

Een zootje ongeregeld

Prestaties verbeteren zonder subsidie
of contract

Klaas Mulder

N18



KEI kennis-
centrum stedelijke
vernieuwing

N18

Inhoud

- 3** N18
- 5** Sturen op geluk
- 5** Spelers zonder contract
- 7** Ongezien
- 8** Een sterk team
- 10** Tevreden klanten of een betere wereld
- 11** Goede bedoelingen, wisselend succes
- 12** Werken aan prestaties
- 14** Wist u dat
- 16** iets te kiezen
- 17** Een regiekoffer vol
- 19** Waar een (goede) wil is ...
- 20** Colofon

In zijn regeringsverklaring sprak premier Rutte zijn wens uit de *geluksmachine* tot stilstand te brengen. Burgers komen te vaak naar de overheid met hun problemen, in de verwachting dat die het wel voor ze oplost. De overheid kan dat niet meer betalen en wil dat ook niet. In dit essay wil ik een paar dingen laten zien. In de eerste plaats is het vooral de overheid zelf die de vermeende geluksmachine laat draaien. De politiek heeft, in haar honger naar *stuurkracht*, zelf de belangrijkste plaats aan de gesubsidieerde aanbieders toebedeeld. Want wat je niet betaalt, mag je immers niet bepalen.

In de tweede plaats wil ik beschrijven, dat die aanbieders op geen enkel beleidsterrein de monopolist zijn die ze zelf denken te zijn. Er is een zeer divers *zooitje ongeregeld* dat zorgt voor dienstverlening op het terrein van welzijn, wonen, sport, cultuur en zorg. Vaak buiten het zicht van de overheid en haast altijd buiten de arena waar beleid gemaakt wordt. Ik wil ervoor pleiten om te zoeken naar instrumenten waarmee het beste van twee werelden verenigd kan worden: een slimme inzet van stuurkracht in een sector die zich ten principale niet laat sturen met contracten.

De geluksmachine – de dienstverlenende overheid met haar gesubsidieerde uitvoerders – levert niet altijd de kwaliteit die burgers daarvan verwachten en de kosten van overhead zijn enorm. Maar het is niet vanzelfsprekend dat ondernemers en zelforganisaties *wel* de kwaliteit leveren die nodig is om een stabiele, kansrijke omgeving te creëren.

Een terugtrekkende overheid kan er niet zomaar op vertrouwen dat het zonder subsidies vanzelf goed komt. Want goede bedoelingen of marktwerking leiden niet altijd tot de beoogde kwaliteit van dienstverlening. Juist de informele dienstverleners zelf realiseren zich dat ze er onvoldoende in slagen hun doelgroep goed te bedienen, ondanks de beste bedoelingen.

Het is precies die combinatie van *welwillendheid* en *onwetendheid* die leidt tot teleurstellingen bij mensen die enthousiast beginnen om ‘het zelf te regelen’. Daar kan de overheid op aansluiten met bestaande en nieuwe regie-instrumenten. Rijk en gemeenten hoeven het zooitje ongeregeld niet te *motiveren*, want aan goede wil is geen gebrek. Maar een gecoördineerde aanval op hun *onwetendheid* over de doelgroep en over effectief instrumentarium zal deze aanbieders, hun klanten en de samenleving echt verder helpen.

Sturen op geluk

De kwaliteit van steden wordt voor een belangrijk deel bepaald door spelers die een of ander ‘contract’ met de overheid hebben: woningcorporaties, welzijnsorganisaties, culturele instellingen. Er is sprake van een subsidierelatie of een combinatie van financiële en inhoudelijke afspraken. De relatie kan min of meer gelijkwaardig zijn (bijvoorbeeld in een convenant of alliantie) of er is sprake van een relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

De politiek is betrokken bij het vaststellen van doelstellingen en kaders. Daarmee wordt vooraf gestuurd op de te leveren prestaties en is achteraf controle en bijsturing mogelijk.

Er is echter ook nog een hele wereld van ‘leveranciers van maatschappelijke diensten’ die niet onder contract staan bij de gemeente. Sommige lokale spelers zijn veel sterker afhankelijk van provinciale of landelijke geldstromen (onderwijs, jeugdzorg, gezondheidszorg) dan van de lokale overheid, of ze ontvangen helemaal geen subsidie. Particuliere verhuurders en commerciële ontwikkelaars zorgen voor woningen; kerken en zelforganisaties leveren welzijn en cultuur. Laten we eens beter kijken naar de wereld van dit ‘zooitje ongeregeld’.

Spelers zonder contract

Er is een mooie term bedacht voor wat mensen in de samenleving ondernemen voor elkaar of voor een ander: *particulier initiatief*. Degenen die zulke initiatieven nemen zullen zo’n woord zelf nooit gebruiken: ze noemen het ‘spullen inzamelen voor een goed doel in een ontwikkelingsland’, of ‘een buurtfeest of een sporttoernooi organiseren’. Particulier initiatief draait op mensen die betrokken zijn bij een maatschappelijk vraagstuk en daar graag actief mee aan de slag willen. Het kan om kleine, nabije problemen gaan of om mondiale vraagstukken. Het kan de eigen liefhebberij zijn die in groepsverband wordt uitgeoefend, of de uitvoerders worden gedreven door een maatschappelijke uitdaging. Kerken en moskeeën pakken veel taken op, ook voor mensen die niet tot hun geloofsgemeenschap behoren. Nederland is een mondiale koploper op het terrein van actief burgerschap. Er is, in de woorden van Evelien Tonkens, een groot *altruïstisch overschot*.

