht doen. In dat overleg werd vastgesteld hoe andere partijen gecompenseerd zouden worden aan de hand van een zogenaamde schaduwboekhouding of met vormen van onderaannemerschap. Zo hielden grote bouwondernemingen elkaar aan het werk en de winstmarges in stand. De overheid had voor honderden miljoenen het nakijken. Erger: jarenlang werd er door velen, ook binnen de overheid, de andere kant opgekeken, waardoor het systeem in stand kon blijven.



Als de parlementaire enquête wordt gehouden is de werkelijkheid eigenlijk al een aantal jaren aan het veranderen. Er heeft zich een nieuwe geest van de overheid meester gemaakt, die een andere taal heeft binnengebracht vol met Engelse termen. Boeken over *reinventing government* en *New Public Management*, als eerste gelezen door trendgevoelige consultants en alerte organisatieadviseurs, vinden gretig aftrek in smaakmakende beleidskringen. De cursussen 'opdrachtgeven-opdrachtnemen in de sfeer van de overheid' zijn al even populair.

Van alle kanten klonken al geluiden dat de overheid zakelijker en bedrijfsmatiger moest opereren. Maar de bouwfraude-enquête van 2002 was de druppel die de emmer definitief deed overlopen. Aan wie en waarom gunde de overheid opdrachten? Dat moest vanaf nu volledig transparant zijn en professioneel geregeld worden. Ook Brussel - de euro was net ingevoerd - duwde de Nederlandse overheid steeds nadrukkelijker in die richting. Als Europa een grote gezamenlijke markt moest worden, dan moest er ook een eenduidig *level playing field* komen, met uniforme regels waardoor iedereen wist waar men aan toe was en de concurrentie eerlijk kon verlopen.

Die nieuwe zakelijkheid bereikte ook de publieke sector, de ministeries en de lokale overheden. Langdurige subsidierelaties waren al in het decennium daarvoor onder verdenking komen te staan, zeker als niet precies duidelijk was wat er voor het geld werd geleverd. Niet langer de instelling moest gefinancierd worden, zo luidde het nieuwe adagium, maar de *output*, het resultaat. De overheid moest niet vooraf betalen en hopen dat het goed kwam, maar resultaatgericht gaan financieren. Deze vorm van bedrijfsmatig denken leidde als vanzelf tot het gebruik van steeds meer bedrijfsmatige begrippen: outputfinanciering, inkooprelaties, producten. De tijd van goede bedoelingen was voorbij. Er moest waar voor het geld geleverd worden. Dat was rondom de eeuwwisseling de nieuwe *spirit*.

Niet toevallig was het welzijnswerk één van de eerste publieke sectoren waarin gemeenten proefdraaiden met aanbesteden. Het welzijnswerk was immers voor een groot deel gedecentraliseerd. En die trend zou alleen maar doorzetten. Met de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) kregen gemeenten vanaf 2007 steeds meer zeggenschap over een groot deel van het sociaal domein, een trend die met de decentralisaties van maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatie in 2015 een voorlopig hoogtepunt vond.

Daar kwam bij dat er al jaren het nodige te doen was over de vraag wat nu eigenlijk voor dit werk een goede prijs-kwaliteit verhouding was. Een open markt waarbij meerdere organisaties zouden kunnen opteren voor het werk, zou aanbieders verplichten om scherp te calculeren, heldere producten te definiëren en innovatiever te gaan werken. In 1997 had het Amsterdamse stadsdeel Oud-West daartoe de eerste nieuwerwetse aanbesteding van breed welzijnswerk in Nederland uitgeschreven. De winnaar was verrassend voor 020: de Rotterdamse welzijnsorganisatie DOCK.

Het samenvallen van die trend met de verhoren van de bouwfraude-enquête bracht mij ertoe om in september 2002 voor het toenmalige *Tijdschrift voor de Sociale Sector* een column te schrijven waarin ik de lezers meenam naar een nieuwe parlementaire enquête, maar dan twintig jaar later, zeg maar: ongeveer nu.



Plaats van handeling: de publieke verhoorkamer aan het Binnenhof waar getuigen onder ede verhoord worden over de kwestie marktafspraken in de publieke sector. De commissie zit klaar. De bode leidt Dick de Wit binnen, heden ten dage de zeventig gepasseerd, maar in het tijdvak dat de denkbeeldige enquêtecommissie onderzoekt, bestuurder van de Goudse welzijnsorganisatie Factor G en voorzitter van de brancheorganisatie Verdiwel.

Verhoor 2022

Meneer De Wit, u was in 2002 voorzitter van de Vereniging Directeuren Welzijnsorganisaties, afgekort als Verdiwel. Is dat correct?

Ja, dat is correct.

Wat moet de commissie zich voorstellen bij welzijnsinstellingen, meneer De Wit?

Dan moet u toch gauw denken aan een instelling met tenminste honderd werknemers, vaak veel meer, die voorzieningen beheert als club- en buurthuizen, kinderopvang, buurtwerk en opbouwwerk. Er is veel verschil tussen lokale organisaties, maar de kern bestond over het algemeen uit sociaal cultureel werk.

Juist ja, waar sprak u zoal over als directeuren onder elkaar?

Nou ja, over ons werk, we waren in die dagen bezig met een benchmarkingproject, we hadden net een belangrijke stap gezet in de wijze waarop ons werk gesystematiseerd kon worden en wat uniformer geregistreerd...

Dat geloof ik graag, meneer De Wit. Maar sprak u in Verdiwel-verband wel eens over het verdelen van de markt?

Nee, want naar onze mening was er geen sprake van een markt.

Maar meneer De Wit, ik heb hier de notulen van de

Verdiwel-bestuursvergadering van vrijdag 20 september 2002 en daar staat - ik citeer - 'dat het bestuur in een schrijven aan de aangesloten directeuren kenbaar zal maken dat van Verdiwel-leden verwacht wordt dat hun organisatie niet zal meedingen in openbare aanbestedingen van taken en projecten buiten hun eigen regio's'. U ziet dat niet als het onderling verdelen van de markt?

Nee.

Hoe ziet u dat dan, meneer De Wit?

Ik zie dat als een poging om de lokale verankering van ons werk als uitgangspunt te nemen en de continuïteit en kwaliteit van ons werk te kunnen waarborgen.

Ja, dat zeiden de bouwondernemers in die dagen ook toen zij zich voor de parlementaire enquêtecommissie moesten verantwoorden.

Precies, daar hebben we het ook van.

Pardon? Dus illegaal vooroverleg, het verdelen van de markt, dat vond u passende methoden voor het welzijnswerk.

Inderdaad. Kijk, wij werden in die dagen met steeds meer gemeenten geconfronteerd die openbare aanbesteding voor onderdelen van het sociaal cultureel werk wilden uitschrijven. Instellingen in Rotterdam werden dan bijvoorbeeld uitgenodigd om een offerte in te dienen om dat werk in Amsterdam te verzorgen, en instellingen uit Breda konden het zo in Tilburg proberen. Dat was een volkomen absurde, totaal doorgeslagen manier van marktdenken. Wij wilden daar principieel niet aan meedoen, en dat was dus wat we afspraken, overigens in alle openbaarheid, die notulen had u in die dagen gewoon van het internet kunnen halen.

Maar dat was in strijd met de Europese concurrentiebepalingen. Laat ik het anders zeggen: het mocht niet, meneer De Wit!

Mevrouw, het gaat hier niet om beursgenoteerde ondernemingen. Al die zeventig Verdiwel-directeuren waren directeuren van stichtingen zonder winstoogmerk. Al die stichtingen waren groot geworden met



maatschappelijk kapitaal, meestal subsidies. Wat ze deden, hing samen met wat ze wisten van een buurt of een wijk of een stadsdeel. Dat was kennis die in die welzijnsorganisaties langzaam maar zeker was opgebouwd. Het idee dat een welzijnsorganisatie uit Rotterdam beter sociaal-cultureel werk in Amsterdam kon leveren was je reinste geldverspilling, want als ze wat zouden willen weten moesten ze toch bij de Amsterdamse stichting terecht die daar natuurlijk meteen een gepeperde rekening voor zou laten uitgaan. Natuurlijk zou het kunnen dat die Amsterdamse organisatie het werk niet goed deed, maar dan moest je dáár wat aan doen. Dat was ook precies waar Verdiwel mee bezig was, benchmarking, kwaliteitszorg, onderlinge vergelijkbaarheid. En...

Maar waarom wilden die gemeenten dan openbaar aanbesteden?

Dat zo'n gemeente maar bij één welzijnsinstelling terecht kon, was een doorn in het oog van de ambtenaren, ook al hadden ze zelf in de jaren daarvoor aangedrongen dat er één grote organisatie moest komen. Toen die er was, begonnen ze te klagen over gedwongen winkelnering. Nee, met de inhoud wilden ze zich niet bemoeien - daar gaan we niet over, zeiden ze altijd - maar ze wilden wel dynamiek aanbrengen. En markt en dynamiek waren in die dagen synoniemen. Natuurlijk kan een sociaal-cultureel werker uit Breda goed aan de slag in Tilburg, maar dat is een kwestie van personeelsbeleid, niet van een markt.

De Nederlandse MededingingsAutoriteit, de NMA, denkt daar anders over....

Ja, dank u de koekoek, als het aan het NMA ligt moeten we voor het aangaan van een contract voor de exploitatie van een club- en buurthuis in alle Europese lidstaten adverteren. Ziet u dat voor u: een handjevol Finnen dat in Zeeland een clubhuis organiseert. Hou toch op. Wij hebben toen op die vrijdag 20 september 2002 een heel verstandig besluit genomen. En het heeft gewerkt. Uit een internationaal vergelijkend onderzoek van het SCP bleek onlangs dat het Nederlandse welzijnswerk met kop en schouders boven vergelijkbaar werk in andere landen uitsteekt. Hoe denkt u dat dat komt?



2

*Albert van Wingerden in 2003:
'Alcides heeft vestigingen in Aalsmeer, Almere,
Alphen, Amersfoort, Amsterdam, Dordrecht,
Emmen, Landsmeer, Leiden, Purmerend en
Zaandam. Wij willen een "gewone" onderneming
zijn, gewend aan concurrentie en resultaat- en
klantgericht.'*

2. De Alcides-tragedie

Ik schrijf al meer dan 25 jaar columns voor het *Tijdschrift voor de Sociale Sector* (tegenwoordig *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*) en meestal krijg ik daar geen of nauwelijks reacties op. Bij deze column had ik niet veel anders verwacht. Waarschijnlijk zou er op een Verdiwel-vergadering een schalkse opmerking over worden gemaakt en dat zou het dan wel zijn.

Maar het liep anders. Ruim een maand na verschijning vierde het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport haar vijftigjarig bestaan, waarbij staatssecretaris Ross-Van Dorp een redevoering hield over de verdiensten van het ministerie. Aan het einde van haar betoog sprak zij over de toekomst van het welzijnswerk en haalde zij plotseling mijn column aan: 'Ik kan mij vinden in een column van Jos van der Lans in *TSS*. Hij schrijft dat [welzijns]instellingen eigenlijk te weinig prikkels hebben omdat ze de markt "onderling" zo mooi hebben verdeeld. Wat in de thuiszorg wel kan: zorg vanuit een Rotterdamse instelling leveren in bijvoorbeeld Amsterdam, is in het welzijnswerk ondenkbaar. Misschien zou het goed zijn een beetje meer onderlinge competitie tot stand te brengen.'



Ik was er zelf niet bij, maar werd de dag daarna meteen gebeld door de secretaris van Verdiwel, Kees Neefjes, die mij onthutst vertelde dat het ironische karakter van mijn column de staatssecretaris kennelijk was ontgaan. In Den Haag leefden 'ze' nu kennelijk in de veronderstelling dat welzijnsorganisaties de markt liever onderling afgebakend zagen dan dat ze zich lieten uitdagen door openbare aanbestedingen. 'Terwijl dat juist helemaal niet het geval is', aldus de verontruste secretaris. Dat laatste klopte, want ik had eerder al een indringende mail ontvangen van Albert van Wingerden, één van de welzijnsdirecteuren die bij Verdiwel was aangesloten. Van Wingerden was directeur van Alcides, een in Amsterdam Zuidoost ontstane brede welzijnsorganisatie die de laatste jaren energiek op overname- en aanbestedingspad was gegaan. Hij had zich, zo mailde hij mij, zeer gestoord aan mijn column en het antimarktwerving-sentiment dat daaruit sprak.

Van Wingerden schreef: 'Concurrentie en marktwerving zijn voor ons als Alcides al jaren een gegeven en een uitdaging. Om een optimale concurrentiepositie te verwerven (efficiency, kwaliteit, vraagsturing, innovatief vermogen) heb je schaalgrootte nodig. Alcides heeft die de afgelopen jaren bereikt door middel van fusie, gunningen in het kader van aanbestedingsprocedures en overnames. Zo zijn we uitgegroeid tot een aanbieder op het brede terrein van kinderopvang en welzijn met vestigingen in Aalsmeer, Almere, Alphen aan de Rijn, Amersfoort, Amsterdam, Dordrecht, Emmen, Landsmeer, Leiden, Purmerend en Zaandam, en met een personeelsbestand van zo'n 1600 medewerkers. (...) Wij willen een "gewone" onderneming zijn die gewend is aan concurrentie en resultaat- en klantgericht is. Tegelijk willen we een "maatschappelijke" onderneming zijn die investeert in mensen, een "levensloopbestendige" keten van diensten levert en gericht is op maatschappelijke winst. Met deze mail wil ik onder uw aandacht brengen dat er ook aanbieders zijn die nooit mee zouden willen doen aan enigerlei vorm van verdeling van de markt.'

Klassieke valkuil

Eerlijk gezegd had ik nog nooit van Albert van Wingerden gehoord. Zijn opmars in welzijnsland was me een beetje ontgaan. Ik antwoordde hem dat de kwestie mij belangrijk en interessant genoeg leek om daarover *en plein public* in debat te treden, maar helaas is dat er nooit van gekomen. Dat had vermoedelijk alles te maken met het feit dat het niet lang daarna in zijn welzijnsimperium begon te rommelen.

Een net aangestelde vestigingsdirecteur in Amsterdam Zuidoost, Ellin Robles, had bij haar aantreden een enorme financiële en organisatorische chaos aangetroffen. Het welzijnswerk in dit Amsterdamse stadsdeel bleek voor een heel groot deel te draaien op gesubsidieerde ID-banen (het vervolg op de Melkert-banen) en toen daar van overheidswege het mes in werd gezet, liepen de financiële tekorten snel op. Ook op andere fronten kampte de welzijnsgigant met forse tegenslagen. Vooral de markt voor kinderopvang, feitelijk de kurk waar Alcides op dreef, zakte fors in. Doordat de economie stagneerde bleken nogal wat ouders niet langer bereid te zijn om maandelijks 1000 tot 1500 euro neer te leggen voor een kinderopvangplaats. Daardoor dreigde nog een extra tekort van 5 miljoen euro.¹

In een jaar tijd begon vervolgens alles te schuiven wat zo driftig op de aanbestedings- en overnamejacht in het Alcides-conglomeraat bijeen was gesprokkeld. De klokkenluidende vestigingsmanager werd dan wel op staande voet ontslagen, maar dat kon niet verhinderen dat het schip begon te zwalken en al snel averij opliep. De ondernemingsraad ontstak in grote woede over het feit dat ze totaal verkeerd geïnformeerd was. Opdrachtgevende gemeenten eisten garanties (die ze niet kregen) dat hun geld niet wegvloede naar failliete onderdelen elders in het land. Ontslagen werden onvermijdelijk. Interim-bestuurders troffen steeds meer nieuwe lijken in de kast. En uiteindelijk stortte het hele kaartenhuis in, een spoor van miljoenverliezen in het land achterlatend.

Van Wingerden was toen al gedwongen om het strijdtoneel te verlaten. Zelfs zijn vertrekpremie schoot er uiteindelijk bij in. Van hem is in welzijnsland verder weinig meer vernomen. De tragedie was enorm. De enigen die de dans ontsprongen waren de toezichhouders. Dat waren , bestuurders van naam en faam, die aantoonbaar nalatig waren geweest. Maar zij wisten zich dankzij een leger goedbetaalde advocaten en een gedegen aansprakelijkheidsverzekering te vrijwaren van financiële schadeclaims om daarna onverdroten op het toezichthoudende pad voort te gaan.

Wat bestuurder en toezichthouders in dit koningsdrama viel aan te wrijven, was dat zij in een klassieke valkuil tuimelden: namelijk onvoorwaardelijk geloven in het mooie weer dat je zelf hebt voorspeld. Het uitbreidingsmantra ('Alcides is een sterk merk met een sterke financiële balanspositie') had hen blind gemaakt voor de interne draagkracht van de eigen organisatie. Voor tegenspraak toonde Van Wingerden zich doof, zelfs in die mate dat hij autoritaire trekjes begon te vertonen.



Eigenlijk wordt bij Alcides in de kiem datgene zichtbaar wat sceptici vanaf het begin hebben gevreesd. Met prachtige verhalen worden aanbestedingen gewonnen, maar vervolgens wordt het werk gedictieerd door een permanente druk 'van boven' om de kosten zo laag mogelijk te houden - niet voor niets telde Alcides Amsterdam een overvloed aan goedkope ID-banen - en de beschikbare personeelsleden zo efficiënt mogelijk op meerdere locaties in te zetten. Geld (en niet de problemen in buurt of de contacten met burgers) wordt zo het leidend principe. En inmiddels weten we dat het zeer de vraag is of het welzijn in een buurt daar nu echt door wordt bevorderd.²

¹ Zie: Bernadette de Wit, 'Verlammende welzijnsgreep', in *De Groene Amsterdammer*, nr. 32, 9 augustus 2003 - zie website www.groene.nl.

² Bekijk het Alcides-dossier op josvdlans.nl. Een goed inzichtje in het denken van Alcides-voorman Van Wingerden is te lezen in [een interview dat Martin Zuidhof een jaar voor zijn demasqué met hem had voor Zorg+Welzijn](#), 25 juni 2003.

$$TC_{\min} = \min_{n>0} (K \cdot n + E_{\min}(n))$$

Subjectieve wiskunde

Jan Telgen, emeritus hoogleraar inkoopmanagement in Twente, is een bekend criticus van de wiskundige methodiek die gebruikt wordt om winnaars in een aanbestedingsprocedure te bepalen. Telgen: 'Een aanbieder kan bijvoorbeeld voor de beste prijs 50 punten krijgen, een twee keer zo dure aanbieder krijgt dan 25 punten. Dat lijkt logisch. Maar door toevoeging van een derde partij C ontstaat er een verschil in weging van punten, de eerste en tweede partij komen dichterbij elkaar te liggen. Als je vervolgens bijvoorbeeld levertijd en kwaliteit meeweegt en punten geeft, kan er opeens een andere winnaar uit de bus komen. Partij A en B wisselen stuivertje, puur door het meedoen van de derde aanbieder.' Uit Telgens onderzoek blijkt dat dat in een kwart van de procedures het geval is. 'Goh', reageerde iemand op het net, 'nu is wiskundig aangetoond dat de keuze in een aanbesteding altijd een beetje subjectief is.'

3. Steeds preciezere en zorgvuldiger procedures

Je zou denken: de kwestie Alcides zou een lesje geweest moeten zijn. En dat was het ook, zeker in het tiental gemeenten dat de dupe was van het faillissement van Alcides. Maar het werd een lesje de andere kant op. In plaats van nadenken over andere dynamische vormen van gunning en subsidieverlening, werd het aanbesteden zelf geperfectioneerd. De kritiek en bezwaren (zoals bijvoorbeeld het weglekken van gelden naar een andere gemeente) werden in nieuwe procedures in het bestek - of zoals het tegenwoordig vaak genoemd wordt: de uitvraag - omgevormd tot scherpere criteria, waaraan moest worden voldaan. Zo konden instellingen verplicht worden om personeel over te nemen, waarbij hen precies werd opgedragen hoe zij zich moesten verantwoorden. Meerdere instellingen konden tegelijkertijd in een gemeente gegund worden, zodat er geen monopolie zou ontstaan en de instellingen konden met elkaar vergeleken worden en dus gezond met elkaar concurreren.



Daarmee werd de toon voor de toekomst gezet: alles wat je mogelijk tegen het aanbesteden in kan brengen, wordt steeds preciezer ondervangen in voorwaarden en condities waaraan voldaan moet worden. Uiteindelijk leidt dat tot steeds preciezere formats met vereisten waarin de potentiële aanbieder zijn diensten moet zien te verkopen. En het leidt tot onafhankelijke toewijzingsformules, zelfs gebaseerd op wiskundige berekeningen en modellen (zie kader), om zo objectief en onbevooroordeeld tot een 'winnaar' te komen. Veel voorwaarden, veel papier, veel voorschriften. Het is één van de (vele) bewijzen dat marktwerking en bureaucrativering in de publieke sector een intrigerend verbond hebben gesmeed.

Dat proces voltrok zich in alle sferen van de samenleving waar de overheid - *by far* de grootste opdrachtgever van het land - publieke gelden te vergeven heeft. Er is eigenlijk steeds minder wat eraan ontsnapt. Europa heeft daarin een sterk sturende rol gespeeld, niet eens zozeer actief, maar als een door juristen aangejaagde vorm van zelfverplichting. Want wie zondigde tegen de Europese fundering van een zo open mogelijke, transparante markt, waar staatssteun tot een minimum moet worden beperkt, zou zomaar op een reprimande van Brussel, zo niet een boete, getrakteerd kunnen worden. Aldus de juristen. Zoals dat wel op meer terreinen het geval was, waren we in Nederland in dit opzicht roomser dan de Brusselse paus. Algemene richtlijnen uit Europa werden dan ook met het verstrijken van de jaren steeds gedetailleerder ingevoerd voor steeds meer sectoren, zoals de nutssectoren van water- en energieleveranciers, openbaar vervoer en post- en telefoon.

$$\frac{(I_s + i_v \cdot T)^2}{TC_{\min}} = \min_{n > 0} (K \cdot n + E_{\min}(n))$$

$$FTQ = n^* = \arg \min TC_{\min}$$

Aanvankelijk werd het aanbesteden geregeld via ministeriële besluiten voor Aanbestedingsregels bij overheidsopdrachten en voor Speciale Sectoren. Maar uiteindelijk culmineerde dat in een wet, de Aanbestedingswet 2012, die inmiddels al een aantal keren herzien en aangescherpt is. En in het actieprogramma *Beter aanbesteden* wordt de wet voortdurend gemonitord en geëvalueerd. Want het onderwerp levert een hoop discussie op, niet in de laatste plaats natuurlijk omdat het als vanzelf winnaars en verliezers genereert, waarbij de laatsten bij voortdoring zo hun twijfels hebben of de uitkomst wel helemaal zuiver tot stand is gekomen en of het hele proces geen doorgestoken kaart is geweest.

We leven dus nu in een wereld waarin aanbesteden de normaalste zaak van de publieke wereld is geworden. Er is een rijksaanbestedingskalender. Er zijn publicatiebladen van de Europese Unie, met een dagelijkse update: de *Tender Electronic Daily*. Er is een website, www.tenderned.nl, waar alle overheidsaanbestedingen gemeld moeten worden. Er is een expertisecentrum PIANOo, gesubsidieerd door het ministerie van EZ en met een specialist 'aangeboden sociaal domein'³. Er is een arbitrage-instantie voor ondernemers die menen dat er regels geschonden zijn en dat hen onrecht is aangedaan. En er zijn natuurlijk vele tientallen bureaus die de ondernemers kunnen helpen om zo goed mogelijk door de procedure te komen. Het is kortom een complete industrie, of noem het wat denigrerder: een circus.

Dick Jansen, eind jaren negentig stadsdeelbestuurder in Amsterdam en vanaf 2009 regiodirecteur bij DOCK Haarlem, heeft de omslag aan den lijve ervaren: '25 jaar geleden was het in welzijnskringen nog volstrekt ongehoord om ons werk op te vatten in termen van producten. Ik herinner me nog goed de sessies in mijn stadsdeeltijd waar dit jargon werd geïntroduceerd door consultants. Als stadsdeelbestuurders keken we daarbij enigszins besmuikt naar elkaar en dachten: dit is niet onze wereld. Nu hebben we een 'productenboek' en spreken we over de resultaten van Q1 en Q2 alsof het de normaalste zaak van de wereld is. KPI's (kritieke prestatie indicatoren) bevatten voor ons geen geheimen meer. Verzakelijking voert de boventoon, aanbesteding is gemeengoed geworden.'

Overigens hoeft niet alles aanbesteed te worden, er zijn zogenaamde drempelwaarden vastgesteld, waarboven wel en waaronder niet hoeft te worden aanbesteed. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen diensten, leveringen en werken, die allemaal een eigen drempelwaarde hebben. In het sociale domein gaat het doorgaans om vormen van dienstverlening, zoals Wmo-zorg of jeugdhulp. Daarvoor gelden strikte bepalingen en procedures die al snel een specialisme apart vormen, waarvoor zich zowel aan gemeentezijde als aan instellingszijde aparte afdelingen hebben ontwikkeld. Zeker binnen de overheidssfeer is daarin de rol van juristen steeds prominenter geworden. Hun wil is in aanbestedings-Nederland wet geworden. 'Het mag niet' overruled elke inhoudelijke overweging. Daardoor komt het voor dat aanbieders die jarenlang naar volle tevredenheid hun werk doen tot een aanbestedingsprocedure worden verplicht. Met alle mogelijke verrassingen van dien.

Technocratische illusie

In het sociale domein is aanbesteden inmiddels dus schering en inslag geworden. Er zijn allerlei varianten tot ontwikkeling gekomen, waardoor de opdrachtgever kan voorsorteren, kandidaten kan selecteren en het proces in fasen kan bijsturen. Het spel wordt daardoor steeds verfijnder gespeeld, maar ontkomen doe je er niet aan. Het heeft, zoals gezegd, ook andere namen gekregen: in plaats van "aanbesteding" spreekt men als het gaat om het sociale domein bijvoorbeeld steeds vaker van "uitvraag", een aanduiding waar de gemeente Utrecht mee begonnen is. Misschien is het de bedoeling dat het dan wat sympathieker klinkt, maar de vaak perverse effecten zijn er niet minder om - zeker als het over het sociaal werk gaat.

Het idee van aanbesteden is, zoals bekend, voortgekomen uit de sfeer van de economie, waar het in de vorm van prijsopgaven en offren natuurlijk al eeuwen oud is. In deze sfeer werkt de markt heel simpel. Je hebt een materieel product nodig, zeg honderdduizend enveloppes. Je vraagt bij meerdere leveranciers een prijsopgave. En je kiest voor die leverancier die het snelste of goedkoopste levert of superieure enveloppes

in de aanbidding heeft. Klaar. In principe geldt hetzelfde voor een groot infrastructureel project als de verbreding van een snelweg of een tunnel graven onder een rivier. Dat is natuurlijk oneindig ingewikkelder (je kunt immers moeilijk af van het bedrijf die het werk aanneemt als deze er prutswerk van maakt), maar wat er uitkomt is helder te omschrijven en je kunt goed aangeven op basis waarvan je tot het besluit bent gekomen. Desondanks lopen de kosten bij vrijwel alle grote infrastructurele projecten uit de hand, maar dat even terzijde.⁴

In het sociale domein ontbreekt die helderheid. Het gaat om zaken als leefbaarheid, gezondheid, preventie, schuldsanering, achterstandsbestrijding, jongerenoverlast - allemaal belangrijke zaken, maar allemaal gekoppeld aan menselijke factoren die een grote mate van onvoorspelbaarheid in zich dragen. Het is al moeilijk nauwgezet vast te stellen wat precies de inspanningen moeten zijn om resultaat te bereiken, laat staan wat effectieve interventies zijn. Omdat het product moeilijk heel precies is af te bakenen, verschuift in de aanbesteding het accent van een exacte omschrijving van het product naar zorgvuldigheid in de procedure.

Omdat we niet weten wat we precies willen bereiken, moeten we extra zorgvuldig zijn in de procedure en juridisch deze zo zuiver mogelijk laten verlopen. Dus selecteren we in de procedure allerhande factoren en rubrieken, waar we voor de beoordeling gewichten en scores aan toekennen. We proberen onafhankelijke buitenstaanders mee te laten beoordelen, sterker: we besteden



het hele traject uit aan onafhankelijke bureaus – dat alles vanuit het idee om zo objectief mogelijk over iets subjectiefs te besluiten en alle partijen een gelijke kans te bieden. In de procedure wil men zoveel mogelijk te weten komen, maar vaak ook weer in zo weinig mogelijk woorden. Een antwoord op een vraag mag bijvoorbeeld niet meer dan 200 of 300 woorden bevatten, of het aanbod mag niet in meer dan vijf A4-tjes beschreven worden. Wie meer inlevert, valt af. Anders dreigt er oneerlijkheid.

Dat alles creëert in hoge mate een schijnbeeld, een technocratische illusie. Simpel gezegd: we houden onszelf voor de gek. Hoe meer spelregels het aanbesteden fijn slijpen, hoe groter de kans dat de schijn het wint van de werkelijkheid. Het is eigenlijk precies hetzelfde als het meten van intelligentie met behulp van een intelligentietest. De test pretendeert het IQ te meten, maar uiteindelijk meet het vooral de vaardigheid om een test in te vullen.

Zo werkt het ook bij het aanbesteden. Aanbestedingshandigheid kan zomaar een doorslaggevende rol spelen. Inschrijvende partijen willen de risico's minimaliseren (het gaat in veel gevallen immers om behoud van werkgelegenheid) dus huren ze daarvoor professionele hulp in die hen in staat stelt zich beter te verkopen. Het kost wat, maar ja... het zou wel heel lullig zijn als je de boot mist omdat je ervan hebt afgezien. En als iedere inschrijvende partij dat doet (eigenlijk sta je op achterstand als je het niet doet) dan begint de aanbestedingsprocedure steeds meer het karakter te krijgen van een competitie van schijnbeweringen, een test wie het beste de uitschrijvende overheidsinstantie naar de mond praat/schrijft.



³ Zie: www.pianoo.nl. PIANOo heeft bijvoorbeeld een speciale handreiking gemaakt voor het aanbesteden in het kader van de WMO en Jeugdwet.

⁴ Dat wijst ook op een ander probleem. De fixatie op uitbesteden en aanbesteden betekent dat binnen het overheidsdomein specialistische inhoudelijke expertise steeds schaarser is geworden. Inhoudelijke kennis is in deze transformatie ingeruild voor proces- en procedurekennis. Daardoor is het steeds moeilijker om echt een ervaren en gedegen oordeel te vellen, waardoor er nogal eens een beroep wordt gedaan op onafhankelijke deskundigen (die niet bij lokale praktijken betrokken mogen zijn). Maar juist omdat die geen gevoel hebben over lokale geschiedenissen en verhoudingen kleeft er aan dergelijk georganiseerde aanbestedingsprocedures een verhoogd risico van misbeoordelingen, met alle nadelige en ontwrichtende gevolgen van dien.

A hand is shown holding a wooden block with a target icon. Below it, another wooden block with gear icons is visible. The background is a blurred blue and white.

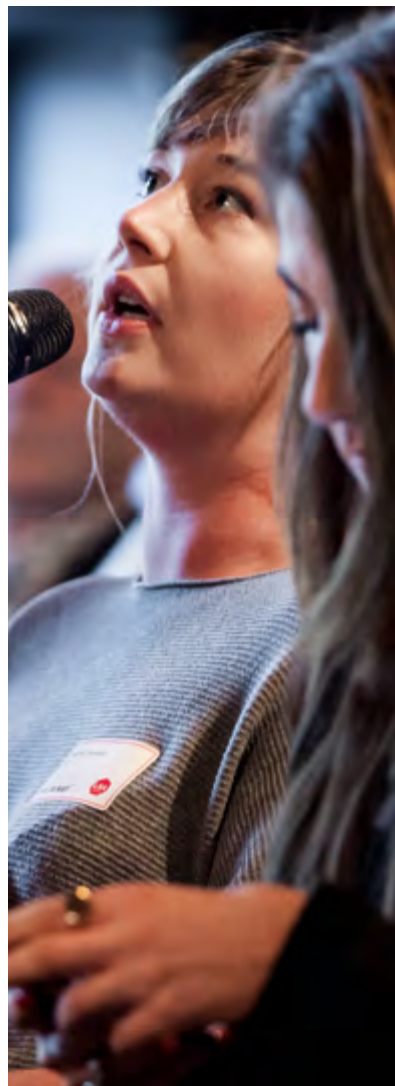
4

Als je jarenlang werkt met een groot aantal organisaties die moeizaam samenwerken en je moet omwille van krappere budgetten echt veranderen, dan kan je een aanbestedingsprocedure goed gebruiken om iets af te dwingen.

4. De bedoeling & hoe het uitpakt

Misschien is het goed om nog even in herinnering te roepen waar het ook al weer allemaal om te doen was. Verdiwel-voorzitter Dick de Wit noemde het in zijn denkbeeldige verhoor de ambtelijke aversie tegen gedwongen winkelnering. Oftewel: wethouders hadden zo ook hun eigen ambities en ideeën en voordat ze daarvoor welzijnsorganisaties in beweging kregen, zat hun ambtsperiode er zo ongeveer op. Dat voedde een voortwoekerende onrust over dit type organisaties. Politici, maar ook leidinggevende ambtenaren wilden een veel directere vertaling zien van politiek-bestuurlijke ambities. Aanbesteden is daartoe een probaat instrument, want dan koop je de ‘producten’ die bij je ambities passen. Dat was het idee.

Rondom de eeuwwisseling waren nogal wat moderne bestuurders in de publieke sector verslingerd aan de uitdrukking ‘prestaties uit het verleden geven geen garanties voor de toekomst’. Het zal ongetwijfeld ook een mantra zijn geweest waarmee Albert van Wingerden op strooptocht was gegaan in welzijnsland. Het was het parool waarmee het nieuwe ondernemerschap zijn entree legitimeerde in



de publieke sector: je moet voortdurend om je heen moet kijken, niet altijd hetzelfde blijven doen, je moet alert zijn op nieuwe kansen, want dan kan je erop anticiperen. Routines zijn dodelijk, kansen grijpen is het zesde zintuig. Het is ook een argument om oude partijen uit het zadel te wippen, misschien hebben ze wel goed werk geleverd, maar nu zijn we toe aan iets nieuws: garanties uit het verleden...

Het is de mentaliteit van het *New Public Management*, een managementstijl die weinig op heeft met geschiedenis. Dat gedachtegoed greep niet alleen in ambtelijke kringen om zich heen, maar bracht ook aan de 'aanbodzijde' – bij managers en bestuurders van aanbieders van zorg- en welzijnsdiensten – de gemoederen in beweging. Het zette aan tot een nieuw soort maatschappelijk ondernemerschap, gericht op kansen, op zoek naar nieuwe dingen, vol van vernieuwing en innovatie. Zelfkritisch, zoekend en voortdurend alert. In dat wereldbeeld is aanbesteden een managementuitdaging.

Voor de overheid geeft het aanbesteden bovendien de mogelijkheid om nieuwe aanbieders te verleiden de markt te betreden. Zeker als het volume aanzienlijk is (bijvoorbeeld in de thuiszorg of bij wijkteams), dan zou het zomaar kunnen dat relatief kapitaalkrachtige partijen er brood in zien en zich inschrijven met een uitgewerkt plan. Daarmee kunnen er heel andere vormen van bedrijfsvorming hun intrede doen, waardoor bijvoorbeeld met minder middelen meer productie of betere dienstverlening kan worden gerealiseerd. Aanbesteding maakt aldus een einde aan min of meer gesloten markten. Precies zoals Verdiwel-voorzitter Dick de Wit het formuleerde: dan kan de opbouwwerkorganisatie uit Rotterdam een poging ondernemen om in Amsterdam voet aan de grond te krijgen. Of nog onverwachter: dan kan bij wijze van spreken een schoonmaakbedrijf pogen om binnen te dringen op de markt van de thuiszorg of buurtgerichte ondersteuning.

Laat nu beide zijn gebeurd.

DOCK

Toen de stedelijke organisaties voor opbouwwerk, maatschappelijk werk en ouderenwerk gedecentraliseerd werden naar de toen nog bestaande deelgemeenten, werd in Rotterdam, in 1996, DOCK opgericht. Deze welzijnsorganisatie kwam voort uit het oude Rotterdamse opbouwwerk dat de wijken Crooswijk en Kralingen (vandaar de C en de K in de naam) als werkgebied toegewezen had gekregen. De bazen van DOCK voelden zich daardoor tekortgedaan, opgesloten in een te klein gebied. Ze wilden en ze konden meer.

Zij werden geprikkeld door de eerste openbare aanbesteding van welzijnswerk in Nederland in het Amsterdamse stadsdeel Oud-West. Ze deden mee en...wonnen. Niet veel later haalden ze in Oud-West ook het opbouwwerk binnen en in Amsterdam-Noord het jongerenwerk. DOCK stond ineens symbool voor het nieuwe welzijnswerk: dynamisch en ondernemend. De organisatie werd in 2007 gevraagd de failliete inboedel van de Haarlemse welzijnsorganisatie Radius over te nemen. En in 2014 wonnen ze een aanbesteding in Zaanstad voor de organisatie van twee wijkteams.