In veel gevallen gaat het om een type activiteiten dat ook door gesubsidieerde, formele organisaties zou kunnen worden aangeboden: wel-

zijnsmerk, ontwikkelingsorganisaties, culturele instellingen, een deel van de sportverenigingen. Soms concurreert het particuliere initiatief met het formele aanbod, meestal vult het elkaar aan.

Particulier initiatief 'doet het zelf', zonder contract, zonder beleidskader en met hooguit een kleine financiële bijdrage (een 'waarderingssubsidie'). Deze gemeentelijke bijdrage beslaat vaak maar een klein percentage van de jaaromzet. Zo bleek bij een rondgang langs zangkoren in Zeist dat het totaal aan contributies, kaartverkoop en sponsoring gemiddeld minstens 20 keer zo hoog was als het ontvangen subsidiebedrag. Er zijn particuliere initiatieven in alle domeinen van het maatschappelijk leven: wonen en zorg, educatie, ontmoeting en ondersteuning, ontwikkelingssamenwerking, cultuur. Er zijn leesclubs, ruilwinkels, woongroepen, volkstuinverenigingen et cetera. Alleen al in de gemeente Midden-Beemster (8.600 inwoners) zijn ruim 70 verenigingen en actieve groepen te vinden!

De Waterlijn, Amersfoort

Bezoekers van Amersfoort kunnen genieten van een rondvaart door de oude binnenstad. De Waterlijn is het initiatief van een paar 'senioren' die zich graag nuttig wilden maken voor de stad. De oprichter had volgens eigen zeggen niets met boten, maar betreurde het dat toeristen Amersfoort niet vanaf het water konden bekijken. Zonder subsidie maar met een heel grote groep vrijwilligers zorgt de Waterlijn niet alleen voor de reguliere stadsbezichtiging, maar ook voor allerlei thematochten waarin genoten kan worden van natuur of cultuur.

Naast particuliere initiatieven is er nog een tweede groep leveranciers van maatschappelijke diensten: de profit sector. Ook een slager die kant-en-klaar-maaltijden maakt, een commerciële kamerverhuurder of een zelfstandige pianoleraar kan gedreven worden door de wens om maximale kwaliteit voor de klant – en voor de samenleving – te leveren. Daar wordt wel een bijdrage voor gevraagd, maar die is beslist niet altijd hoger dan in de gesubsidieerde sector gebruikelijk is. Zo zijn particuliere muzieklessen zelden duurder dan lessen op een muziekschool, en kan een goede kant en klare maaltijd gekocht worden voor eenzelfde prijs als een maaltijd van Tafeltje Dekje.

Op het speelveld van de maatschappelijke dienstverlening zien we dus een breed scala aan informele en commerciële aanbieders. Het zijn overwegend spelers zonder 'contract' met de overheid. Ze ontvangen

geen subsidie en worden maar heel beperkt beleidsmatig aangestuurd. *Het zoitje ongeregeld* bedient vaak veel meer klanten dan de spelers die wel onder contract staan. Zo woont slechts een kwart van de uitwonende studenten bij een stichting voor studentenhuisvesting en wordt er veel meer muziek gemaakt buiten de muziekschool dan daarbinnen. En toch zit de overheid meestal het eerst aan tafel met de spelers met een contract: de woningcorporaties, de institutionele studentenhuisvesters, de welzijnsstichting. Met hen worden onderzoeken gedaan, beleidsnota's geformuleerd, intentieverklaringen ondertekend, convenanten gesloten en opgaven vastgesteld.

Het speelveld van de kamermarkt

In het 'voetbalteam' van de studentenhuisvesting staan drie gesubsidieerde professionals opgesteld: de stichtingen studentenhuisvesting en een enkele woningcorporatie. zeven Spelers zijn wel professional, maar luisteren niet naar de coach: over de particuliere verhuurder heeft de politiek maar weinig te vertellen. De 'laatste man' in het veld is een vrouw, de hospita van wie niemand zeker weet hoeveel kamers ze nog verhuurt.

Vernieuwing van de kamermarkt is mogelijk door een vernieuwd arrangement tussen overheid en institutionele verhuurders. Beleid richt zich dan ook primair op de drie contractspelers. Maar zouden we niet liever het hele speelveld van de kamermarkt beter willen laten functioneren?

Ongezien

De overheid heeft niet altijd voldoende oog voor de contractloze aanbieders. Op de een of andere manier weet ze contractspelers veel beter te vinden. Dat is ook niet zo moeilijk te verklaren. Aan weerszijden van het contract werken mensen uit dezelfde beleidsgemeenschap. Zonder moeite stapt een gedeputeerde over naar een koepel van woningcorporaties en wordt de voorzitter van de VROM-raad burgemeester. Klasgenoten uit de sociale wetenschappen komen elkaar tegen: de één als ambtenaar, de ander als beleidsmedewerker bij een maatschappelijke organisatie. Opdrachtgevers en opdrachtnemers bedienen zich van hetzelfde taalspel. Subsidiegever en -ontvanger maken deel uit van hetzelfde institutionele systeem, dat ze snappen en vertrouwen.

Dat ligt nog wel eens anders bij de spelers zonder contract. De particuliere huisbaas en de beleidsmedewerker Wonen zijn mijlenver van elkaar

verwijderd. Ze snappen elkaars *drive* en vocabulaire niet. De voorzitter van de scouting moet de beleidsnota Jeugdbeleid drie keer lezen voor hij door heeft dat dit over hem gaat.

Het frustrereert de partijen in de niet-geziene informele wereld. Studenten wonen graag in een kamerpand, maar de verhuurder daarvan wordt door overheden vaak niet serieus genomen. Kinderen komen graag bij de scouting, maar geen ambtenaar vraagt de akela om raad. De moskee bereikt veel allochtone ouderen, maar beleidsmatig 'kunnen we daar niets mee'. Toen we een ambtenaar vertelden over het informele muziekleven in zijn stad, zei hij: "Dat ken ik niet. Wat ik niet betaal, bestaat niet." Dit is jammer. Want als hij de moeite nam het te leren kennen, had hij een onbetaalbare kwaliteit van zijn stad ontdekt.

Een sterk team

Voor de Nederlandse burger is het een goede zaak dat er zo'n grote variëteit aan maatschappelijke aanbieders is. Er is voor elk wat wils. Wie zich niet thuis voelt bij de hogere kunst van de muziekschool of de tarieven niet kan betalen, kan terecht bij de mandolinevereniging of het Turkse koor.

Het zal de consument daarbij worst zijn of de door hem verkozen aanbieder onder contract staat bij de overheid. Het is ook vaak niet te doorgronden waarom het ene wel en het andere niet gesubsidieerd wordt. Paardrijden wordt het zelden, harp spelen vaak wel. Voetbal meestal wel, fitness meestal niet. Modelspoorbouw bijna nooit, Technika 10 bestaat niet zonder. De bibliotheek krijgt altijd subsidie, de videotheek nooit.

Gesubsidieerde activiteiten zijn lang niet altijd goedkoper dan niet gesubsidieerde. En wat belangrijker is: ze zijn ook lang niet altijd beter van kwaliteit. Het contract met de overheid *kan* voorzien in controle op de kwaliteit van de aangeboden diensten, maar dat is beslist niet altijd het geval. En zelfs als dat wel zo is, is de kans groot dat een fors deel van het ontvangen subsidiebedrag wordt uitgeven aan de kosten van extra managementlagen en toezicht.

Zorgen over particuliere jeugdzorg

In de zomer van 2010 trok de inspectie voor de Jeugdzorg aan de bel over het gebrek aan kwaliteitscontrole in de particuliere jeugdzorg. In netwerken als LinkedIn ontstonden stevige discussies over de vraag of particuliere zorg per definitie slechter is dan institutionele. Zeer veel betrokken

jeugdzorgers geven aan dat een doorgeschoten regeldruk niet effectief zou zijn in de particuliere sector en in de formele sector ook weinig goed heeft gedaan. De particuliere jeugdzorg vangt vaak juist die kinderen op die niet in de hokjes van de institutionele zorg passen.

De noodzaak van sturing op kwaliteit wordt door alle betrokkenen onderkend. Maar om daarbij de institutionele zorg als norm te stellen...

In dit essay wil ik aandacht besteden aan de vraag hoe overheden en andere inkopers van maatschappelijke diensten optimaal gebruik kunnen maken van de variëteit aan aanbieders. Afnemers van deze diensten profiteren nu al van de diversiteit in het aanbod, maar voor de inkopers van gesubsidieerde dienstverlening is dat onvoldoende het geval. In het gemeentelijk beleid zijn de contractspelers zeer dominant aanwezig (en zijn de anderen in sommige gevallen zelfs volledig onzichtbaar). Ook woningcorporaties hebben in hun beleid en praktijk in de wijk-aanpak een primaire oriëntatie op de lokale stichtingen voor welzijnswerk, onderwijs en zorg.

In een tijd waarin de bodem van de schatkist en de gemeentebegroting bereikt is, is er een vernieuwde belangstelling voor aanbieders die het 'zonder staatssteun' kunnen. Heel veel colleges en gemeenteraden hebben de *verantwoordelijkheidspiramide* ontdekt, waarbij burgers eerst geacht worden hun eigen dienstverlening te organiseren en pas daarna een beroep te doen op collectieve en individuele voorzieningen (overigens zonder de belastingen waarmee deze voorzieningen tot op heden werden bekostigd, te verlagen).

De herontdekking van particulier initiatief en commerciële dienstverleners op een moment dat subsidies moeten worden afgebouwd heeft daardoor een wrange bijsmaak. Het is moeilijk helder te krijgen of het hier gaat om een *systeeminnovatie* of om platte bezuinigingen.

Ik wil graag manieren aanreiken om beide te verenigen: een betere, maar zuinige verzorgingsstaat. We willen zoeken naar manieren om een sterk team in het veld te krijgen, waarin contractspelers en vrije aanbieders samen 'de wedstrijd winnen'.

We zullen zien dat *onwetendheid* daarbij een grotere bedreiging is dan gebrek aan motivatie. En dat er een krachtig nieuw beleidsinstrument voor ons klaar ligt: "*Wist u dat ...*". Maar voor we zien hoe de kwaliteit van het aanbod verbeterd kan worden, moeten we eerst maar eens kijken wie de kwaliteit van dienstverlening definieert.

Tevreden klanten of een betere wereld

Achter de vraag naar betere dienstverlening liggen altijd opvattingen over kwaliteit verborgen. Dit essay is niet de plaats om te zoeken naar algemene definities van kwaliteit van dienstverlening. Het volstaat om enkele open deuren langs te lopen.