DOCK werd een bekende en gevreesde prijsvechter, die onlangs nog in Utrecht voet aan de grond kreeg door de aanbesteding van de sociale makelaars binnen te slepen. DOCK had haar zaakjes goed voor elkaar. Maar ja, ze werden ook met de keerzijde van het aanbesteden geconfronteerd: uiteindelijk moesten ze hun positie in Amsterdam Oud-West en De Baarsjes weer aan een andere aanbieder prijsgeven. *It's all in the game.*



DOCK staat voor ondernemerschap en vernieuwing. Zo afficheren ze zichzelf ook en welke ambtenaar zou niet van dit soort teksten onder de indruk raken: 'DOCK maakt het verschil voor de burgers in de gebieden waar wij werkzaam zijn door een scherpe antenne voor de maatschappelijke ontwikkelingen en de vertaling daarvan in nieuwe werkwijzen. DOCK speelt creatief in op de ontwikkelingen in de samenleving. Zo staat DOCK altijd in de startblokken om invulling te kunnen geven aan nieuwe werkwijzen. Zo kon DOCK direct met het reeds ontwikkelde concept van de *blended* dienstverlening aan de slag toen de overheid plannen voor de participatiemaatschappij presenteerde.' Ikzelf heb geen idee wat *blended* dienstverlening is, maar geef toe: het klinkt best goed! (Even googelen leert dat het hier gaat om een succesvolle vorm van dienstverlening waarin 'verschillende vormen van online en *face to face*-contact worden gecombineerd. Met de hulp van vrijwilligers en professionals wordt ingezet op het vergroten van eigen kracht en netwerk zodat zij mee kunnen doen in de maatschappij.⁵)

Facilicom & Inluzio

Een andere succesvolle tenderaar komt ook al uit de regio Rotterdam: Inluzio, een telg uit de Facilicom-familie, oorspronkelijk een schoonmaakfamiliebedrijf dat enorm is geëxpandeerd in de facilitaire dienstverlening (schoonmaak, beveiliging, onderhoud, personeelsdienstverlening, bouw, catering, huishoudelijke hulp). In 2012 was de omzet ruim één miljard euro en telde de onderneming opgeteld 32.000 werknemers. Je kunt rustig zeggen: een gigant met een kapitaalcracht die in het land van zorg en welzijn niet eerder vertoond is.

In 2012 - met een enorme leegstand op de kantorenmarkt en een stevige dip in het schoonmaakwerk - besloot Facilicom te gaan investeren in de sector zorg en welzijn. Ze zagen vooral een markt in het omvormen van bestaande sociale werkvoorzieningen naar sociale ondernemingen en namen zich daarnaast voor te investeren in nieuwe buurtgerichte concepten en ondernemingen. Niet schrikken, liet president-directeur Hans Gennissen weten, zinspelend op de aversie in welzijnsland tegen

winst etende ondernemingen: 'De rendementseis die Facilicom intern hanteert (3-4%) past goed bij de zorg- en welzijnssector. We zijn weliswaar kapitaalcrachtig, maar toch niet te vergelijken met *private equity* partijen die ook investeren in deze markt. Wij gaan onze competenties in de bedrijfsvoering inbrengen zonder de autonomie van de professionals in het veld aan te tasten. Ons model is gericht op het boeken van duurzaam maatschappelijk resultaat in gezamenlijkheid met gemeenten en bestaande dienstverleners.'

Incluzio maakte in ieder geval niet de fout die Alcides het decennium daarvoor maakte. Ze zochten steeds lokale partners om in een gemeente hun aanbestedingsslag te slaan en spraken in hun presentatie enorm tot de verbeelding. Zij zijn zeer overtuigend met een fiere en dynamische combinatie van ondernemerschap en het inspelen op de behoefte aan een integrale buurtgerichte aanpak. Incluzio-directeur Peter de Visser: 'Incluzio heeft de ambitie om preventie, zorg, ondersteuning en dienstverlening te integreren in één lokale organisatie. Door de integrale benadering worden niet alleen individuele (zorg)vragen opgelost maar kunnen meteen andere collectieve problemen in de wijk worden aangepakt en voorkomen.'

Incluzio speelt, aldus De Visser, met zijn bedrijfsmodel in op de decentralisatie van taken en bevoegdheden vanuit de centrale overheid naar gemeenten. 'Doel daarvan is het beleid veel effectiever en efficiënter te maken. Dat is ook nodig, want de overheid kort tegelijkertijd



fors op de budgetten. De overheveling van taken zal echter niet veel effect hebben als de verkokering van activiteiten in stand blijft. Door zorg, dienstverlening en het sociale domein te integreren willen we de stap zetten van de huidige, productiegerichte werkwijze naar resultaatgericht werken. In dat systeem worden partijen, anders dan nu, juist beloond voor preventie en effectief werken en staat het behaalde maatschappelijke rendement voorop.⁶

Incluzio begon in Rotterdam, maar haalde in Utrecht met de zeventien Buurteams Sociaal vanaf 1 januari 2015, de begindatum van de decentralisatie van het sociaal domein, een grote buit binnen. De Utrechtse Buurteam-aanpak, waarbij de leidinggevenden van de teams worden aangeduid als buurtondernemers, veegde zo ongeveer het hele welzijnswerk in de Domstad van de kaart, maar zorgde samen met een strakke aansturing van de gemeente Utrecht voor een werkwijze die langzaam maar zeker indruk begon te maken. De kosten liepen niet gierend uit de klauwen, zoals dat in andere gemeenten nogal eens het geval was. De teams functioneerden naar behoren, burgers waren er snel bekend mee. Dat maakte andere gemeenten nieuwsgierig en Incluzio een kansrijke partij in nieuwe aanbestedingsrondes. Inmiddels is Incluzio neergestreken in Zaanstad, Leiderdorp, Leiden, Hollandse Kroon en Venlo. Ze wint terrein in de jeugdzorg door een alliantie met Horizon. En ze staat op het punt om in samenwerking met Cordaan een fors deel van Amsterdam te veroveren, waar vanaf 2021 het Utrechtse Buurteam-model wordt ingevoerd, en ja, wie is daartoe beter geëquipeerd dan Incluzio?

Deze opmars voltrok zich overigens niet zonder slag of stoot. In Venlo sloeg de keuze voor Incluzio in als een bom onder de leden van de zeven Buurteams die in een samenwerkingsverband de afgelopen vier jaar laagdrempelig welzijnswerk en sociale dienstverlening hadden georganiseerd. Ze voelden zich in het pak genaaid. In de procedure was, volgens hen, van alles misgelopen; de gemeente had bij hun presentatie de beloofde apparatuur niet klaar staan zodat ze een video op een laptop moesten presenteren. Maar kennelijk wilde de gemeente van de

oude structuur af. Meer op gevoel dan op basis van helder beleid. Want over de toekomst van de Buurtteams was in de gemeenteraad nog geen besluitvorming geweest, de nieuwe visie stond nog niet op papier. De toekomst stond pas na de aanbesteding op de agenda. Maar voor dat het zover was, was voor de zittende buurtteams het doek al gevallen.

Dat was moeilijk te verkroppen. De betrokken organisaties lieten het er niet bij zitten en besloten verhaal te halen bij de rechter, eerst via een kort geding, later nog eens via een hoger beroep. Beide keren gingen ze bot. Dat is een steeds terugkerend refrein in de geschiedenis van het aanbesteden in het sociale domein: de rechter ziet zelden iets onoorbaars. Volgens de site aanbestedingsnieuws.nl die alle perikelen rondom aanbestedingen op de voet volgt, komt het eigenlijk nauwelijks voor dat de rechter een gemeente terugfluit. De rechter houdt zich namelijk ver van een inhoudelijk oordeel, hij kijkt of het allemaal volgens de boekjes is verlopen. En dat is natuurlijk zo, de gemeentelijke juristen zitten er bovenop om daar op te letten. Formeel valt er op de procedure dus niks aan te merken, terwijl het ongenoegen juist zit in de gedachte dat er vooringenomen te werk is gegaan, dat de subjectiviteit het van de zogenaamde objectiviteit gewonnen heeft. Ja, probeer dat maar eens te bewijzen.⁷

Transformeren via aanbesteden

Aanbesteden is voor veel gemeente de hefboom geworden om fundamenteel veranderingen in het sociaal domein te forceren. Sinds de decentralisaties vanaf 1 januari 2015 zingen op de stadhuizen de woorden transitie (de overgang van rijk naar gemeente) en transformatie (andere manier van werken) rond. Die transformatie wordt gedragen door woorden als integraal, wijkgericht, ontkokerd, generalistisch; het is het vocabulaire dat Includio zich tot in de puntjes eigen heeft gemaakt. Lees hun brochure *Elke buurt een betere buurt*⁸ en je ziet het transformatiedenken ervan af spatten. Ja, en als je dan jarenlang in een gemeente werkt met een groot aantal organisaties die moeizaam samenwerken, gebakken zijn aan hun eigen werkwijze of cultuur, en je moet - omwille van de krappere budgetten en

ruimere verantwoordelijkheden – echt veranderen, dan kan je een aanbestedingsprocedure goed gebruiken om iets af te dwingen. Dat is het moment dat Includio, als het even kan met een lokale partner, in het gemeentelijke blikveld verschijnt. Het bedrijf kan het zich permitteren dat er voortdurend een paar mensen op het vinkentouw van de aanbestedingsmarkt zitten. Ze hebben de ambitie om een groot deel van de markt te veroveren en laten geen kans lopen.

In Hollands Kroon, een gemeente in de kop van Noord-Holland, heeft Includio zelfs de complete uitvoering van de Wmo van de gemeente overgenomen. In deze uitgestrekte gemeente zat men enorm in de maag met meer dan honderd aanbieders waar inkooprelaties mee moesten worden onderhouden en mee moest worden afgerekend. Dat kostte alleen al een hoop administratief personeel, en veel gedoe. Uiteindelijk werd dit hele pakket via een aanbesteding aan Includio gegund, die als privaatrechtelijke organisatie subtieler en makkelijker schoon schip kon maken dan een overheidsorgaan.

Het heeft gewerkt. Inmiddels is het aantal aanbieders teruggebracht tot onder de vijftig. Uiteraard niet tot ieders tevredenheid; er zoemt veel ongenoegen rond, daar in de kop van Noord-Holland. Pgb-houders zijn ontevreden, een aantal aanbieders voelt zich verstoten. Maar de wethouder is zo tevreden over de innige samenwerking dat ze voortdurend over ‘wij’ spreekt als het over Includio gaat. In feite maakt het bedrijf in de gemeente de Wmo-dienst uit en kan de gemeente geen kant op. In 2019 had Includio een miljoen extra nodig om de Wmo uit te voeren. De gemeente kon, net zoals dat ging bij de Amsterdamse metrobouwers die voortdurend met onvoorziene budgetoverschrijvingen op de proppen kwamen, weinig anders doen dan het geld op tafel leggen: ze waren in feite compleet afhankelijk van Includio.⁹

⁵ Zie Movisie.nl voor een mooi voorbeeld van een redelijk effectief gebleken interventie (in 2013 is er een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse -MKBA op uitgevoerd) die vervolgens niet door DOCK kon worden doorontwikkeld omdat het Rotterdamse stadsdeel Charlois bij de volgende aanbestedingsronde ineens andere accenten legde. De combinatie van collectieve en individuele dienstverlening, het centrale kenmerk van *blended* dienstverlening, werd in een volgende periode uit elkaar getrokken en anders toebedeeld. Hier wreekt zich dus de gegroeide distantie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en het gebrek aan inhoudelijke expertise bij de lokale overheid, waardoor het beleid gaat surfen op de vierjaarlijkse golven van het bestuur en het gevoel voor continuïteit uit het oog wordt verloren.

⁶ Citaten van Hans Gennissen en Peter de Visser afkomstig van de website van Inluzio.

⁷ De case-Venlo alsmede het antwoord op de vraag waarom klagers vrijwel altijd bakzeil halen bij de rechter worden uitgebreid besproken op de site aanbestedingsnieuws.nl door aanbestedingsjurist/filosoof S.M. Ploeg: 'Welzijnsorganisaties Venlo verliezen kort geding aanbesteding', op www.aanbestedingsnieuws.nl, 19 december 2019.

⁸ Inluzio-brochure Elke buurt een betere buurt.

⁹ Zie: Eelke van Ark, 'Hoe een schoonmaakgigant in gemeente Hollandse Kroon zorgmonopolist werd.' Gepubliceerd op: *Follow the Money*: [bekijk dit artikel op www.ftm.nl/tag/facilicom](http://www.ftm.nl/tag/facilicom).

5

Hans van Ewijk deed in 2008 onderzoek naar hoe professionals in buurten in hun vak staan. Hij trof verwarring en onzekerheid aan. Sociaal werkers hadden vaak geen idee of ze een jaar later ook nog actief zouden zijn in de wijk, waardoor elk vooruitzicht op het tot stand brengen van duurzame verhoudingen ontbrak.



5. Georganiseerde discontinuïteit

Laten we eerlijk zijn. Soms kan het geen kwaad als de bezem door het lokale veld van zorg & welzijn gaat. Het is een sector die nogal eens van projectsubsidies aan elkaar hangt. Bovendien is het werkveld de afgelopen decennia in een positie gemanoeuvreerd waarin de instellingen jaar in jaar uit alle zeilen bij moeten zetten om te overleven en daardoor steeds nadrukkelijker hun oren moeten laten hangen naar de grillen van gemeenten. Die op hun beurt een allesbehalve consistent beleid op deze organisaties loslaat.

Daarmee is meteen de zere vinger gelegd op de dieperliggende tragiek achter de gemeentelijke schoon-schip-aanbestedingsdrang in het sociale domein: het is opruiming houden in een toestand, die je zelf hebt gecreëerd. Je maakt er eerst een soort projectenfabriek van en een paar jaar later (als de complete gemeentelijke afdeling inmiddels door andere ambtenaren is bevolkt (iets wat om de zoveel jaar aan de orde is), verwijt je de projectenfabriek dat die een projectenfabriek is. En vervolgens haal je een frisse speler van buiten binnen om weer helemaal opnieuw te beginnen.



Dat is natuurlijk niet echt redelijk, precies de reden waarom gemeenten dit schoon-schip-motief nooit hardop verkondigen. Zouden ze dat wel doen, dan moeten ze niet alleen hard maken dat het niet goed gaat (wat al lastig is), maar eigenlijk ook hardop toegeven dat ze zelf gefaald hebben (wat het schoon-schip-maken een beetje onredelijk maakt). Maar gelukkig is er dan de externe noodzaak tot echt transformeren vanwege de door Brussel verplichte aanbesteding die alle partijen een gelijke kans geeft om te opteren voor de komende periode, een objectieve methode met als impliciete belofte dat het beste bod zal winnen. Is het vreemd dat sommige deelnemers daar wel eens de gedachte aan overhouden dat de uitkomst vooraf vast stond?

Systeem in beeld

Er wordt, zeker door de partijen die buiten de boot vallen, veel geklaagd over het aanbestedings(on)recht. Meestal wordt dat afgedaan als een uiting van slechte verliezers. Jammer genoeg ontbreekt het aan historisch onderzoek over wat nu de lange termijn-effecten zijn van om de vier, vijf jaar uitschrijven van een nieuwe ronde aanbesteding en van steeds wisselende aanbieders. Het zou een mooi onderzoek zijn: neem een buurt en kijk wat er de afgelopen vijfentwintig jaar aan professionele dienstverlening langs is gekomen, welke organisaties aan het roer zaten, hoe lang de professionals er gewerkt hebben en wat nu op langere termijn de duurzame impact van het aanbestedingsbeleid is geweest.

Ik vrees dat het een onthutsend beeld zou opleveren.

Het zal waarschijnlijk eenzelfde indruk achterlaten als die uit het onderzoek sprak dat de gemeente Amsterdam inmiddels al meer dan tien jaar geleden liet verrichten naar de hulpverleningsgeschiedenis van een multiprobleemgezin. *Systeem in beeld* heette het onderzoek, en het enige wat de onderzoekers hadden gedaan was in een tijdbalk alles en iedereen op een rijtje zetten die zich met het probleemgezin had bemoeid en dat over een periode van zes jaar. Dat konden ze overigens niet opmaken uit de dossiers, maar op aanwijzing van de gezinnen brachten ze de professionals bijeen in een werkconferentie en lieten hen

vertellen wat ze wanneer hadden gedaan. Door alle interventies in de tijd naast elkaar te leggen konden de onderzoekers (en dus ook de hulpverleners zelf) reconstrueren wat er de afgelopen zes jaar met een multiprobleemgezin was gebeurd. Dat was niet niks. Gemiddeld telden ze voor elk onderzocht gezin in zes jaar veertig intakes, twintig plannen van aanpak, een bemoeienis van tachtig professionals en twintig organisaties. En dat alles zonder dat het multiprobleemgezin er nu zoveel beter van was geworden. Niet helemaal onbegrijpelijk dat de dienstdoende wethouder, dat was indertijd Lodewijk Asscher, sprak over het monster van Frankenstein.