Goede dienstverlening is dienstverlening die klanten tevreden stelt. Het is dienstverlening die klanten in staat stelt dingen te doen die zonder de interventie niet zouden lukken: het helpt ze verder. Bovendien geldt in het publieke domein altijd dat dienstverlening aan individuen ook een bijdrage zou moeten leveren aan algemeen maatschappelijke waarden. We willen graag leven in een land waar kunstenaars de ruimte krijgen, dus ondersteunen we individuen in hun artistieke ontplooiing. We vinden het belangrijk dat solidariteit kansen krijgt, we willen veiligheid, onze economie vraagt om goed opgeleide mensen. Met andere woorden: in het publieke domein is dienstverlening altijd een beetje voor de klant en een beetje ‘voor ons allemaal’.

Betere dienstverlening is zo bezien dus altijd dienstverlening die aansluit bij de wensen van de klant, hem vooruit helpt en goed is voor het publieke domein.

Bij de drie soorten aanbieders (informeel, commercieel en formeel) zien we verschillende benaderingen van kwaliteit. Commerciële aanbieders hebben vooral met klanttevredenheid te maken. Een commerciële musicalproducent overleeft niet met lege zalen. De belangrijkste borging van kwaliteit in de commerciële sector is dan ook concurrentie. In delen van de gesubsidieerde sector geldt dat ook. Zo moeten basis- en middelbare scholen strijden om de gunst van kinderen en ouders. Zonder de *gunfactor* overleven ze niet.

In de gesubsidieerde sector wordt concurrentie vaak *overlap* genoemd. Als het Centrum voor Jeugd en Gezin preventieve taken gaat uitvoeren, kan het jeugd- en jongerenwerk wel worden opgeheven. De geluksmachine heeft heel andere manieren om kwaliteit te waarborgen. Er wordt *beleid* gemaakt dat vertaald wordt in regelgeving en subsidiecriteria; de uitvoering wordt getoetst in een complexe verantwoordingscyclus. Soms is klanttevredenheid een belangrijk kenmerk van beleid, maar soms juist niet. Met name op terreinen waar de overheid *ontwikkel-doelstellingen* kiest (onderwijs, cultuur) is niet wat de klant nu is, maar wat hij zou kunnen worden het streven. Daarom zitten er in het onderwijs verplichte vakken en wordt ‘gemakkelijke’ kunst veel minder vaak gesubsidieerd dan moeilijke. Neem de discussie over amusement bij de publieke omroep: je kunt toch geen subsidiegeld gebruiken voor dingen waar mensen plezier aan beleven en niets van opsteken? De formele sector is dus meer gericht op ‘vooruit helpen’ dan de

commerciële, die mensen meer tegemoet komt in hun huidige vraag. Daarnaast zit er in subsidies ook altijd een opvatting van algemeen belang verborgen: kinderbijslag is fijn voor de ouders, maar het houdt ook heel Nederland jong.

Goede bedoelingen, wisselend succes

Het kwaliteitsbesef in de informele sector is net zo diffuus als de sector zelf. We moeten ook wat terughoudend zijn met een oordeel daarover (een gegeven paard ...). Het is gebruikelijk om particulier initiatief te idealiseren omdat het *van onderop* en *dicht bij mensen* is ontstaan. Dat is ontegenzeggelijk van grote waarde, maar is het voldoende? Vormen goede bedoelingen een voldoende solide basis voor goede dienstverlening (of is, om onze premier nog maar eens te citeren, ‘de weg naar de hel ermee geplaveid’)?

Lokale ontwikkelingshulp, formeel en informeel

Na de val van de Muur werden overal in Nederland initiatieven gestart voor het inzamelen van hulpgoederen voor Polen, Tjechië, Roemenië en voormalige Sovjetrepublieken. Sommige vrijwilligers zetten alles aan de kant om hun leven te wijden aan het verzamelen van kantoormeubilair, kleding, computers of medische apparatuur. Hun directe betrokkenheid en veelvuldige aanwezigheid ter plaatse is van grote waarde. Er was vaak een grote spanning tussen deze groepen en de professionals van de Centra voor Internationale Samenwerking (COS). Daar werkten goed opgeleide agogen, die heel andere theorieën hadden over de opbouw van een land. Dergelijke spanningen zien we in onze tijd weer. Er zijn steeds meer mensen die na een bezoek aan Afrika of India besluiten een hulpfonds op te richten, vaak tot ergernis van instanties als Oxfam Novib. Die kunnen hun gelijk helaas steeds beter illustreren aan de hand van een steeds langere lijst van goed bedoeld falen. Al moeten ze tegelijkertijd vaststellen dat ook de degelijk onderbouwde structurele hulp niet altijd het gewenste resultaat heeft.

Met name in kringen van het opbouwwerk is vaak gewaarschuwd voor het *hospitaliseren van burgerinitiatieven*: als de overheid zich er mee gaat bemoeien, is het oorspronkelijke elan snel verdwenen. Die angst is zeker terecht. De dwang om een stichting op te richten, een bestuur te

formeren, een jaarplan te schrijven en een jaarrekening op te stellen heeft veel goede initiatieven om zeep geholpen. Het wordt beslist niet altijd beter als het formeler wordt.

Maar heel vaak zijn het de vrijwilligers *zelf* die allerm minst tevreden zijn over hun prestaties. Een goed initiatief leidt niet altijd tot een goed resultaat, zoals in het voorbeeld hieronder.

Een podium voor zangers en zangeressen

Een belangenorganisatie beschikt over een eigen café.

Ze horen mensen vaak vertellen, dat ze door alle zangprogramma's op tv zin hebben gekregen om ook zelf eens iets uit te proberen. De zangsessie is geboren. Aspirant zangers geven het liedje door dat ze willen brengen en een kleine band studeert de begeleiding in.