Het onderzoeksteam had alle interventies in de afgelopen zes jaar uitgetekend op de achterkant van een behangrol, die bij elkaar meer dan vier meter lang was. Zelfs de hulpverleners die meededen aan de werkconferenties schrokken zich rot. Gedurende die zes jaar was het verloop onder hen zo groot geweest dat de continuïteit eigenlijk geheel in handen was gekomen van het gezin zelf die daar zo op de eigen wijze dankbaar gebruik van had gemaakt.¹⁰

Ik denk dat het beeld niet veel anders zou zijn als we dezelfde operatie zouden uitvoeren voor een probleemwijk. Hans van Ewijk deed ongeveer tegelijkertijd met het onderzoek *Systeem in beeld* onderzoek naar hoe professionals in buurten – zeg maar opbouwwerkers, sociaal-cultureel werkers, sociaal werkers – in hun vak staan. Hij trof verwarring en onzekerheid aan. Verwarring



over wat er nu precies stond te gebeuren (stuurde de overheid nu op werksoort, voorzieningen of op gebieden?) en onzekerheid over wat de toekomst te bieden had. Dat leidde onder meer tot het voortdurend opstarten van nieuwe projecten en tot het door de stad heen schuiven van professionals die vaak met geen mogelijkheid konden zeggen of ze een jaar later ook nog actief zouden zijn in de wijk. Hierdoor ontbrak eigenlijk elk vooruitzicht op het tot stand brengen van duurzame verhoudingen. Van Ewijk concludeerde dat veel lokaal sociaal beleid zich uiteindelijk manifesteert als georganiseerde discontinuïteit. 'De neiging vooral projectmatig te werken, op incidenten te reageren, innovatief te willen zijn, professionals te laten rouleren leidt tot veel onzekerheid over de duurzaamheid van de contacten, de interventies, het aanbod en het beleid.'¹¹

Dat is dus de keerzijde van de aanbestedingsideologie: georganiseerde discontinuïteit. Ze creëert onzekerheid, niet alleen bij professionals, maar ook bij werkgevers: kan ik een vast arbeidscontract aanbieden als over anderhalf jaar het werk in een nieuwe uitvraag in de aanbidding gaat? Is het niet handiger om met flexibele arbeidskrachten te werken? Dat soort angstvallige overwegingen komt de kwaliteit van het werk, de duurzaamheid van opgebouwde contacten in een buurt of het functioneren in tal van formele en informele netwerken natuurlijk niet ten goede. Zoals het probleemgezin de enige constante was in de reeks hulpverleningsinterventies, zo kan je ook zeggen dat in de meeste wijken zowel de actieve als de kwetsbare bewoners de constante zijn in de omgang met professionele dienstverleners. Zij wonen er, de professionals komen en gaan. Regelmatig aanbesteden is nu niet bepaald bevorderlijk om daar verandering in aan te brengen, want bij elke nieuwkomer begint het proces van zich in een wijk nestelen, van netwerken opbouwen, contacten leggen weer opnieuw. Nogal wat bewoners kunnen daarbij een aanval van vermoeidheid moeilijk onderdrukken.

Kleine maar cruciale kennis

Aanbesteden in het sociale domein, zo zal een gedegen historisch onderzoek naar de ervaringen van de afgelopen kwart eeuw ongetwijfeld duidelijk maken, brengt niet alleen de gewenste vernieuwing, maar zorgt vrijwel altijd ook voor kapitaalvernietiging. Er wordt "kapitaal" in al zijn verschijningsvormen verspild. Er gaat kennis verloren, ervanuit gaande dat de organisatie die moet afhaken in de voorafgaande periode zich verbonden heeft met andere organisaties, vrijwilligers, andere professionals en dat daar kennis over mensen en de wijk in is opgeslagen. Kennis bovendien die vaak persoonlijk is, in de vorm van telefoonnummers, ontmoetingsplekken en vertrouwde gezichten. Dat is kleine, maar vaak cruciale kennis, waar in de aanbestedingsprocedures doorgaans geen rubriek voor bestaat, maar die uiterst relevant is en opnieuw moet worden opgebouwd. Daar gaat geruime tijd overheen.

Dat zou overkomelijk zijn als het personeel wordt overgenomen door de nieuwe aanbieder. In de meeste aanbestedingsprocedures wordt daar ook op aangedrongen, maar geen nieuwkomer legt zich daarop vast. Veel verder dan een inspanningsverplichting willen de meesten niet gaan, vanuit hun standpunt bepaald niet onlogisch want als ze iedereen zouden moeten overnemen dan vrezen ze dat het wel heel moeilijk wordt om de belofde vernieuwing te realiseren.

Toch gaat men in gemeentelijke kringen er soms wel heel gemakkelijk van uit dat de beste krachten wel zullen overgaan naar de nieuwe aanbieder. Dick Jansen, tot september 2019 regiodirecteur van DOCK in Haarlem, kan zich er nóg over opwinden. Vanuit DOCK Haarlem was hij ook actief met jongerenwerk in Aalsmeer. DOCK, we bespraken de organisatie eerder als de eerste prijsvechter in het welzijns- en vooral jongerenwerk, kreeg in 2019 daar de deksel op zijn neus toen de gemeente een tender had uitgeschreven voor jongerenwerk. Dat werk was de afgelopen jaar naar volle tevredenheid door vier ervaren jongerenwerkers van DOCK verricht. DOCK leverde een tot in de puntjes verzorgd bod in bij de gemeente, eigenlijk in de verwachting dat continuering de logische uitkomst zou zijn. Tot hun niet geringe

verbazing koos de gemeente voor een andere organisatie, omdat die iets extra's hadden geboden. Iets meer hulpverlening, aldus de gemeente. Jansen reageerde verbijsterd: 'Maar dat heb jullie helemaal niet gevraagd.' Klopt, zo verdedigde de gemeente zich, maar het getuigde van vindingrijk initiatief.

Een maand later hing de gemeente aan de lijn: 'Hé Dick, de beste jongerenwerkers vertrekken, hoe zit dat nu, ze zouden toch bij de nieuwe organisatie aan de slag kunnen?' Jansen: 'Nee, dat was niet de afspraak, maar een mogelijkheid, maar zij hebben geen vertrouwen in de nieuwe aanbieder en zijn elders bij DOCK aan de slag gegaan. Dat hadden jullie kunnen weten.' Dus moest het jongerenwerk in Aalsmeer weer bij af beginnen.

Kapitaalvernietiging

Het gaat overigens niet alleen om verspilling van kapitaal met betrekking tot kennis en professionele ervaring; er is ook sprake van kapitaalvernietiging in de sfeer van financiële kosten. Vrijwel alle partijen worden met extra kosten geconfronteerd. Dat begint bij het inhuren van aanbestedingsspecialisten door meerdere betrokken instellingen, die doen dat uiteraard niet voor niets. Ook gemeenten tasten vaak behoorlijk in hun buidel. Nogal eens wordt de hele procedure uitbesteed aan een gespecialiseerd bureau die de garantie biedt dat de hele procedure met de juiste objectieve zorgvuldigheid en zonder enige vooringenomenheid zal worden georganiseerd. Dat loopt al snel behoorlijk in de papieren. Er



zijn voorbeelden bekend dat voor een tender van 400.000 euro 100.000 euro aan procedurekosten werd uitgegeven. Dat is natuurlijk buiten proporties, want het is simpelweg geld dat niet aan jongerenwerk of zorgondersteuning wordt besteed.

Tenslotte zijn er natuurlijk altijd frictiekosten. Er zijn mensen werk aan het doen dat daarna aan een andere aanbieder wordt gegund. Het gaat eigenlijk altijd over een soort bedrijfsovername. Zoals gezegd: meestal is er sprake van een inspanningsverplichting van de nieuwe aanbieder om personeel over te nemen, maar dat gebeurt nooit helemaal. Dus moet de oude werkgever die toch al een deel van zijn omzet kwijt is, ook de portemonnee trekken om transitiekosten te betalen. Misschien dat Inluzio daar ergens in het miljardenvermogen van Facilicom een reservering voor heeft kunnen maken, maar een kleinere lokale welzijnsorganisatie heeft die mogelijkheid niet. Het verliezen van een grote aanbesteding resulteert daarom nogal eens in een faillissement of het stopzetten van de organisatie. Het is opmerkelijk dat deze frictiekosten eigenlijk nooit in de aanbestedingsbegroting worden meegenomen, terwijl ze natuurlijk wel oppoppen in het proces. En iemand ze moet betalen.

Het betekent ook dat grote vermogende organisaties, zoals Inluzio, op de lange termijn in het voordeel zijn. Ze kunnen zich immers veroorloven om grotere investeringen te doen en allerhande aanloopkosten voor lief te nemen. Sterker, tendentieel zal de dominante aanbestedingslogica een vorm van schaalvergroting op gang brengen die ook in andere sectoren te zien is geweest toen ze geconfronteerd werden met een vorm van marktwerking. Om minder afhankelijk te zijn van één financier/opdrachtgever zoeken organisaties een grotere schaal. Als deze strategie eenmaal is neergedaald is de behoefte aan verder groeien definitief gevestigd. Zo creëert het proces van aanbesteding steeds grotere spelers. Dat creëert dan ook weer een nieuwe dynamiek, want als éénmaal een zekere schaal is bereikt, dan komen kleinere organisaties bij de grote "schuilen". Zo kreeg DOCK in 2018 drie overnames op die manier in de schoot geworpen: partijen die zelf vroegen om overgenomen te worden.

In dat proces is het moeilijk, zo niet onmogelijk, om je te beperken, om niet te willen groeien. Er groeit een moeilijk te verzadigen hongerigheid, we zagen het al gebeuren met Alcides-bestuurder Albert van Wingerden. Organisaties raken besmet met het rupsje-nooit-genoege-virus die uiteindelijk ook Alcides de das om deed. Daar zit ook een idee achter: hoe groter de schaal, hoe makkelijker je risico's kunt spreiden. Hoe minder je afhankelijk bent van de grillen van één gemeente of één financier, hoe goedkoper je overhead, hoe beter je innovatievermogen. Jammer is wel dat we inmiddels voldoende bewijs hebben dat die vlieger lang niet altijd op gaat. Zoals Dick Jansen het zegt: 'Hoe groter je wordt, hoe hoger je in de prijsklasse van de onderhoudende diensten komt te zitten. Een grotere schaal vraagt om een heel nieuw ict-systeem. En ja, dat is wel even duurder. Je moet meer gaan controleren, dus de overhead wordt helemaal niet vanzelf goedkoper. Integendeel zelfs.'

Wat wel stijgt zijn de inkomsten van de bestuurder want die zijn in de daarvoor geldende WNT-normen gekoppeld aan omzetten en aantallen, een stil motief dat de honger om te groeien onbewust kan aanwakkeren. Je móet bovendien als bestuurder wel, want als jij het niet doet, doet de concurrentie het wel. Wie niet hongerig is, loopt de kans te worden opgegeten.

Tenslotte gaan grote organisaties om een aanbesteding binnen te halen scherp calculeren op de prijs. Voor een winnend bod moeten de kosten zo laag en de opbrengsten zo hoog mogelijk zijn. Dat mechanisme zorgt ervoor dat op de werkvloeren de boog steeds strakker gespannen moet worden, dat is precies de werkdruk waar in de zorgsector zoveel over te doen is. Het is allemaal precies op het randje berekend. Hierdoor kan zelfs het nagestreefde voordeel van de steeds grotere grote schaal ineens zelfs in een nadeel omslaan als de externe omstandigheden veranderen, zoals dat een aantal jaren geleden in de thuiszorg gebeurde. Thuiszorgaanbieder TSN, een gigant met 12.000 werknemers, viel in 2016 om na een groeiperiode van tien jaar toen de loonkosten van een nieuwe CAO niet op te brengen waren. In plaats van dat de lokale onderdelen elkaars tegenslagen konden opvangen, stortte het hele bouwwerk in.

De thuiszorg vormde in het vorige decennium sowieso een slagveld. Google op “faillissement thuiszorg” en er verschijnt een hele reeks organisaties in beeld die het loodje hebben gelegd, omdat ze de in een nieuwe CAO afgesproken loonsverhoging niet konden betalen. Ze raakten in de financiële problemen en konden vervolgens hun contracten met gemeenten niet meer nakomen. Bedenk dat er bij elk faillissement vele tientallen cliënten zijn die ongevraagd met de gevolgen worden geconfronteerd.

Cherry-picking

Het wordt in stadhuisen vaak ontkend dat aanbesteden in het sociale domein een neerwaarts drukkende werking heeft op de loonkosten. Daar gaat het niet om, zeggen de tenderbeoordelaars, wij letten juist ook op de kwaliteit, op de *outcome*. Maar dat valt moeilijk vol te houden: de gemeentelijke begroting kent geen oneindige rek, dus is een scherpe prijs wel degelijk van belang. De aanbieder presenteert om te winnen een zo hoog mogelijke productie tegen zo laag mogelijke kosten. En mocht dat geen negatieve uitwerking hebben op de lonen, dan heeft het dat wel op de werkdruk: de werknemers moeten wel meer doen.

Dat brengt bovendien nog een ander risico in beeld. Het risico van *cherry-picking*. De verleiding om voor het snelle succes te gaan of voor de klant die geen uren van je tijd vraagt. Er is sinds de introductie van het *New Public Management* zo'n kwart eeuw geleden een prestatie- en calculatiecultuur in het sociale domein neergedaald, waarin veeleisende of veel vragende kwetsbare burgers niet echt aan professionele populariteit hebben gewonnen - om het maar wat eufemistisch uit te drukken. Dat is een soort stilzwijgend proces, op gang gebracht door gemeenten die in kwantitatieve prestaties zijn gaan denken en aanbestedingsprocedures in het leven hebben geroepen die dat misschien zelfs ongewild impliciet afdwingen, al was het maar omdat je na afloop van de gunningsperiode wel goede papieren moet overleggen. Moeilijke klanten zijn niet populair als de caseload al helemaal volgelopen is. Zo ontstaan bijna sluipenderwijs omstandigheden die professionals niet op het pad brengen van de

meeste weerstand en ook niet in contact met de lastigste gevallen. De tendens is eerder omgekeerd.

Maar misschien wel het meest verontrustende effect van een kwart eeuw aanbesteding en marktwerking is dat het sociaal domein in steeds ongunstiger omstandigheden is gedrongen om op eigen kracht een herkenbare vorm van professioneel vakmanschap te ontwikkelen. Weliswaar is er recent gekozen om alles onder de noemer van sociaal werk te verenigen - hbo-opleidingen zijn nu allemaal onder deze paraplu georganiseerd - maar dat wil nog geenszins zeggen dat er een helder beeld is van wat we van de nieuwe sociale professionals kunnen verwachten. Laat staan dat ze actief kennis uitdragen over het soort maatschappelijke problematiek waarmee ze in de weer zijn.

De afgelopen 25 jaar is de professionele logica steeds meer afhankelijk geworden van wat er in de stadhuizen over bedacht wordt. Als het over gezondheid gaat, erkennen we het gezag van artsen. De coronacrisis heeft dat nog eens nadrukkelijk laten zien. Als het over het sociale domein gaat, wordt het hoogste woord echter gevoerd door bestuurders, ambtenaren en wethouders. Sociale professionals lijken in het vertoog geen partij te zijn, althans niet in sprekende, beleidsmatige en opiniërende vorm. Een kwart eeuw aanbesteden heeft daar ongetwijfeld het nodige aan bijgedragen. Deze grillige vorm van aansturen heeft het vak ontdaan van de rust en de infrastructuur die nodig zijn om professionaliteit te ontwikkelen. Zo zijn we in een situatie beland waarin we steeds hogere eisen stellen aan wat er in het sociale domein en in de sociale basis moet worden gedaan, terwijl de omstandigheden om dat voor elkaar te krijgen steeds onzekerder zijn geworden.



¹⁰ Ik schreef eerder over dit onderzoek in: "Frankenstein op een behangrol", in *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, september 2008. [Bekijk deze publicatie op de website www.josvdlans.nl](http://www.josvdlans.nl). Zie ook: Douwe van den Berg, Simen van der Goot, May-Britt Jansen, *Cirkel van onmacht; mechanismen in hulpverlening*, [op de website van simenvandergoot.nl](http://www.simenvandergoot.nl).

¹¹ Over het onderzoek van Hans van Ewijk schreef ik in het maart-nummer 2008 van het *Tijdschrift voor sociale vraagstukken* de column "Georganiseerde discontinuïteit": [bekijk deze publicatie op www.josvdlans.nl](http://www.josvdlans.nl). Het onderzoek verscheen later dat jaar: onder redactie van Vincent de Waal (2008), *Samenspel in de buurt. Burgers, sociale professionals en beleidsmakers aan zet*. Amsterdam: SWP, [bekijk deze publicatie op www.verwey-jonker.nl](http://www.verwey-jonker.nl).



6

Aanbesteden en vrijwilligerswerk

Een welzijnsorganisatie heeft 1200 vrijwilligers in zijn database staan. Wat gebeurt daarmee als ze de aanbesteding verliezen? Overdragen kan niet zomaar, want daar steekt de Algemene Verordening Gegevensbescherming een stokje voor.

6. Wat schieten burgers/bewoners ermee op?

Wat betekent deze geschiedenis voor burgers, voor bewoners in een wijk of voor kwetsbare mensen, die op enigerlei wijze op incidentele of intensieve ondersteuning zijn aangewezen? Of voor mensen die als actieve bewoners in de weer zijn met de leefbaarheid van de wijk? Of die als vrijwilliger verbonden zijn aan een organisatie die in een aanbestedingsronde het onderspit delven?

Om met de laatste vraag te beginnen, dat is een interessante case. Neem bijvoorbeeld U-centraal, een organisatie in Utrecht die in de Domstad het merendeel van het vrijwilligerswerk organiseert, van mantelzorg tot vrijwilligers die sociaal raadsleden bijstaan, van klusjesmannen tot maatjes en buddy's. Bij elkaar staan er zo'n 1200 actieve Utrechters in de kaartenbak, die begeleid worden, gematcht of simpelweg ergens aan het werk worden gezet. U-centraal heeft onlangs de aanbesteding 'gewonnen' en een contract voor de komende zes jaar binnen gesleept. Gelukkig! Maar stel nu dat ze de laatste uitvraag niet was doorgelopen. Wat gebeurt er dan met die kaartenbak met 1200 Utrechters? Overdragen aan de nieuwkomer kan niet zomaar, want daar steekt de Algemene Verordening Gegevensbescherming een stokje voor.

Sowieso is het een vreemd idee dat de vrijwillige inzet van burgers, waar veel vormen van welzijnsdienstverlening in het sociale domein mee te maken hebben, als een soort PM-post in aanbestedingen wordt meegenomen. Zonder dat de betrokken burgers daar zelf een stem in hebben. Soms wordt er in de procedures nog wel met burgerpanels en burgerjury's gewerkt of moeten de partijen pitchten met jongeren of bewoners als onderdeel van de procedure, maar hun

rol is marginaal. Bovendien zitten kwetsbare of actieve burgers in wijken bepaald niet te wachten op de 'georganiseerde discontinuïteit' die de tijdgebonden contractering via aanbestedingsrondes met zich meebrengt. Zij hebben eerder belang bij het tegenovergestelde: duurzame continuïteit.

Een van de grote problemen bij de ontwikkeling van de wijkteams is, zo blijkt uit meerdere evaluaties, dat de caseload daarvan snel volloopt met allerhande individuele problemen (vaak van financiële aard) van burgers die bij het team aankloppen.¹² De transformatieopdracht was echter dat het sociaal wijkteam niet alleen individuele ondersteuning zou bieden, maar ook een rol zou spelen in wat in het jargon een collectieve aanpak is gaan heten, om zoals de Amerikaanse socioloog Wright Mills het zo treffend zegt: *to translate private problems into public issues*. Daarvoor zouden ze zich moeten wortelen in de wijk, moeten kennismaken van bewonersnetwerken om samen plannen te smeden. Dat is maar mondjesmaat gelukt, zo leren de evaluaties. Dat komt door de zuigkracht van de individuele vragen, zo is de gangbare analyse van de oorzaken. Maar je zou ook kunnen zeggen dat dat komt doordat de traditie om die verbinding te zoeken en in stand te houden in een kwart eeuw systematisch teniet is gedaan door eindeloze wisselingen van de professionele wacht in buurten en wijken. Daar plukken we nu de wrange vruchten van.