De avonden gaan voortvarend van start. Maar voor de muzikanten is deze formule te hoog gegrepen en niemand heeft echt tijd en zin om alle nummers voor de anderen uit te zoeken. Er wordt te weinig geoefend en ook de zangers weten vaak niet waar ze moeten beginnen met het vinden van leuke muziek. Hoewel elke avond ook zijn hoogtepunten heeft, druipen veel zangers en zangeressen – een illusie armer – af. En ook het publiek blijft steeds vaker weg. Meedoen is belangrijker dan winnen, heet het. Maar slecht meedoen aan iets dat rammelt is helemaal niet zo leuk. Niet voor de individuele deelnemer, maar ook niet voor 'ons allemaal'. Want na dit mislukte initiatief durven anderen het stokje niet over te nemen. De zangsessie is niet meer.

Over de *methode* van kwaliteitsverbetering in het informele aanbod is veel discussie mogelijk, maar met de noodzaak zullen veel betrokkenen het zelf roerend eens zijn: het is fijn als het beter kan.

Werken aan prestaties

Een overheid die tegelijkertijd wil bezuinigen en innoveren kan proberen optimaal gebruik te maken van de rijkdom aan aanbieders. Juist een grotere inzet van particuliere en commerciële dienstverleners maakt het mogelijk contracten met gesubsidieerde aanbieders te versoberen of af te bouwen. Er is geen goedkopere dienstverlening dan niet gesubsidieerde dienstverlening. Er is geen gezelliger ontmoetings-

plek dan een leuk café. Er zijn geen betere bands dan garagebands. Wie moeilijk leert op school kan toch leren, van internet, van de buurvrouw of van familie.

Maar als dit aanbod gedeeltelijk in de plaats komt van professioneel aanbod, dan moeten we wel manieren vinden om de kwaliteit op zijn minst op het niveau te brengen waar de aanbieders zelf naar streven. Pas dan is het een volwaardig alternatief. En daarbij kunnen we niet terugvallen op de systemen waarmee contractspelers scherp worden gehouden.

Er zijn ruwweg twee modellen waarmee de overheid kan sturen op prestaties van contractpartners. Een strakke verticale sturing (bijvoorbeeld in een contractgestuurde inkooprelatie) biedt goede garanties voor een zo precies mogelijke besteding van publieke middelen. De burger betaalt belastingen, die door de overheid zo zorgvuldig moeten worden besteed. De politiek probeert maximaal grip te krijgen op de producenten die de diensten leveren waar de burger om gevraagd heeft en voor betaalt.

Sturing van bovenaf (beleid en inkoop van diensten) doet echter onvoldoende recht aan de motivatie en kennis van mensen in de frontlijn. En juist deze motivatie is de motor waar goede dienstverlening op draait. Juist in het publieke domein werken bevlogen managers en uitvoerders, die oprecht gekozen hebben voor een sector waarin ze het verschil kunnen maken voor mensen in de samenleving.

Daarom is er in het publieke domein veel belangstelling voor *netwerksturing*. Horizontaal georiënteerde managers vertrouwen op het zelforganiserend vermogen van uitvoerende professionals. Die moeten elkaar daarvoor wel tegenkomen. Veel vernieuwingen in de publieke sector hebben dan ook betrekking op systemen waarmee we onze behoefte aan samenwerking kunnen bevredigen: het buurtnetwerk, de alliantie, het multifunctionele centrum, het centrum voor jeugd en gezin.

Maar ook deze organisatievorm heeft zijn schaduwzijden. De vergaderdruk is hoog, en de angst voor solo-optredens is zo groot dat wel gesproken wordt van *coalitis*. En *netwerken* van aanbieders kunnen onbedoeld in *bokwerken* veranderen, waarin de aanbieders niet meer op de klant, maar op elkaar gericht zijn.

Verticale sturing is niet in te zetten bij partijen, die *uit eigen initiatief* activiteiten willen opzetten. Dat lukt nu eenmaal niet zonder contract. Maar netwerksturing is even moeilijk toepasbaar bij informele aanbieders. De vergadercultuur zou tijd stelen van de uitvoering. Bestuurs-

leden van vrijwilligersorganisaties die hun tijd vroeger gebruikten voor het organiseren van activiteiten voor hun leden, lopen nu een muisarm op van al het papierwerk en *repetitive networking injuries* van alle bijeenkomsten waar ze heen moeten. En dan moeten ze opboksen tegen de contractspelers, die veel beter de mores van de publieke besluitvorming snappen.

Er zijn manieren om prestaties te verbeteren, zonder terug te vallen op het sturingsrepertoire dat in de formele sector wordt ingezet. We zullen die manieren in de volgende paragraaf beschrijven. Maar eerst moeten we vaststellen, dat *anders sturen* ook een omslag in het denken van *bestuurders* vraagt.

In de formele wereld zet de overheid de koers uit. Ambtenaren en politici formuleren de probleemdefinities en stellen de *agenda* op: de dingen die gedaan moeten worden. Beleid maken is *doelen stellen* en van bovenaf bepalen aan welke kwaliteitseisen aanbieders moeten voldoen. In het particulier initiatief en in de markt is de eigen drive van initiatiefnemers leidend. Ze weten heel goed waar ze heen willen. Als de overheid wil bijdragen aan kwaliteitsverbetering zal ze van doelsteller een doelvolger moeten worden: waar wilt *u* heen en hoe is dat mogelijk? Beleid voor contractspelers klinkt als: *wij willen, u moet*. Het zootje ongeregeld moet niets, maar wil zelf. De overheid kan dat ondersteunen met als grondhouding: *u wilt dienstverlener zijn, wij kunnen uw succes helpen vergroten*.