Vanuit het oogpunt van de mensen waar het allemaal om te doen is - kwetsbare of betrokken



bewoners van buurten en wijken – kan je je met recht afvragen wat een kwart eeuw aanbesteding en marktwerking hen heeft opgeleverd. Betere dienstverlening? Herkenbare instanties? Toegankelijke ontmoetingsplekken? Nogmaals, het zou echt een mooi onderwerp zijn voor historisch onderzoek.

Het opbouwwerk bijvoorbeeld, de werksoort die zich expliciet dienstbaar stelde aan bewonersgroepen en burgerinitiatieven, is in dezelfde periode nagenoeg van de kaart geveegd. Voor een deel is het werk zelfs overgenomen door ambtelijke participatiemakelaars die bestuur en burgers met elkaar moeten zien te verbinden. Maar outreachende ambtenaren vertegenwoordigen, met alle respect, toch wezenlijk iets anders dan professionele krachten die burgers terzijde staan om zich te organiseren en zich laten leiden en aansturen door wat burgers voor ogen hebben. Zulke professionals zijn er eigenlijk niet of nauwelijks meer, daarvoor in de plaats zijn steeds wisselende professionele troepen gekomen die vooral varen op het gemeentelijke kompas van prioriteiten zoals die in de uitvraag of aanbestedingsvereisten zijn geformuleerd. Dat is wezenlijk wat anders.

Wat in ieder geval niet in de criteria van de aanbestedingsprocedures gemeten wordt, zo heeft de coronacrisis wel duidelijk gemaakt, is wat je crisisbestendigheid zou kunnen noemen. Nogal wat welzijnsorganisaties, de goede uiteraard niet te na gesproken, sloten na 15 maart 2020 hun deuren en wisten daarna eigenlijk niet goed meer wat hen in deze uitzonderlijke omstandigheden te doen stond. De verbindingen met de buurt waren te broos, contacten waren niet vanzelfsprekend. Terwijl in deze wijken bewoners spontaan met initiatieven kwamen om wat voor elkaar te kunnen betekenen, bleef synergie uit en heerste in de communicatie tussen het informele en het professionele nogal eens stilte.

¹² Zie onder meer: Silke van Arum & Thijs van den Ende (2018), *Sociale wijkteams (opnieuw) uitgelicht*. Utrecht: Movisie. [Bekijk deze publicatie op www.movisie.nl](http://www.movisie.nl).

7

Met 10-0 voorstaan en toch verliezen

In juni 2019 stelde het Leidse gemeentebestuur voor om het welzijnswerk rondom drie thema's te reorganiseren: Opgroeien, Samen Meedoen en Basiskracht. Achttien in Leiden werkzame organisaties reageerden daarop met een manifest. Daarin riepen zij het stadsbestuur op hen een jaar de tijd te gunnen om met samenwerkingsvoorstellen rondom de thema's te komen. Zij vreesden dat bij een aanbesteding partijen van buiten met mooie gelijke verhalen binnen zouden komen. De wethouder vond die angst niet terecht: 'Bekende partijen staan volgens mij met 10-0 voor op organisaties van buitenaf.' In februari 2020 werd de procedure afgerond. De aanbesteding werd gewonnen door twee organisaties buiten Leiden: het Rotterdamse SOL (Samen Opgroeien) en het landelijk opererende Inluzio (Samen Meedoen). Alleen het thema Basiskracht werd gegund aan de Leidse organisatie Buzz.

7

Aanzwellende kritiek

Er is dus alle reden om de praktijk van aanbesteden eens goed tegen het licht te houden. Willen we wel verder op de weg die een kwart eeuw geleden is ingeslagen? Hoe je het ook wendt of keert, aanbesteding was een instrument van de filosofie dat marktwerking, bedrijfsmatige aansturing en ondernemerschap voor efficiency, kostenbeheersing en ook nog een kwaliteitsimpuls in de publieke sector zouden zorgen. Steeds openlijker worden daarbij vraagtekens geplaatst.

Tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van VWS in het najaar van 2018 viel een groot deel van de Tweede Kamer over het besluit van achttien samenwerkende gemeenten in Noord-Holland om na een aanbesteding de gesloten jeugdzorg weg te halen bij Transferium/Parlan en te gunnen aan het Zuid-Hollandse Horizon. Door de aanbesteding dreigden 50 van de 72 kinderen die in de gesloten instelling in Heerhugowaard verbleven uit hun omgeving te worden gehaald. Velen van hen zijn vaak jarenlang blootgesteld aan trauma's, zoals mishandeling, verslaving, loverboyproblematiek en seksueel misbruik. De woede die daarover bij ouders en begeleiders ontstak was groot.



Directeur Transferium, Vrank Post: 'Het kan niet zo zijn dat een papieren aanbesteding de in 10 jaar opgebouwde kennis en expertise in één klap vernietigt. De rust, het veiligheidsgevoel en het vertrouwen dat jongeren in de gesloten jeugdzorg zo hard nodig hebben, wordt hiermee weggehaald. Daarnaast dreigt sluiting van onze locatie Transferium, de enige gesloten jeugdzorginstelling in Noord-Holland. Het kost een ander van buiten de regio jaren voordat deze een hecht en goed functionerende samenwerking rond de jongeren in de gesloten jeugdzorg heeft opgebouwd. Die tijd hebben de jongeren niet. De consequenties zijn enorm en onomkeerbaar.'¹³

Transferium/Parlan probeerde verhaal te halen bij de rechtbank, maar dat mocht niet baten, om redenen die al eerder de revue passeerden: op de procedure was niks aan te merken. Door de afwijzing kwam Parlan in de financiële problemen, maar dat mocht allemaal geen rol spelen. Ook op vragen in gemeenteraden volgden strikt juridische antwoorden: 'Bij een aanbesteding dienen wij ons te houden aan de stringente regelgeving. De partij die het best voldoet aan het programma van eisen wint de aanbesteding. Pas nadat bleek dat Parlan de aanbesteding niet had gewonnen kwam nadere informatie (over de financiële gevolgen voor Parlan, *JvdL*) naar buiten. Op grond van de aanbestedingsregels zou het overigens niet mogelijk zijn geweest daar vooraf rekening mee te houden.'¹⁴ Kortom, zelfs als we zouden weten dat goede instellingen er door failliet gaan, kunnen we daar geen rekening mee houden.

Aanbestedingswaanzin noemde het PvdA-Tweede Kamerlid Kuiken dit. Ze was furieus: 'Ongetwijfeld zullen de kwaliteit en tarieven in de aanbesteding geen rol hebben gespeeld. Dus alleen de wijze waarop men het mooi heeft verpakt heeft hierin de doorslag gegeven. Vervolgens zijn hier meer dan 70 kinderen de dupe van en moeten we binnen twee weken een soort transformatieprocesje in elkaar flansen. De Minister wil het niet, wij willen het niet, zo ongeveer alle lokale raadsleden zijn daarmee ongelukkig, de ouders willen het niet, de kinderen willen het niet en de jeugdmedewerkers willen het niet. Ik vergeet vast nog een aantal mensen, maar bijna niemand wil het. Ergens heeft iemand bedacht: het is verstandig om het in een concurrentiemodel te douwen.'

Die iemand was, zo wees minister De Jonge er in zijn repliek fijntjes op, overigens de Kamer zelf: 'Ik vind het hard om het zo te zeggen, maar met uitzondering van de fractie van mevrouw Agema (woordvoerder namens de PVV, *JvdL*) hebben alle Kamerfracties - alle Kamerfracties! - destijds voor de implementatie van de Europese richtlijn gestemd die leidde tot een aanbestedingsplicht, ook in het sociale domein.' Kortom, nagenoeg iedereen is ervoor verantwoordelijk dat 'onder de streep het aanbestedingsrecht *as such* zich moeilijk laat matchen met dingen die je juist vanuit de zorg belangrijk moet vinden. Denk daarbij aan de continuïteit van ondersteuning en partnerschap in het doorontwikkelen van nieuw aanbod. Het is niet onmogelijk met het aanbestedingsrecht, maar het wringt wel. En dus heb ik naast het praktische ondersteuningstraject richting gemeenten en aanbieders een andere weg te bewandelen, de weg richting Europa, om te kijken of er meer ruimte mogelijk zou zijn binnen de aanbestedingsregels.'¹⁵

Die ruimte is men in kringen van gemeente ook al enige tijd aan het zoeken. De nadelen van door Brussel aangestuurde aanbestedingsprocedures doen zich immers ook op de stadhuizen gevoelen. Soms zitten de ambtenaren zelf met de zogenaamde onafhankelijke of op rekenkundige modellen gebaseerde uitkomst in hun maag. Er treedt een nieuwe speler op de plaatselijke markt van welzijn en zorg aan die zijn weg moet vinden, die roept weerstand op, dat levert gezeur op in de gemeenteraad en er zijn frictiekosten. 'Je verliest eigenlijk een jaar', vertrouwde een gemeentelijke ambtenaar me niet lang geleden toe, daaraan de uitdrukkelijke wens toevoegend dat ik hem niet mocht citeren.¹⁶



Open house

Er staan ook steeds vaker deskundigen op die het mantra van de overheidsjuristen, het moet van Brussel, in twijfel trekken. Jan Telgen bijvoorbeeld, tot 2018 hoogleraar Inkoopmanagement voor de publieke sector aan de Universiteit van Twente. In zijn afscheidscollege trok hij harde conclusies. Op basis van nauwgezet onderzoek concludeerde hij dat bij ongeveer twee derde van de aanbestedingen een verkeerde methodiek wordt gehanteerd, waardoor de verkeerde winnaar uit de bus kan komen. In twintig procent van de aanbestedingen blijkt de uitkomst te manipuleren.

Hij bepleitte dat gemeenten stoppen met aanbestedingen voor de Wmo en de jeugdzorg. Aanbesteden is juridisch helemaal niet nodig, aldus de hoogleraar. Hij verwijst daarbij naar een uitspraak van het Europese Hof uit 2016, waaruit blijkt dat je niet hoeft aan te besteden, zolang de cliënt in plaats van de gemeente voor een aanbieder kiest. Telgen: 'Gemeentes hoeven alleen maar voorwaarden op te stellen waaraan moeten worden voldaan: eisen aan aanbieders, te leveren diensten en de tarieven daarvoor. Cliënten kunnen vervolgens zelf kiezen uit alle aanbieders die aan de voorwaarden voldoen.' In het aanbestedingsjargon heet dit een zogenaamde Open House-constructie: lokale overheden gaan op basis van tevoren vastgestelde prijs- en kwaliteitsvoorwaarden een overeenkomst aan met elke erkende aanbieder die zich hiervoor meldt. Mocht de gemeente uit de meldingen alsnog een beperkt aantal kiezen, dan moet er alsnog worden aanbesteed.

Eigenlijk is dit het andere uiterste, want het gevolg is dat er een heftige concurrentieslag ontstaat om de (jeugd)zorgconsument. Tot welke tafereelen dat kan leiden heeft de zorgmarkt van persoonsgebonden budgetten laten zien. De belofte was ultieme keuzevrijheid van de zorgbehoeftigen, maar de bijvangst was een fors aantal fraudegevallen. Daar kan je op zichzelf wel wat aan doen door kwaliteitseisen te stellen aan de aanbieders, maar een concurrentieslag om de meest profijtelijke cliënt (dat wil zeggen de minst moeilijke) is onvermijdelijk.

Dat merkt in ieder geval de William Schikker Groep (WSG), een grote instelling die jeugdbescherming biedt aan jongeren en gezinnen voornamelijk met een verstandelijke beperking. De WSG is in feite in alle 350 Nederlandse gemeenten actief en kent daar vele Open House-constructies. WSG-Bestuurder Erik Heidelberg heeft er mee leren leven. Hij luidde niet lang na de decentralisatie-datum van 1 januari 2015 de alarmklokken, omdat de nieuwe omstandigheden hem er toe dwongen afzonderlijke inkooprelaties met alle 350 Nederlandse gemeenten op touw te zetten. En allemaal hanteerden ze verschillende tarieven en overal golden andere administratieve eisen - om gek van te worden. Heidelberg overwoog hardop om zich uit een aantal gemeenten terug te trekken. Dat is uiteindelijk niet gebeurd, maar de WSG heeft inmiddels wel een fors team van wel tien mensen aan het werk om dat allemaal te regelen. Na vijf jaar is dat redelijk onder controle, waarbij een aantal zeer ervaren jeugdbeschermers naar kantoor zijn verhuisd omdat zij precies weten hoe de vork in de steel zit en de administratieve slag met gemeenten heel goed aan kunnen.

Erik Heidelberg: 'Het zijn wel goede professionals en daarvoor betalen we hoge kosten die we in feite onttrekken aan de zorg voor kinderen. En niet alleen wij hebben een fors team in stelling gebracht, aan de andere kant bij gemeenten zijn er ook overal teams opgetuigd om de declaraties te controleren en de uitgaven onder controle te houden. Als je je nu bedenkt dat dat in zeg driehonderd gemeenten gebeurt, kun je je bedenken dat dat echt heel veel geld kost dat niet wordt uitgegeven waarvoor het eigenlijk bedoeld was.'

Dat nadeel doet zich bij steeds meer gemeenten die Open House-contracteringen zijn aangegaan, want in de praktijk blijkt het een ongelooflijke klus om al die contracten die zijn afgesloten te managen. Sommige gemeenten hebben contracten met ruim driehonderd partijen. Dat is een grote administratieve last, voor zowel gemeenten als aanbieders. Dat was precies de reden voor de gemeente Hollandse Kroon, ik refereerde er al eerder aan, om het hele pakket onder te brengen bij Inluzio.

Heidelberg schat dat de WSG ongeveer een derde van de totale jeugdbeschermingsmarkt bedient. Hij is over de toekomst wat minder bezorgd dan een aantal jaren geleden. Dat baseert hij op het feit dat de ervaring inmiddels heeft geleerd dat de groep waarvoor de WSG werkt - kinderen en ouders met een verstandelijke beperking - voor nieuwe aanbieders niet echt aantrekkelijk is. Het is een ingewikkelde groep die ze graag aan de WSG overlaten die daarvoor ook de beste expertise in huis heeft. Heidelberg: 'In een ander deel van de markt opereren jeugdzorgaanbieders die zich in zo'n Open House-constructie melden en zich dan vooral richten op wat ik maar even noem de problemen van de middenklasse. Iets minder bewerkelijk, makkelijker te communiceren. Ja, je kunt je afvragen of zo'n opdeling in de markt wenselijk is, maar het gebeurt wel.'

Inbesteden

Kortom, het zogenaamde Open House-contract-management ontslaat de overheid van het aanbesteden, maar brengt weer nieuwe administratieve beheersingsproblemen met zich mee. Er zijn ook gemeenten die op een andere creatieve wijze aan de zogenaamde aanbestedingsplicht proberen te ontsnappen. Zo probeerde men in Alphen in 2014 de stoelendans te ontlopen door het Wmo-werk van welzijnsorganisatie Participe niet aan te besteden, maar zogenaamd 'quasi in te besteden'. Eigenlijk werd de organisatie op een bijzondere wijze binnen de gemeentelijke organisatie getrokken.

Participe bestuurder Willem Draaisma legde dat toen als volgt uit: 'We gaan werken als een onderdeel van de gemeente, maar blijven een zelfstandige stichting. Wel komt er iemand op voordracht van de gemeente in onze Raad van Toezicht en worden de statuten behoorlijk aangepast. Voor veel zaken heb ik voortaan eerst toestemming van de gemeente nodig, zoals begrotingen en wijzigingen in beleid. Daar staat tegenover dat we in Alphen in ieder geval niet gaan aanbesteden en we de één-op-één relatie in stand kunnen houden. De noodzaak voor deze stap zit in het aanbestedingsrecht en de regels rondom staatssteun. Beide zijn door Europa behoorlijk strak neergezet, maar niet iedereen zit erop te wachten.'¹⁷

Het is een ontsnappingsroute die meer gemeenten hebben overwogen en soms zijn gaan bewandelen. Breng de organisatie onder de vleugels van de gemeente, maak er een soort lokaal zelfstandig bestuursorgaan van, en je bent van het gedonder af. Want een gemeente hoeft geen taken aan zichzelf aan te besteden. In feite maak je van de externe partij een uitvoeringsorganisatie van de overheid.

Dat klinkt simpel, maar het heeft natuurlijk wel wat voeten in aarde. Want bij zo'n uitvoeringsorganisatie hoort ook de rechtspositie en rechtsbescherming van ambtenaren en hun politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden. Het is zeer de vraag of gemeenten daarop zitten te wachten. De meeste niet. Het is in wezen ook strijdig met een traditie van het sociaal-maatschappelijk werk in Nederland, dat als "particulier initiatief" van oudsher altijd privaatrechtelijk georganiseerd is geweest. De grondslag daarvoor ligt in de typisch Nederlandse verzuiling en de grote angst van confessionele partijen voor te grote staatsmacht en staatsinvloed. Het onder overheidsvleugels brengen van dit werk zou echt een breuk betekenen in de geschiedenis van de Nederlandse verzorgingsstaat. Ik zie dat er voorlopig niet van komen en ik denk ook dat dat bepaald niet wenselijk is.

Thematafels en polderen

Dan is er natuurlijk ook nog een polderoplossing om aan de ongewenste gevolgen van het aanbesteden te ontsnappen. Dat is een soort democratisch aanbesteden. Probeer er met elkaar uit te komen. Consultatierondes, thema-avonden, medezeggenschap in het formuleren van het bestek, voorwaarden en doelstellingen, allemaal met het idee dat samenwerking en dialoog tot betere resultaten leiden dan concurrentie en besluitvorming met behulp van wiskundige formules. Zo formuleert de gemeente Barneveld het bij de uitnodiging voor een introductieavond: 'Belangrijk daarbij is dat meer begrip en vertrouwen leidt tot betere samenwerking. Betere samenwerking leidt tot een hogere klantwaarde en een goed rendement. Dus: kennis opdoen, kennis delen en kennismaken.' Veelzeggend is dat wie deze frase in zijn geheel googelt meteen ziet dat meerdere gemeente precies dezelfde

formulering gebruiken in hun uitnodigingen voor wat zij noemen een 'marktdag aanbesteden'. In de regio's Flevoland, Rivierenland, Zwolle en Twente probeerde men aldus partijen te verleiden tot samenwerking.