Wist u dat

Traditionele regie-instrumenten (subsidie, contracten, huisvesting, grondbeleid, overleg) zijn niet de meest geschikte om contractloze spelers tot betere prestaties te brengen. Maar we staan niet met lege handen. Er liggen verschillende instrumenten in de gemeentelijke la die geschikt zijn om de kwaliteit van het aanbod te bevorderen. Die instrumenten hebben alle te maken met onwetendheid bij initiatiefnemers. Hun dienstverlening wordt beter, als ze weten *wie* hun klant is, *wat* die wil en *hoe die dat kan* bereiken. Beleidsondersteuning van informele aanbieders is vooral een kwestie van informatiemanagement. Ambtenaren worden informant; bestuurders zorgen dat de juiste informatie op de juiste plekken komt.

Het tekortschieten van dienstverlening is in veel gevallen terug te voeren op een gebrekkige aansluiting op de mogelijkheden van de klant. Het is moeilijk om iemand Nederlands te leren die een thuistaal met een heel afwijkende grammatica spreekt, en je wordt een betere

docent als je dat beter snapt. Weten wat mensen moeilijk vinden is de basis voor adequate hulpverlening.

Particuliere iniatiefnemers worden bijna altijd gedreven door *empathie*. Ze willen iets betekenen voor een ander. Het helpt dan om te weten wie die ander is, en met name wat hem zo *anders* maakt dan jijzelf. Hoe vertel je een veeltalige vrijwilliger van de thuistaalcentrale dat een ander zelfs zijn eigen taal niet snapt?

Je kunt de moskee niet verplichten om de huiswerkbegeleiding anders op te zetten en het zou waarschijnlijk averechts werken. Je kunt de vrijwilligers die er lesgeven wel uitnodigen om ze bij te praten over de nieuwe lesstof in de brugklas, over leerproblemen, over nieuwe methoden. Dat is aantrekkelijk voor alle ‘vrijwillige huiswerkbegeleiders’ (buren, ooms en tantes, ouders), want die willen niets liever dan de goede dingen doen.

Overheden en andere bestuurders kunnen een enorme bijdrage aan kwaliteit leveren door mensen meer zicht te geven op hun doelgroep. De oplossing is vaak al in huis: onderzoek. Maar op dit moment is de praktijk, dat gemeentelijke onderzoeksafdelingen of externe onderzoekers onderzoek doen *ten behoeve van beleidsmakers*. Die hebben dan de schone taak om de conclusies aangaande de onderzochte doelgroepen te vertalen in beleidsopdrachten aan contractspelers. Het is geen uitzondering dat aanbieders die aan zo’n onderzoek meewerken nooit een kopie van het eindrapport ontvangen. In het beste geval wordt er een korte publieksversie gemaakt.

Dat kan en moet echt anders. Bestuurders moeten doelgroeponderzoek zo op- en inzetten dat het optimaal gebruikt kan worden om particuliere en commerciële aanbieders te informeren over hun kansen om beter aanbod te ontwikkelen. De publieksversie is geen afgeleide van de beleidsversie, het is juist andersom: onderzoek is er om alle aanbieders hun eigen keuzes te laten maken.

Onderzoek onder toeristen

Wie de kwaliteit van de samenleving wil verbeteren en kansen wil bieden aan kwetsbare burgers zou ervoor kunnen kiezen onwetendheid bij aanbieders weg te nemen.

De gemeente Amersfoort bood aan De Waterlijn (zie het eerste kader van dit essay) aan om af en toe gratis een klantenonderzoek voor ze uit te voeren. Het bestuur van de Waterlijn wordt vervolgens op geen enkele manier onder druk gezet om op basis daarvan het aanbod te wijzigen. En dat hoeft ook niet, want het bestuur van De Waterlijn doet niets liever dan het goed bedienen van klanten. Weten wat die willen is de sleutel tot vernieuwing.

Onderzoek doe je niet voor beleidsmakers, maar voor de mensen die de samenleving maken. Ambtenaren moeten worden uitgedaagd om onderzoek hapklaar op te dienen. Menig clubblad heeft een *wist-u-dat*-rubriek, maar de vulling daarvan komt maar zelden van de overheid. *Wist u dat...* veel meiden na schooltijd niet zo goed weten waar ze naartoe kunnen, terwijl ze graag zouden sporten in een omgeving zonder jongens? *Wist u dat...* veel ouderen het te spannend vinden om boodschappen te doen in een islamitische winkel? *Wist u dat...* het in stad X goed gelukt is om eettafels voor jongeren te organiseren? *Wist u dat...* veel vluchtelingen het eng vinden om naar het bos te gaan, maar wel de natuur missen?

Als we aanbieders willen helpen om het beter te doen, helpt het als we ze bijpraten over hun klanten.

Iets te kiezen

Een tweede denkrichting voor verbetering van het particulier initiatief kunnen we afkijken van de commerciële sector. Daar is *stemmen met de voeten* (vertrekken naar de concurrent) een beproefde manier om aanbieders uit te dagen tot een beter aanbod. In het publieke domein werd altijd wat moeilijk gedaan over concurrentie. Het zou goed zijn om dat anders in te steken.

Een gemeente hoeft geen eigen maatschappelijk vastgoed te exploiteren in een dorp of stad waar anderen dat graag doen. Maar dat betekent niet automatisch dat de overheid zich helemaal terugtrekt. Juist in het goed voorlichten van burgers over de verschillende mogelijkheden, kan de overheid hen helpen om de beste keuzes te maken en worden aanbieders geprikkeld om er iets beters van te maken.