Dick Jansen kan er niet echt warm voor lopen. Hij heeft een paar thematafels meegemaakt in zijn functie van DOCK-regiodirecteur Haarlem: 'In feite zit je met concurrenten aan tafel om gezamenlijk tot iets te komen. Dat levert fraaie doelstellingen op met een hoog beleidscorrect gehalte, maar ondertussen is iedereen wel uit op geld. Dat is de verborgen agenda: hoe spring ik er uit. Het blijft fatsoenlijk aan de tafel, maar het is in feite een bloedbad zonder bloed. Overleggen met elkaar om tot samenwerking te komen werkt natuurlijk alleen vanuit een zekerheid over wat je te bieden hebt, niet vanuit een onzekerheid wat er nog te halen valt. Eigenlijk schuift de overheid de verantwoordelijkheid en keuzen voor zich uit, om die uiteindelijk toch te moeten maken. Dan heb ik nog liever een goed opgezette transparante vorm van aanbesteding.'



¹³ Zie de website van www.transferiumjeugdzorg.nl.

¹⁴ Gemeente Koggenland, 6 november 2019: antwoord van het college van B&W op schriftelijke vragen inzake Jeugdzorg Plus en situatie Parlan/Transferium, d.d. 7 oktober 2019.

¹⁵ Verslag van wetgevingsoverleg over de begroting van het ministerie van VWS voor het jaar 2019. Nr. 35000-XVI nr. 107. Bekijk dit verslag op www.zoek.officielebekendmakingen.nl.

¹⁶ Sinds het wetgevingsoverleg in het najaar van 2018 heeft minister De Jonge een eerste aanzet gegeven om de aanbestedingsprocedure met betrekking tot de inkoop en aanbesteding in het sociaal domein te vereenvoudigen. [Bekijk de kamerbrief op www.rijksoverheid.nl](#). Waar De Jonge verandering in wil brengen is dat gemeenten niet langer verplicht zijn om via aanbestedingen de economisch meest voordelige inschrijving (de zogeheten emvi) te honoreren. Hij wil het mogelijk maken dat gemeenten met de beste partijen overeenkomsten aan gaan zonder een uitgebreide gunningsprocedure te hoeven doorlopen. Zo kunnen gemeenten eenvoudiger partijen contracteren die samen met hen toegankelijke, betaalbare en kwalitatief goede lokale zorg willen realiseren. [Bekijk hiervoor de website www.zorgenz.nl](#) (19 november 2019).

¹⁷ Blog Willem Draaisma, geschreven in december 2013. [Gepubliceerd in juni 2017 op de website van Verdiwel](#).



8

Steeds meer wetenschappers en opiniemakers menen daarom dat het ook tijd wordt om afscheid te nemen van het neoliberale wereldbeeld, waar vanuit het sociale domein wordt benaderd alsof het een markt is.

8. Ontwaken uit een neoliberale droom

Vrijwel niemand (juridische *diehards* even uitgezonderd) is eigenlijk nog tevreden over de praktijk van het aanbesteden in het sociale domein. Het moet anders. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) waarschuwde al in 2012 voor de negatieve gevolgen van marktwerking in het publieke domein en sindsdien is de kritiek alleen maar toegenomen.¹⁸ Zelfs de regering komt er steeds meer op terug. Zo gaat minister Hugo de Jonge in Brussel pleiten om in Europees verband de mogelijkheden te verruimen en ondertussen probeert hij de wetgeving zo op te rekken dat het allemaal wat eenvoudiger wordt om aan de verplichtingen te ontsnappen. Dat is zeker een stap vooruit.

Maar wat er veranderd moet worden gaat veel verder dan het verruimen of vereenvoudigen van de regelgeving. Want de kritiek op het aanbesteden is niet een kritiek omdat het een wat onhandig, tijdrovend, kostenslurpend, juridisch dichtgespijkerd instrument is. De kritiek is veel fundamenteeler. Het ongenoegen met de zich herhalende cycli van het aanbesteden staat symbool voor een groeiende onvrede over de marktwerking in



het publieke domein. Of nauwkeuriger: het heeft alles te maken met de groeiende overtuiging dat het neoliberale denken – dat een kwart eeuw de taal van het sturen en ordenen van onze samenleving heeft geleverd – aan het einde van zijn Latijn is. Steeds luider klinkt de overtuiging dat dit gedachtegoed, met zijn economisering van menselijke betrekkingen en de nadruk op kostenefficiëntie en kwantificeerbare producten, met zijn geloof in de kracht van consumenten, de samenleving in het algemeen en de publieke sector in het bijzonder meer kwaad dan goed heeft gedaan.

Het tij is onherroepelijk aan het keren en de coronacrisis werkt in dat opzicht als een katalysator. Er is behoefte aan een heel andere vorm van denken over hoe we de samenleving vormgeven en over welke rol burgers, professionals en instituties daarin moeten spelen. Het ongekend grote succes van het boek van Rutger Bregman *De meeste mensen deugen; Een nieuwe geschiedenis van de mens* wijst erop dat er een enorme honger is naar een ander verhaal. Bregman onderzoekt het dominante mensbeeld, waarin burgers steeds als egoïsten tevoorschijn komen, meer met het eigen hachje begaan dan met het lot van anderen. Stukje bij beetje laat hij zien hoezeer dat beeld gekunsteld is en in stand wordt gehouden door ideologische voorstellingen en bepaald niet belangeloze misleiding. En wat erachter tevoorschijn komt is de (de term is van de hoogleraar Tine De Moor die deze in 2013 lanceerde bij het uitspreken van haar oratie), de mens als sociaal wezen.¹⁹ Het feit dat Bregmans boek nu al meer dan een half jaar in de top 3 van non-fictieboeken staat en er zo'n 200.000 exemplaren van over de toonbank zijn gegaan, getuigt van de honger die er bij veel mensen bestaat om te ontsnappen aan de cultuur van individualisme en wedijver.

Dat bleek ook wel toen de ernst van de coronacrisis halverwege maart 2020 tot iedereen doordrong. Zeker, er werd gehamsterd, uit angst, voorzorg en onzekerheid. Maar al snel kwam er een warme golf van hulpbetoon op. Websites die hulpbehoevende ouderen wilden matchen aan hulpverlenende medeburgers konden de toestroom van altruïsme nauwelijks verwerken. Voor elke hulpvraag bleken honderden mensen bereid te zijn daar werk van te maken. 1750 voormalige

verpleegkundigen die vanwege het pensioen of om een andere reden het werk in de zorgsector achter zich hadden gelaten, melden zich om de overbelaste zorg een handje te helpen. Particuliere huurbazen stelden huurbetaling uit voor jonge mensen die ineens zonder inkomsten zaten. Boodschappendiensten, telefooncirkels, vrijwilligerswerk – in nood leer je de ware aard van de (meeste) medemensen kennen. En dat is niet de burger die calculeert en het eigenbelang voorop laat gaan, die zijn er ook, zeker, maar in overgrote meerderheid zijn het mensen die bereid zijn om met en voor elkaar te doen wat nodig is.

Solidariteit en zorgzaamheid

Steeds meer vooraanstaande wetenschappers en opiniemakers menen daarom dat het ook tijd wordt om afscheid te nemen van het neoliberale wereldbeeld, waar vanuit het sociale domein wordt benaderd alsof het een markt is. In mei 2020 verscheen bij uitgeverij Prometheus van de hand van de filosoof Gabriël van de Brink het boek *Ruw ontwaken uit een neoliberale droom en de eigenheid van het Europese continent*. Het is een monumentale studie over hoe Nederland de afgelopen decennia ten prooi is gevallen aan de oprukkende ideologie van competitie, van consumentisme, van bedrijfsmatig ordenen en redeneren, van individuele zelfredzaamheid. Van den Brinks studie laat zien wat de droom heeft bewerkstelligd, maar vooral ook welke waarden hij heeft vernietigd en hoe het ongenoegen ertegen (denk aan de gele hesjes) steeds nadrukkelijker de kop opsteekt. En Van den Brink wijst de weg naar een nieuwe orde: een wereld waarin



samenwerking en coöperatie het winnen van competitie en wedijver; een wereld waarin Europese waarden van solidariteit en zorgzaamheid de Angelsaksische waarden van succes en onverschilligheid zullen verdrijven.²⁰

Van den Brink is allang niet meer de enige die het neoliberale tijdperk het graf in prijst. SCP-directeur Kim Putters, die Van den Brinks boek van een voorwoord voorzag, zegt in wat diplomatieke bewoordingen al jaren hetzelfde. Herman Tjeenk Willink, decennialang vicevoorzitter van de Raad van State, sprak in zijn pamflet *Groter denken, kleiner doen* zelfs over betonrot die het bedrijfsmatig denken in onze rechtsorde en publieke sector heeft veroorzaakt, met een indringende oproep aan de politiek om het tij te keren voordat het gebouw definitief instort. Essayist en NRC-columnist Bas Heijne constateert in zijn recente boek *Mens/onmens* dat wij lijden onder de liberale leegte, wij weten niet meer hoe we moeten samenleven. Zelf heb ik met mijn recente Participatielezing 2020 *De marktwerking voorbij - samenlevingsopbouw in de 21e eeuw* gepoogd het mijne aan de begrafenisstemming bij te dragen.²¹

¹⁸ Zie WRR (2012), *Publieke zaken in de marktsamenleving op de website www.wrr.nl*.

¹⁹ Tine De Moor, *Homo coöperans. Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving*. Uitgave: Universiteit Utrecht. [Bekijk deze oratie op de website van www.collective-action.info](http://www.collective-action.info).

²⁰ Zie voor een uitleg en toelichting van het boek *Ruw ontwaken uit een neoliberale droom* het interview van Ad Verbrugge met de auteur Gabriël van den Brink op het YouTube-kanaal [Voor de ommekeer/De nieuwe wereld](https://www.youtube.com/channel/UC...).

²¹ Zie Jos van der Lans, *De marktwerking voorbij. Samenlevingsopbouw in de 21e eeuw*. Utrecht: Movisie/Tijdschrift voor sociale vraagstukken. Het boek (80 pp.) is gratis (je betaalt alleen portokosten) te bestellen via de website www.webwinkel.movisie.nl.



9

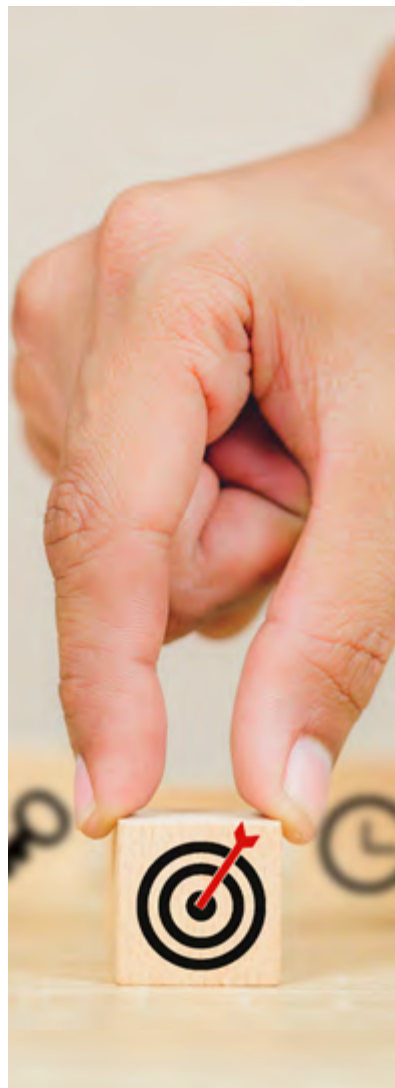
Bij een aanbesteding moet je weten wat er nodig is om een sociale infrastructuur in buurten en wijken te realiseren. Daarover bestaat wel degelijk kennis. Maar we laten die kennis nauwelijks tot het beleid doordringen; marktwerking nodigt daartoe ook bepaald niet uit.

9. Sociale infrastructuur definiëren

Maar deze kritiek op het tijdperk waarvan steeds meer mensen menen dat we het achter ons moeten laten, kan niet beperkt blijven tot ideologische en filosofische scherpzinnigheden. Zeker niet nu de coronacrisis die overtuiging bij velen alleen maar heeft aangescherpt. Wie A zegt moet ook B zeggen. We moeten dus ook de instrumenten waarmee dit denken zich heeft bediend tegen het licht houden en kritisch beoordelen.

Zo moeten we ook naar het aanbesteden van het sociaal domein durven te kijken, niet om het in één gebaar weg te werpen (dat is om tal van redenen onverstandig en zelfs onmogelijk), maar om het pas dan in te zetten als het ook daadwerkelijk bijdraagt aan de continuïteit en duurzaamheid van het sociale domein met ruimte voor mede-eigenaarschap van bewoners/burgers in de vormgeving van zorg- en welzijnsarrangementen. Ik wil het laatste deel van dit essay gebruiken om voor die manier van denken een aanzet te geven.²²

Daarbij valt goed aan te sluiten bij een begrip dat de laatste jaren in zwang is gekomen om het fundament van het sociale domein



te beschrijven: de sociale basis. Ik moet toegeven dat ik aanvankelijk zo mijn bedenkingen had over wéér een containerbegrip dat als oriëntatiepunt voor beleid dient, terwijl het eigenlijk onduidelijk is wat er onder moet worden verstaan. Van dat soort begrippen hebben we er in het verleden te veel gehad. Die onduidelijkheid is nog niet helemaal weg, want een echt heldere definitie over wat we er onder 'de sociale basis' moeten verstaan is er nog niet, terwijl het begrip al wel overal in de beleidsnota's van de gemeenten opduikt.

Eigenlijk zijn de illustraties die van de sociale basis gemaakt worden nog het meest verhelderend. Daarin tekenen zich in de vorm van een piramide of een huis met meerdere etages verschillende lagen van verbondenheid, ondersteuning en hulpverlening af. De basis, zeg maar de vloer van het samenleven in buurten en wijken, bestaat uit het vermogen dat burgers samen opbrengen om wat voor elkaar te betekenen. Dat kan van alles zijn: informele netwerken, bewonersorganisaties, noem maar op, de coronacrisis heeft er vele voorbeelden van laten zien. Op die basis moet de ondersteuning die bijvoorbeeld een wijkteam biedt worden geënt. Er moet een goede wisselwerking zijn tussen wat mensen zelf kunnen en de wijze waarop professionele dienstverlening daarop aansluit. Dat samenspel vormt de sociale basis.



Ik zou daarom liever spreken van 'sociale infrastructuur', omdat je daarmee wegblijft van iets wat nu gemakkelijk in de definities van de

sociale basis sluipt, namelijk de veronderstelling dat het wel aanwezig zal zijn en zich als vanzelf zal manifesteren. Dat is een manco dat bijna elk gesprek over het participeren van burgers kenmerkt: het gaat vrijwel altijd uit van de veronderstelling dat het wel zal gebeuren, maar nooit van de vraag, of sterker van de definitie, wat daarvoor nodig is.

Terwijl dat een uiterst relevante vraag is: wat is er eigenlijk nodig om bewoners in staat te stellen een gezonde en aantrekkelijke sociale werkelijkheid in hun buurt tot stand te brengen of daarin te participeren? En hoe kan zo'n sociale werkelijkheid in een goede wisselwerking met professionele dienstverleners tot ontwikkeling komen? Dat lijken mij - gezien al het gehamer op de participatiesamenleving - toch relevante vragen en het is vreemd om te veronderstellen dat dat allemaal vanzelf zal gaan of op basis van een troonrede van de koning tot stand zal komen. Zo mogelijk nog naïefer is de veronderstelling dat deze sociale infrastructuur/basis als vanzelf meer veerkracht en organisatievermogen zal gaan vertonen als de overheid minder doet! Dat is het wensdenken dat Albert van Wingerden uiteindelijk opbrak: heftig geloven in het goede weer dat je zelf hebt voorspeld.

Visie op sociale infrastructuur ontbreekt

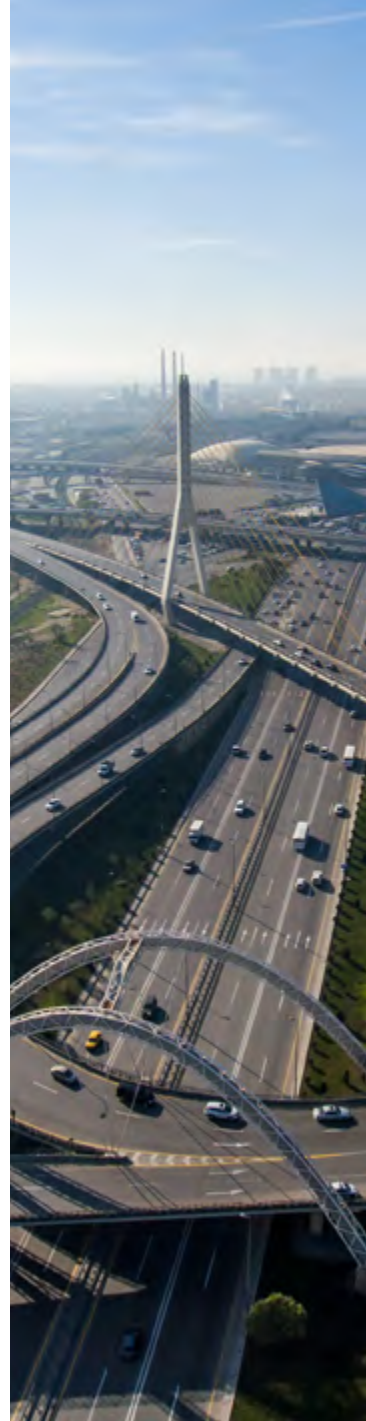
Daar moeten we dus als eerste vanaf. Voordat we gaan aanbesteden in het sociale domein moeten we eerst weten wat er nodig is om een sociale infrastructuur in buurten en wijken te realiseren. Dat vergt dus een visie, die je kunt baseren op kennis, die natuurlijk wel degelijk aanwezig is. Maar we laten die kennis nog nauwelijks systematisch tot het beleid doordringen; marktwerking nodigt daartoe ook bepaald niet uit. De aanbieders moeten maar zien hoe zij zich verbinden met 'de sociale basis'. Deze vrijblijvendheid zou zomaar eens de oorzaak kunnen zijn van het feit dat de meeste wijkteams hier niet of nauwelijks in slagen.

Hoe anders is dat als het gaat om de fysieke infrastructuur. Als we in Nederland een wijk aanleggen dan verzamelen zich al jaren daarvoor mensen rondom meerdere beleidstafels om na te gaan wat daar in fysieke zin allemaal voor nodig is. Waar komen de wegen te lopen?