Zorgen over huisvesting

Een Brabantse gemeente kreeg steeds meer signalen van vrijwilligersorganisaties over problemen met het vinden van betaalbare huisvesting voor hun verenigingsactiviteiten. Dat wekte wat verwondering, want er was toch een mooi multifunctioneel centrum. Er werd een onderzoek uitgevoerd onder alle aanbieders, van jeugdvereniging tot kaartclub en van fanfare tot basisschool. Die bleken soms zeer praktische problemen tegen te komen: muziekverenigingen hadden een opslagruimte nodig voor pauken en grote trom, de leden van de klaverjasclub konden de koffie in gesubsidieerde zalen niet betalen.

De gemeente had deze uitkomsten kunnen gebruiken om de MFA anders aan te sturen, en dat is deels gebeurd. Veel interessanter is dat allerlei informele aanbieders het onderzoek gelezen hebben en erover zijn gaan nadenken. Zo was er een bedrijf dat in de nieuwbouwplannen meenam dat de bovenverdieping 's avonds als muziekhuis kon worden gebruikt.

De gemeente zelf beheert nu het zalenboek waarmee vraag en aanbod bij elkaar worden gebracht. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen gemeentelijke accommodaties of de parochiezaal: de klant hoort wat er te kiezen is en maakt zijn eigen keuzes.

De concurrentie komt pas echt op gang als het voor klanten even makkelijk is om bij een informele of commerciële, als bij een formele organisatie aan te kloppen. Middels subjectsubsidie wordt dat mogelijk. De armlastige leerling die muzikles wil zou een voucher kunnen krijgen waarmee lessen goedkoper worden, ongeacht of dat op de muziekschool of bij de mandolinevereniging is. En een kaartclub die een zaal wil huren zou niet geprikkeld moeten worden om dat in een dure gemeentelijke accommodatie te doen, maar een huurkostenbijdrage moeten krijgen waarmee ook de schuur van Boer Piet betaald kan worden. Het is gemakkelijk opgeschreven, maar het vraagt nogal een systeeminnovatie van de overheid om het primaat van de geluksmachine los te laten. Niet de *klant* had immers de voorkeur voor de gesubsidieerde aanbieder, maar de *bestuurder en beleidsmaker* zelf vond het prettig om de knoppen van de verzorgingsstaat te bedienen. Studenten wonen liever bij een particuliere verhuurder dan bij een stichting studentenhuusvesting. Maar bestuurders kregen geen grip op de pandjesbaas en vluchtten daarom in het lauwwarme bad van de halve zekerheden die contractspelers konden bieden.

Een regiekoffer vol

Dat is jammer, want er is wel degelijk een flinke regiekoffer te vullen met instrumenten waarmee de kwaliteit van het totale dienstverleningsaanbod kan worden verbeterd:

- 1 beleid wordt gefundeerd in kennis van het hele aanbiedersveld (bijvoorbeeld 'alle accommodaties waar welzijnsachtige zaken gebeuren', in plaats van 'gemeentelijk maatschappelijk vastgoed')
- 2 beleid is gebaseerd op goede kennis van de doelgroep: hun beginsituatie, ambitie en reikwijdte, en op hun hindernissen op weg naar de

gewenste doelen (bijvoorbeeld wat hindert afgestudeerde studenten bij het verlaten van de kamermarkt?). Deze informatie is beschikbaar voor alle aanbieders

3 bij interactieve beleidsvorming worden naast consumenten en professionals heel nadrukkelijk ook de informele co-producenten uitgenodigd en uitgedaagd

4 in het subsidiebeleid is de gemeente terughoudend in het formuleren van doelstellingen en kwaliteitseisen, maar stimuleert aanbieders tot zelflerend, klantgericht beleid

5 contractspelers worden primair aangesproken op hun toegevoegde waarde ten opzichte van informele en commerciële aanbieders: bereik van de moeilijkste doelgroepen, realiseren van de moeilijkste doelstellingen, zorgen voor brede informatie aan alle bewoners over al het aanbod

6 als gemeenten al maatschappelijk vastgoed exploiteren, zou het 'ondermaat plus'-principe kunnen gelden: gemeenten zorgen voor net voldoende capaciteit voor de basisdiensten (ondermaat), maar voor bijzondere activiteiten kunnen aanbieders terecht in parochiezalen, schoolkantines en zalencentra (plus)

7 Waar mogelijk worden niet de aanbieders, maar de afnemers van diensten gesubsidieerd. Zo kunnen verzorgingshuizen een subsidie krijgen om een amateurkoor te betalen voor een optreden, ontvangen verenigingen een huisvestingskostenbijdrage en kunnen burgers met een laag inkomen vouchers voor deelname aan activiteiten krijgen. Deze subsidies mogen ook bij een contractloze aanbieder worden besteed.

8 Gemeenten maken werk van 'coaching'. Het WMO-loket helpt ook informele aanbieders bij de verbetering van hun diensten, een beleidsmedewerker wonen geeft ook tips aan commerciële verhuurders

9 In evaluatieonderzoek wordt de klanttevredenheid over alle typen aanbieders onderzocht, en worden de kwaliteiten en verbeterpunten van alle soorten aanbod beschreven.

10 Uitkomsten van evaluatieonderzoek dienen primair als startpunt voor een dialoog over verbetermogelijkheden, niet als handvat voor meer controle door de overheid.