En de elektriciteitsleidingen, de riolering, de glasvezelkabels? Waar komt een winkelcentrum? Hoe regelen we de ontsluiting met het openbaar vervoer en een aansluiting op de snelwegen? Kortom, nog voordat er een huis gebouwd wordt, is er lang en breed nagedacht en zijn vele miljoenen geïnvesteerd in de fysieke infrastructuur. Dat alles is volkomen vanzelfsprekend: wil een wijk tot leven komen, willen mensen erin en eruit kunnen, wil er aansluiting gevonden worden met de economie, dan moeten daarvoor de juiste voorwaarden gerealiseerd zijn. En dat mag wat kosten.

Het aanleggen van een dergelijke fysieke infrastructuur is dus allerm minst een kwestie van gokken of wensdenken. Er is een enorme batterij kennis waar de beslissingen op worden gebaseerd. We weten wat voor type winkels bij welke bewoners aantallen rendabel zijn. We kunnen de drukte berekenen als iedereen naar zijn werk gaat. We kunnen schoolgebouwen plannen. Natuurlijk, zeker weten doen we niks, maar we kunnen wel degelijk redelijk verantwoorde beslissingen nemen.

Vergelijk dat eens met het voornemen om een participatiesamenleving te realiseren of met al die vrolijke beleidsgedachten en tekeningen over het belang van de sociale basis. We zetten het op papier. We laten het de koning op een Prinsjesdag voorlezen. We nemen het over in tal van gemeentelijke beleidsnota's, regeer- en college-akkoorden. We veranderen er wetten door en richten er overal in het land wijkteams



voor op en verder hopen we er maar het beste van. Sterker, waar we bij de fysieke infrastructuur stevig in de buidel tasten om die te realiseren en zelfs meerjarig middelen reserveren om deze te onderhouden, gaan we er bij de sociale infrastructuur al bij voorbaat van uit dat die wel de nodige besparingen zal opleveren en schrijven we daartoe scherpe aanbestedingen uit.

Kennis die we hebben over wat er nodig is om burgers in buurten en wijken verantwoordelijkheid te laten nemen en meer te laten participeren (we weten daar namelijk het nodige van), negeren we. Professionals die daar een belangrijke bijdrage aan kunnen leveren (opbouwwerkers) hebben we wegbezuinigd. Talloze wettelijke en financiële obstakels die participatie belemmeren (sollicitatieplicht, voordeelerskortingen, beperkte vrijwilligersvergoedingen) laten we ongehinderd voortbestaan of zetten we nog een tandje bij. Gebouwen die burgers zouden kunnen gebruiken als collectief startpunt voor participatie voorzien we bij voorkeur van marktconforme huren. Om maar wat te noemen. Het mag een wonder heten dat onder deze condities zoveel mensen bereid zijn om in hun buurt de handen uit de mouwen te steken en met initiatieven te komen. Die dan - dat valt niet te ontkennen - van hogerhand van harte worden toegejuicht. Goed werk, burgers, ga door, kom mee vergaderen! Ze moeten wel elk jaar hengelen naar subsidiegeld om hun initiatief overeind te houden waarvoor ze zich door stapels aanvraagformulieren moeten worstelen. Op het ene moment worden ze bestookt met vragen over hun representativiteit. Zijn jullie niet elitair? Maar als het zo uitkomt worden ze op een volgend moment gebruikt als bewijsvoering dat er op de bestaande welzijnsorganisaties wel bezuinigd kan worden.

Kaderwet Specifiek Welzijn

Misschien is het goed om ons te realiseren dat dat wensdenken over de inzet van burgers/bewoners eigenlijk van recente datum is. Het is de mentale vrucht van de aanname dat de overheid de samenleving niet kan maken; sterker, dat de overheid zelfs initiatieven van burgers in de weg staat en zich daardoor juist moet terugtrekken.

lets minder dan een halve eeuw geleden dacht men daar nog heel anders over. In 1977 formuleerde de toenmalige staatssecretaris voor welzijn, Wim Meijer, de zogenaamde Kaderwet Specifiek Welzijn. Daarmee wilde het kabinet-Den Uyl drie dingen bereiken. In de eerste plaats wilde het een einde maken aan de lappendeken van organisaties die zich vanuit het verzuilde verleden onder allerlei subsidieverordeningen met welzijnswerk bezighielden. In de tweede plaats wilde het kabinet het welzijnswerk als publieke voorziening op een overzichtelijke manier over het land verspreiden. De derde reden was een democratiseringsargument: het kabinet wilde de zeggenschap van burgers en lokale overheden over de inzet van welzijnswerkers vergroten. Daartoe kon het werk maar het beste gedecentraliseerd worden, maar wel volgens een bepaalde systematiek, zodat het web van welzijnswerkers zich gelijkmatig over het land zou verspreiden. Je zou het een genormeerde decentralisatie kunnen noemen; in de jaren zeventig gebruikte men hiervoor echter het woord *planning* (nog terug te vinden in de aanduiding van het SCP: Sociaal en Cultureel Planbureau, opgericht in 1974).

De vergelijking die in die dagen wel werd gemaakt, was dat het heel normaal gevonden werd dat per bijvoorbeeld 3000 inwoners een huisartspraktijk zou functioneren, dus waarom zou er niet een vergelijkbare maat kunnen zijn voor bijvoorbeeld een voorziening in een bepaald gebied waar bewoners elkaar kunnen treffen, vergaderen en voor hun belangenbehartiging zo nodig ondersteund zouden worden door opbouwwerkers. Dat was wat de kaderwet beoogde: het fundament leggen van een sociale infrastructuur.

Hoe die precies eruit zou zien, dat wilde Meijer scherper in beeld krijgen door te experimenteren met tien gemeenten die een gedecentraliseerd budget toegewezen kregen en daarmee aan de slag mochten om de gedachten achter de Kaderwet Specifiek Welzijn in de lokale praktijk te brengen. Om die reden was er ook sprake van een Kaderwet, de rijksoverheid wilde het raamwerk leveren dat gemeenten konden gaan invullen. Die experimenteerperiode verliep redelijk succesvol.

Evaluatiestudies waren redelijk positief over de vorderingen in de tien experimenteergemeenten.

Maar begin jaren tachtig trad er een nieuw kabinet aan, het eerste kabinet-Lubbers. Deze CDA-VVD-regering verwierf zich al snel een no-nonsense-reputatie. Ze had met Eelco Brinkman een jonge ambitieuze minister in haar gelederen, die behoorlijk in zijn maag zat met de erfenis van de Kaderwet Specifiek Welzijn. De wet was ontworpen als een proceswet, waarin op basis van de experimenten de definitieve vervolgstappen zouden worden gezet. Zover is het echter nooit gekomen. Brinkman zag het hele project als een typische vorm van sociaaldemocratisch dirigisme. Het was te veel van de staat en te weinig van de burgers, zei hij. Hij veegde in september 1983 het project in één gebaar de prullenbak in, een half decennium ervaring en experimenterende proefgemeenten verweesd achterlatend.

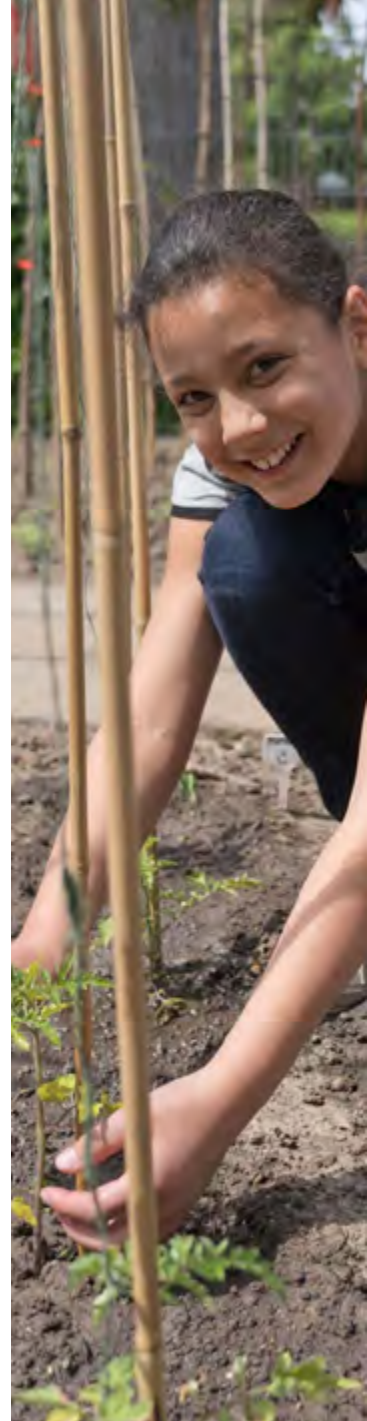
De jonge CDA-minister, hij was 34 toen hij tot het ambt geroepen werd, zette daar in de acht jaar dat hij minister was, twee nieuwe verhalen tegenover. Beide cirkelden ze rondom het idee dat de rol van de overheid moest worden teruggedrongen. Voor de zorg zette hij Wisse Dekker aan het werk – die toen midden jaren tachtig net was afgezwaaid als baas van Philips – om te onderzoeken in welke mate marktwerking in de zorg de groei van kosten zou kunnen beteugelen en de efficiency zou kunnen verbeteren. Minder staat, meer markt – was de opdracht. In 1987 kwam de commissie-Dekker met het rapport dat algemeen beschouwd wordt als de start van de marktwerking in de zorg, een vorm van organiseren die steeds verder om zich heen greep en met de wind van Brussel in de rug uiteindelijk ook het sociale domein bereikte.

Daar hoorde nog een tweede verhaal bij, het verhaal waar Brinkman al snel na zijn aantreden mee begon. Het refrein daarvan was: minder overheid, meer samenleving. Mensen moesten minder op de overheid ('van de wieg tot het graf') leunen en zorgzamer zijn voor elkaar. Zijn verhaal stond snel bekend als een pleidooi voor 'een zorgzame samenleving'. Het had een onmiskenbare christendemocratische

ondertoon, maar qua tekst wijkt het niet heel veel af van de recente oproepen om te komen tot een participatiesamenleving. Het is iets dat vooral uit de goede sociale inborst van mensen moet voortspuiten en eigenlijk niks zou moeten kosten.

Zo is een vertoog gegroeid met als constante de verwachting dat als de overheid minder doet, minder geld aan welzijn besteed, dat burgers dan vanzelf meer verantwoordelijkheid nemen. Dat was een trendbreuk met de gedachte die ten grondslag lag aan de Kaderwet Specifiek Welzijn, waarmee in feite beoogd werd dat burgers verantwoordelijkheid nemen als daarvoor de juiste ondersteunende welzijnsinfrastructuur voor wordt ingericht. In de Welzijnswet van 1986, die de plaats innam van de ingetrokken Kaderwet, was niks meer van die gedachte terug te vinden. Zonder enige vorm van normering of planning werd het gehele sociaal-cultureel werkgebied naar gemeenten gedecentraliseerd.

De gedachte aan een vruchtbare infrastructuur werd daarbij losgelaten en ingewisseld voor een vorm van beleidsmatig wensdenken waarin verondersteld wordt dat burgers in beweging komen als je ze daartoe oproept. Alsof een boom groter wordt als je aan zijn takken trekt. Maar zoals een boom alleen groeit op een vruchtbare voedingsbodem, zo ontwikkelt een participatiesamenleving zich alleen als een goede sociale infrastructuur daarvoor de optimale voorwaarden creëert. Eigenlijk bestaat daarover de nodige kennis, niet in de laatste plaats ontwikkeld in de experimenteerperiode van de Kaderwet Specifiek Welzijn. Die kennis is



echter de afgelopen decennia niet meer politiek gemaakt en is pas na de decentralisatie en de gebiedsgebonden reorganisatie van het sociale domein weer actueel geworden.

Noodzakelijke condities

Nu we steeds nadrukkelijker tot de conclusie komen dat de periode van marktwerking meer kwaad dan goeds heeft gebracht, is er eigenlijk alle reden om op de schreden van de Kaderwet Specifiek Welzijn terug te keren. Dus weg met de gedachte dat de sociale basis een ongekende, spontane en zichzelf organiserende factor is, of een kwestie van op-hoop-van-zegen in aanbestedingsprocedures. Laten we het denken hierover radicaal veranderen, nu we in het postcorona-tijdsgewricht leven waarin we proberen los te komen van de oude vanzelfsprekendheden van het neoliberale gedachtegoed.

Iedereen zou het bijvoorbeeld heel vreemd vinden als we om de zes jaar basisscholen in een buurt zouden aanbesteden, en een heel andere schoolorganisatie de kans te geven om een nieuwe schwing aan het onderwijs te geven. Dat is absurd, want we beschouwen het als een soort onderwijsbasisinfrastructuur. Het is voor iedereen vanzelfsprekend dat kinderen in hun buurt naar school toe moeten kunnen. Dat is een recht, daar is ook standvastige en betrouwbare financiering voor tot stand gekomen. Daar hoor je verder niemand over klagen (even afgezien van het feit dat de lonen van basisleerkrachten structureel zijn achtergebleven, maar dat is een ander liberaal verhaal). Hetzelfde geldt ook voor huisartsenposten. Die doen we ook niet om de vier of zes jaar in de aanbidding. Ook dat zouden we bizar vinden. Daarom is de financiering ook ondergebracht in een stelsel van volksverzekeringen. Een arts moet vertrouwd raken met de mensen die in geval van ziekte en fysieke tegenslag op hem/haar zijn aangewezen. In de sfeer van verzekeringsfinanciering gaat het hem om contracten en tarieven, maar nooit om aanbesteden. De gedachte alleen al zou tot een explosie van woede leiden.

Mijn pleidooi is nu om de sociale basis, maar liever de sociale

infrastructuur, te gaan zien zoals we naar basisscholen kijken of naar een huisartsenpost. Als we die weg in slaan dan moet de discussie gaan over wat die sociale infrastructuur zou moeten zijn: wat zijn de noodzakelijke condities die burgers in staat stellen om in een bepaald gebied verantwoordelijkheid te nemen voor elkaar, voor de onderlinge zorg en voor de leefomgeving.

Fysieke, facilitaire en sociaal-professionele componenten

Het beantwoorden van die vraag is een apart essay of, nog beter, een uitvoerige studie waard. Laat ik hier volstaan met de constatering dat zo'n wijkgeoriënteerde infrastructuur *fysieke, faciliterende en sociaal-professionele componenten* kent.

Om met de *fysieke* component te beginnen: willen mensen zich kunnen beraden over wat ze met de wijk willen en wat ze onderling voor elkaar kunnen betekenen, dan moeten ze elkaar kunnen treffen. Ze moeten elkaar kunnen treffen in een ruimte waar ze zich thuis voelen, waar ze zeggenschap over hebben en die ze zo nodig zelf kunnen beheren. Dat zijn de buurthuizen, de huizen van de wijk, de huiskamers die overal in het land aanwezig zijn, maar ook overal weer anders worden gerund en beheerd, afhankelijk van wie de aanbesteding gewonnen heeft of er eigenaar van is. Daar horen uiteraard ook digitale buurthubs en online-wijkknooppunten bij, waarvan er links en rechts in het land inmiddels ook al heel veel te vinden zijn.

De tweede component heeft te maken met de *facilitering*. Bewoners kunnen zich natuurlijk altijd organiseren als een soort werkgroepje dat met een zekere frequentie bij elkaar komt en zo nu en dan in allerlei beleidsprocessen haar vinger opsteekt. Maar als bewoners zich echt gaan organiseren, is dat simpelweg niet door vrijwilligers alleen in de avonden te doen. Dan moeten ze ook een beroep kunnen doen op wat ik maar breed samenvat als *facilitaire ondersteuning*.

Want eenmaal het bewonersorganisatorische pad ingeslagen, doemt er van alles op wat geld kost, administratie en actie vergt. Een

beetje ruimte huren kost al vele tienduizenden euro's per jaar, plus administratiesystemen, plus webbeheer, plus drukwerk, noem maar op. De kosten daarvan haal je niet binnen met lidmaatschapsgelden of ruimteverhuur, dus er moet altijd geld bij en de enige die daar rechtstreeks op aanspreekbaar is, is de gemeente.

Nu moet elke wijkgeoriënteerde bewonersorganisatie elk jaar opnieuw hengelen naar subsidie en elk jaar hopen dat de ambtelijke en politieke goden hen goedgezind zijn, waarbij ze soms met welzijnsinstellingen moeten concurreren (of tegen elkaar worden uitgespeeld) voor een greep uit de subsidiepot. Het is nu hapsnap, afhankelijk van de goede wil van ambtenaren, informele handigheden van bewoners en de kleur van politieke gezagsdragers. Dat is eigenlijk precies de situatie die de welzijnsplanning uit de jaren zeventig had willen vermijden. Dat zou kunnen door in een lokale sociale-infrastructuur-verordening aan bewonersorganisaties het recht op facilitaire ondersteuning toe te kennen, waarbij welzijnsorganisaties dus als facilitair bedrijf voor bewonersorganisaties zouden kunnen functioneren.²³ En die facilitaire steun zou ook heel goed kunnen bestaan uit opbouwwerkers of andere professionele krachten die in dienst zijn van bewonersorganisaties



en daartoe hand- en spandiensten leveren. In de tijd van de stadsvernieuwing, zeg maar toen de marktwerking nog niet was uitgevonden, was dat niet alleen een gebruikelijke, maar ook behoorlijk succesvolle figuur.

De derde component is de *sociaal-professionele presentie*, dat is grosso modo het werk dat nu door sociale wijkteams wordt verricht. Maar waar zij nu in een wijk zijn neergestreken en maar moeten kijken in welke mate ze bij de veerkracht en organisatievormen van de wijk kunnen aansluiten (wat in de praktijk vrijwel nergens goed uit de verf komt), zijn ze in de situatie die we hier aan ontwerpen zijn veel meer verplicht om zich te verhouden tot wat er in de sociale infrastructuur van de wijk tot stand is gekomen of zich aan het ontwikkelen is. In feite maken ze daar deel van uit, zij het dat ze een eigen - onafhankelijke - professionele agenda hebben en gericht zijn op ondersteuning van mensen in de wijk die een beroep op hen doen. Maar wat vanuit zo'n visie veel meer uit de verf moet komen, is de preventieve en collectieve kant van het wijkteam en de samenwerking met andere op de wijk betrokken professionals, zoals wijkagenten, sociaal bewogen ondernemers in de wijk of medewerkers van woningcorporaties.

²² Met Pieter Hilhorst heb ik daar al eens een eerste aanzet voor gegeven op sociale vraagstukken.nl: 'Thuiszorg volgens Cruijff', 18 december 2015 - bekijk hiervoor de publicatie *Aanbesteden volgens Cruijff* op www.josvdlans.nl.

²³ Zie voor een uitwerking van deze gedachtegang: Nico de Boer en Jos van der Lans (2011), *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: RMO op de website van raadrvs.nl.



10

Eén van de grootste problemen waar het sociale domein mee kampt is een structureel gebrek aan lange adem. Lange adem om mensen vertrouwen te geven, om aan zorg en ondersteuning een bekend en herkenbaar gezicht te geven.

10. Ideale wereld

In mijn ideale wereld stel ik mij voor dat er een gemeentelijke visie komt waarin deze fysieke, facilitaire en sociaal-professionele componenten worden uitgewerkt, met een daarbij horende meerjarige financieringsstructuur en een lokale projectenpot om per wijk accenten te leggen. De verdeling van middelen over de wijken hoeft niet gelijk te zijn. Achterstandswijken kunnen ruimer worden toebedeeld. Net zoals scholen in achterstandswijken nu - in de financiering van het onderwijs - ook extra middelen toegewezen krijgen om zwakke leerlingen extra aandacht te kunnen geven.

Maar het is allemaal wel gebaseerd op een transparante systematiek. Bewoners krijgen als zij met hun activiteiten en organisatievormen publieke waarden realiseren rechten om middelen en ruimten te claimen. Wijkteams van professionals krijgen de opdracht om zich op enigerlei wijze intensief met de netwerken van bewoners te verstaan. Het zou een normaal fenomeen moeten zijn dat er jaarlijks terugkerend community-beraad wordt belegd, waarin alle sociale en zorgprofessionals, maar ook ondernemers en andersoortige



professionals (onderwijzers, corporatiemedewerkers, wijkagenten, gemeenteambtenaren) op basis van een goede analyse van wat er in de wijk speelt samen met actieve bewoners zich over de prioriteiten en ontwikkelingen in hun wijk buigen. In het beraad kunnen zij hun zorgen, ambities en plannen aan elkaar kenbaar maken en na afloop een gezellig feestje vieren. Zo'n beraad zou een normaal fenomeen moeten zijn, omdat het de geest van samenwerking, kennisdelen en elkaar versterken uitademt.

Dat zulke beraden nu eigenlijk niet of maar heel sporadisch voorkomen heeft te maken met de mentaliteit die we juist achter ons moeten zien te laten, namelijk de cultuur van concurrentie en terreinafbakening, waardoor niemand zich geroepen voelt om voor iets gezamenlijks te gaan. Ik denk dat het bij uitstek de lokale overheid zou moeten zijn die dit nieuwe elan gaat bevorderen en gaat organiseren. Daarvoor is dus, nogmaals, een heldere visie nodig, gekoppeld aan goed onderbouwde kennis over wat er in wijken allemaal aan de hand is.

Het is eigenlijk precies zoals het ooit in de Kaderwet Specifiek Welzijn bedoeld was, daarin wilde de rijksoverheid een raamwerk mogelijk maken waarbinnen lokale overheden welzijnswerk in samenspraak met de bevolking verder zouden kunnen invullen. De landelijke kaders en normeringen ontbreken momenteel (met dank dus aan Elco Brinkman) en zullen er ook nooit komen. Daarom moet de lokale overheid die kaders per wijk of anderszins afgebakend gebied gaan schetsen, als een raamwerk dat de sociale-infrastructurele condities mogelijk maakt. Met dat raamwerk kunnen bewoners, op de wijk betrokken instituties en sociale en andere professionals aan het werk.

Ik zie het helemaal voor me, sterker, ik zie nu al wijken waar alle ingrediënten aanwezig zijn om in deze gedachtegang te treden. Niet langer ieder voor zich, niet langer gefixeerd op de eigen kokers, zoals dat nogal eens in wijken gebeurt, maar op zoek naar coöperatieve samenwerking, met open grenzen tussen professionals en bewoners.

Daar passen ook nieuwe vormen van verantwoording en controle bij, die ontsnappen aan de afrekencultuur die in het aanbestedingstijdperk de relaties tussen financier en leverancier zijn gaan bepalen. Als we het functioneren van een sociale infrastructuur als basisvoorziening nemen, dan is het ook logisch om de vorm van kwaliteitscontrole van andere basisvoorzieningen als richtpunt te nemen voor hoe we de sociale infrastructuur bij de les proberen te houden. Het gaat immers om publiek geld waar per definitie een publieke verantwoording bij hoort.

In het onderwijs en in de zorg werkt men met inspecties, die landelijk georganiseerd zijn. Ik kan me heel goed voorstellen dat er een gemeentelijke variant of anders regionale variant van inspectie tot ontwikkeling komt als het gaat om het beoordelen van de vraag of de financiering van de sociale infrastructuur ook de bedoelde maatschappelijke waarde voortbrengt. Dat is geen bureaucratische inspectie met afvinklijstjes, maar dat is vooral het ophalen van verhalen, juist ook door bewonersorganisaties, of actieve bewoners die bij wijze van visitatie andere wijken mee inspecteren. Zulke vormen van verantwoording en uitwisseling zijn er nu eigenlijk nauwelijks in buurten en wijken, maar als we samenwerking en onderlinge afstemming als uitgangspunt nemen dan horen daar deze nieuwe vormen van verantwoording en kennisuitwisseling bij. Dat zijn vormen waarin naast ambtenaren, deskundigen juist ook actieve bewoners een rol kunnen spelen.

Natuurlijk, dit alles is 'idealiter'. Je kunt het op deze wijze uittekenen, het is een ontwerp, wetend dat de werkelijkheid vele malen weerbarstiger is. Het is een voorstelling van zaken waarbij de realiteit niet langer getekend wordt door tegenstrijdige financiering, competitiedriften, angstvalligheid, institutionele belangen, maar door het uitgangspunt dat het bijeenbrengen van de veerkracht van buurten, noties over eigenaarschap van bewoners en de deskundigheid van professionals er heel veel bereikt kan worden. Eenvoudigweg door elkaar op te zoeken en te versterken.

Tien jaar termijnen

Het behoeft weinig betoog dat voor het ontwikkelen en financieren van de sociale infrastructuur aanbesteden geen optie is. Je moet dan eerder denken aan trekkingsrechten van actieve burgers om iets van een bewonersorganisatie op poten te zetten. Vergelijk het met het recht van mensen om een school te stichten, zo kan je ook buurtbewoners het recht geven om zich te organiseren en publiek te manifesteren. Dat kan je geen markt noemen, uiteindelijk is er sprake van een subsidie. En als juristen daar moeilijk over doen dan zouden gemeenten een sociaal infrastructuurfonds moeten inrichten waaruit geput kan worden. Het zou goed zijn als de lokale juristen hun denkkracht aanwenden om zoiets voor elkaar te krijgen.

Voor de facilitaire dienstverlening die welzijnsorganisaties leveren om de sociale infrastructuur te ondersteunen en de ondersteuning die door bijvoorbeeld sociale wijkteams wordt geleverd hoeft aanbesteding niet uit den boze te zijn. Maar in plaats van de gedachte dat het gunnen van een uitvraag de uitslag is van een competitie, zou het uitgangspunt moeten zijn dat het honoreren van een uitspraak een investering is in het realiseren van duurzame verhoudingen in een gebied. Dat betekent sowieso dat gunningstermijnen van vier jaar overal in het land worden opgerekt, een tendens die zich al heeft ingezet.

Steeds helderder wordt immers dat het enten van ondersteuning in een gebied een kwestie van



geduld en tijd is. Ervaringen moeten kunnen cumuleren en doorleefd kunnen worden. Omgangsvormen en bekendheid zijn zaken die weinig onzekerheid verdragen, maar juist vertrouwen en herkenbaarheid nodig hebben. Dan moet je dus durven denken aan termijnen van tien jaar, eventueel opgeknipt in twee x vijf jaar. De inspectie en visitatie die voor de sociale infrastructuur in het leven wordt geroepen, bezoekt ook de wijkteams en welzijnsorganisaties. Er kan, zoals dat in het onderwijs gebruikelijk is, worden gewerkt met verbeteropdrachten, aandachtspunten en andere bijsturingen. Als die bezoeken tot tevreden relaties leiden dan moet het zelfs mogelijk zijn om na tien jaar weer voor vijf jaar verder te gaan. Aan de andere kant moet de gemeente, als hoogste democratisch orgaan, het recht houden om bij wanprestaties en onvoldoende beoordelingen aanwijzingen te geven en contracten te beëindigen.

Lange adem

Eén van de grootste problemen waar het sociale domein op de werkvloeren van de samenleving momenteel mee kampt, is een structureel gebrek aan lange adem. Lange adem om in het kader van wijkgericht werken kennis op te bouwen. Lange adem om in buurten duurzame relaties op te bouwen. Lange adem om mensen vertrouwen te geven, om present te zijn, om relaties aan te gaan. Lange adem om aan zorg en ondersteuning een bekend en herkenbaar gezicht te geven. Verdiwel-voorzitter Dick de Wit had het in zijn denkbeeldige verhoor in mijn column van 2002 helemaal bij het rechte eind, toen hij meldde dat die welzijnsinstellingen die hij vertegenwoordigde stichtingen waren zonder winstoogmerk. 'Al die stichtingen waren groot geworden met maatschappelijk kapitaal, meestal subsidies. Wat ze deden hing samen met wat ze wisten van een buurt of een wijk of een stadsdeel, dat was kennis die in die welzijnsorganisaties langzaam maar zeker was opgebouwd.'

Het lijkt er op dat we dat de afgelopen kwart eeuw over het hoofd zijn gaan zien.

Nog los van alle lokale reorganisaties en sociale wijkteam-perikelen is daarom de continuïteit van professionele inzet in het sociale domein een groot probleem. Het ziekteverzuim is traditioneel hoog. Er wordt vrijwel alleen nog maar in deeltijd gewerkt, bij voorkeur alleen op die tijden dat de kinderen op school vertoeven. Er is een lage baanvastheid, zowel binnen als tussen organisaties wordt voortdurend van personeel gewisseld, als er al voldoende personeel is, want er is een nijpend tekort aan goede professionals.

Deze structurele problemen los je met aanbestedingen niet op. Sterker, ze hebben er in alle waarschijnlijkheid in hoge mate aan bijgedragen. Alleen al het feit dat professionals over een of twee jaar een nieuwe aanbestedingsronde boven het hoofd hangt, brengt een permanente onzekerheid met zich mee. Je moet er dus altijd rekening mee houden dat de werkgever als verliezer uit de strijd komt, dus als professional kan je maar beter altijd om je heen kijken. Is er niet iets beters? Een baan met meer zekerheid.

Ik denk dat er een schreeuwende behoefte is om in het sociale domein aan deze energievretende cycli te ontsnappen. Zowel bij gemeentelijke inkoopafdelingen als bij de professionele organisaties, die tot de tombola gedwongen worden. Probleem is dat er geen goede discussie op gang komt over alternatieven, omdat die stevast stuiten op het veto van juristen: het kan niet anders.

Van dat dogma moeten we af.

Het is een dogma dat we in hoge mate zelf gecreëerd hebben en dat we dus ook zelf weer achter ons kunnen laten.

Laten we daar snel werk van maken.

Er zal een ongekende wereld voor ons open gaan.

Soorten aanbesteding

- **openbare aanbesteding**: deze wordt algemeen bekendgemaakt en iedereen kan een inschrijving doen.
- **niet-openbare aanbesteding**: deze wordt aangekondigd, waarna partijen zich kunnen presenteren middels een *bidbook*, daarna volgt een selectie, waarbij minimaal vijf partijen geselecteerd worden. Deze partijen krijgen een bestek en doen een inschrijving, waarna de opdracht gegund wordt.
- **concurrentie gerichte dialoog** (CGD): de opdracht wordt aangekondigd, waarna partijen zich kunnen presenteren, daarna volgt een selectie, waarbij minimaal drie partijen geselecteerd worden. Deze partijen worden uitgenodigd voor de dialoog. Na afronding van de dialoog krijgen de overgebleven partijen een bestek en doen ze een inschrijving, waarna de opdracht gegund wordt. Toepassing van de CGD kan alleen bij projecten die voldoen aan de instapcriteria.
- **onderhandelingsprocedure met bekendmaking** (ook wel: mededinging met onderhandeling): de opdracht wordt aangekondigd, waarna partijen zich kunnen presenteren. Daarna selecteert de aanbestedende dienst minimaal drie kandidaten, die worden uitgenodigd om een offerte in te dienen. De aanbestedende dienst kan onderhandelen over de voorwaarden met de verschillende concurrenten. Toepassing van de onderhandelingsprocedure kan alleen wanneer aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.



- **onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking:** de overheid vraagt minimaal drie inschrijvers een offerte in te dienen. De overheid kan onderhandelen over de voorwaarden met de verschillende concurrenten. Toepassing van de onderhandelingsprocedure kan alleen wanneer aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.
- **onderhandse aanbesteding:** hierbij is de inschrijving mogelijk op uitnodiging voor ten minste twee en maximaal vijf daartoe uitgenodigde partijen.
- **enkelvoudige uitnodiging:** in onderling overleg wordt overeenstemming bereikt over de prijs en de te leveren prestatie tussen opdrachtgever en één inschrijvende partij. In feite dus geen aanbesteding. Inzetbaar als er sprake is van een unieke aanbieder. Juristen zijn hier niet blij mee.



Over de auteur

Jos van der Lans (1954) is cultuurpsycholoog en publicist. Hij schrijft al zo'n veertig jaar over ontwikkelingen in de publieke sector en heeft meerdere spraakmakende boeken op zijn naam staan, zoals *Koning Burger* (2005), *Ontregelen* (2008), *Erop af!* (2010), *Sociaal-doet het zelve*n (met Pieter Hilhorst, 2013) en *Decentraal* (met Nico de Boer, 2014). Hij is initiatiefnemer van het historisch project Canon sociaal werk, een digitaal platform waarin de geschiedenis van de brede sociale sector wordt gedocumenteerd. Begin 2020 werd daar de Canon samenlevingsopbouw gelanceerd. (Zie: www.canonsociaalwerk.eu). Hij werkte begin jaren negentig bij *de Volkskrant* en was tussen 1999 en 2007 lid van de Eerste Kamer namens GroenLinks. Eerder dit jaar sprak hij de Participatielezing 2020 uit, waarvan de tekst verscheen in het boekje: *De marktwerking voorbij. Samenlevingsopbouw in de 21e eeuw* ([gratis te bestellen op de website van Movisie via deze link](#))

Meer informatie: www.josvdlans.nl

Verantwoording

Voor dit essay heb ik geput uit een groot aantal publicaties die ik sinds de opkomst van het aanbesteden aan het einde van de vorige eeuw over dit onderwerp heb gepubliceerd. Het merendeel daarvan is gepubliceerd in het *Tijdschrift voor sociale vraagstukken* (voorheen *Tijdschrift voor de sociale sector*). Ze zijn te vinden op mijn website: www.josvdlans.nl. Digitale bronnen die ik heb geraadpleegd zijn terug te vinden in de voetnoten. Verder zijn uitvoerige gesprekken met Dick Jansen en Erik Heidelberg erg behulpzaam geweest om de blik scherper te krijgen. Voor een deel zijn hun opmerkingen in de tekst verwerkt. Ook commentaar dat ik heb gekregen van

Don Olthof en Hetty Vlug heeft belangrijk bijgedragen aan de kwaliteit van de tekst. Uiteraard dragen zij geen verantwoordelijkheid voor het eindresultaat, die rust geheel bij mij als auteur. De tekst is geschreven om te prikkelen, om na te gaan denken over andere wijzen van aansturing van het sociale domein. Precies om die reden stel ik reacties zeer op prijs: info@josvdlans.nl.

Jos van der Lans



Colofon

LSA is een sterk landelijk netwerk van actieve bewonersgroepen, zoals bewonersorganisaties, buurthuizen in zelfbeheer, BewonersBedrijven en coöperaties. We zijn een vereniging met veel leden uit heel Nederland. Wij bundelen onze kracht, onze stem en we delen kennis. Dit doen we door elkaar te ontmoeten, bijeenkomsten te organiseren, projecten uit te voeren en kennis te delen zoals deze publicatie over aanbesteden.

Vormgeving Quintie de Keijzer

Beeld Eric Kampherbeek (p. 41, 49, 54, 60, 90), Inge Nicholaj (p. 77), Joëlle Baijer (p. 30), Jacqueline van den Boom (p. 34), John Voermans (p. 22, 51, 66, 74), Michiel Landeweerd (p. 26, 59, 64)

Redactie Karlijn Ligtenberg en Thijs van Mierlo

Eindredactie Maartje den Breejen


Op de hoogte

Wil je op de hoogte blijven van wat actieve bewoners voor elkaar krijgen en weten hoe ze dat doen? Meld je dan aan voor LSA-nieuws via

www.lsabewoners.nl/nieuwsbrief

 www.lsabewoners.nl


 @LSAbewoners

 /lsa.bewoners

Contact

 Korte Elisabethstraat 15-17, 3511 JG Utrecht

 info@lsabewoners.nl

 030-2317511



Eind jaren negentig vond in Amsterdam-West de eerste moderne aanbesteding van welzijnswerk plaats. De uitkomst was verrassend, zeker voor Amsterdammers: de winnaar kwam namelijk uit Rotterdam. Sindsdien is het aanbesteden in het sociale domein schering en inslag geworden. Het is een beproefd middel, zeggen de voorstanders, om vernieuwing te realiseren, om organisaties op scherp te zetten en om een goede prijs-kwaliteit te realiseren. Bovendien is het onvermijdelijk, zeggen de juristen, want het moet van Brussel.

Maar is dat wel zo? Heeft het aanbesteden, het aanjagen van concurrentie tussen welzijns- en zorgorganisaties, nu wel datgeen opgeleverd wat het heeft beloofd? Het LSA vroeg publicist Jos van der Lans om de coronaquarantaine te gebruiken om eens grondig bij deze vraag stil te staan. Wat heeft een kwart eeuw aanbesteden eigenlijk gebracht? Wat hebben burgers, bewoners, gebruikers en cliënten er nu eigenlijk mee gewonnen? Is de dienstverlening er beter van geworden? Van der Lans eindoordeel is kritisch. Het aanbesteden hoeft voor hem niet de prullenbak in, dat zou irreëel zijn. Maar het proces moet in het sociale domein wel op een heel andere leest geschroeid worden. Zodat het in plaats van georganiseerde discontinuïteit gaat bijdragen aan duurzame presentie.