De overheid heeft zijn eigen armoede georganiseerd door het kwaliteitsmonopolie op te eisen. De publieke sector wil een doelsteller zijn in plaats van de verbinder van mensen die zelf doelen hebben en nastreven. Dat klinkt ook door in de halfslachtige pogingen om participatie te organiseren. De overheid wil mensen betrekken en activeren om bij te dragen aan 'wat juist is', maar vergeet dat mensen dat zelf echt wel weten. Maar waar welwillende mensen een overheid kunnen gebruiken die ze vertelt *hoe je het voor elkaar krijgt* blijft die het antwoord schuldig.

Politici spreken liever over de calculerende burger dan over de vier miljoen empathische Nederlanders die er willen zijn voor een ander. Ook dat is misschien een geval van onwetendheid, maar beslist niet van het welwillende soort!

Waar een (goede) wil is ...

De beschreven vormen van zachte sturing bieden geen enkele garantie dat aanbieders ineens hun activiteitenaanbod omgooien. Maar we weten ook hoeveel tijd, geld en moeite het kost om die garanties wel te krijgen in de formele wereld. Daar hebben we steeds meer door dat de intrinsieke motivatie van professionals die *gaan voor hun klant* veel meer mogelijk maakt dan de tucht van beloning, straf en afspraak. In de informele sector geldt dat nog veel sterker. Juist bij organisaties van mensen die het voor niets doen, mag je verwachten dat die motivatie groot is. Maar daarmee doen ze niet vanzelf de goede dingen goed. Het zootje ongeregeld laat zich niet sturen en dat moet je ook niet willen. Het laat zich wel informeren over manieren om goede dingen op de beste manier te doen. Dat zijn misschien niet altijd de goede dingen waar een overheid voor zou kiezen; maar zolang klanten iets te kiezen hebben is dat ook niet zo belangrijk. Het is misschien niet altijd wat een gesubsidieerde professional de beste manier zou vinden; maar als het werkt voor klanten, werkt het voor de samenleving. Waar een wil is, is een weg. Waar goede wil is, kunnen wegwijzers het verschil maken. Gemeenten, woningcorporaties en zorginstellingen kunnen best een paar contracten met formele aanbieders opzeggen, zolang ze zich maar realiseren dat commerciële en informele aanbieders zich graag de weg laten wijzen naar de klant.

Colofon

KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing is een onafhankelijke organisatie. KEI is begin 2000 opgericht op initiatief van een aantal publieke en private partijen. Door het bundelen en beschikbaar stellen van kennis en expertise geeft KEI een impuls aan de stedelijke vernieuwings- en herstructureringsopgave. KEI brengt partijen bij elkaar, treedt op als intermediair, maakt en schakelt tussen vraag en aanbod van kennis, informatie en expertise. Het doel van KEI is om zowel de kwaliteit als het tempo van de opgave te verhogen.

KEI wordt inhoudelijk en financieel ondersteund door verschillende partijen, variërend van de rijksoverheid, ontwikkelaars, gemeenten, corporaties en ontwerpers tot adviesbureaus. Organisaties die actief en vernieuwend opereren in de stedelijke vernieuwing en die het aandurven om hun kennis en ervaringen met anderen te delen om zo gezamenlijk stappen vooruit te zetten. KEI heeft inmiddels ruim 250 partners. Meer informatie: www.kei-centrum.nl/overkei

De N-reeks is een serie publicaties gewijd aan thema's die KEI van belang acht voor de voortgang en kwaliteit van de stedelijke vernieuwing. Eerder verschenen onder andere:

N17 Woningrenovatie als architectonische opgave

Rick Wessels, maart 2010

N16 BV Sociale Stijging. Sociale stijging van wijkbewoners als onderneming

Jasper van der Wal en Bart Lammers, oktober 2009

N15 Wijken van waarde. Naar een waardegeoriënteerde wijkaanpak

George de Kam, september 2009

Meer informatie over de N-reeks: www.kei-centrum.nl/netwerk/n-reeks

Uiteraard zijn wij benieuwd naar uw reactie. Bent u het ergens niet mee eens, heeft u aanvullingen of tips? Laat het ons weten.

KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing

Kruisplein 25r

Postbus 897, 3000 AW Rotterdam

T 010 2 82 51 55 / F 010 413 02 51 / E info@kei-centrum.nl

Met dank aan Kees Fortuin (Instituut voor Sociale gebiedsontwikkeling), Paul van Gennip (Gemeente Breda), Steven Grevink (Buurtonderneming Woensel West), Walter Hamers (Talis), Ton Huiskens (Werken aan de stad bv), Kees Machielse (Hogeschool Rotterdam), Maarten Smakman (Avier) voor hun commentaar op een eerdere versie.

auteur Klaas Mulder (senior adviseur gebiedsgericht sociaal beleid Laagland'advies)

redactie Jeroen van der Velden en Bram Heijkers (KEI)

tekstredactie Axel Dees (KEI)

vormgeving Beukers Scholma, Haarlem

fotografie Christian van der Kooy, Den Haag

druk Zwaan Printmedia, Wormerveer

uitgave en copyright KEI, december 2010

ISBN 978-94-90174-04-0

Over N18

De kwaliteit van steden wordt voor een belangrijk deel bepaald door spelers die een of ander ‘contract’ met de overheid hebben: woningcorporaties, welzijnsorganisaties, culturele instellingen. Er is sprake van een subsidierelatie of een combinatie van financiële en inhoudelijke afspraken. Er is echter ook nog een hele wereld van ‘leveranciers van maatschappelijke diensten’ die niet onder contract staan bij de gemeente.

Dit *zooitje ongeregeld* zorgt voor dienstverlening op het terrein van welzijn, wonen, sport, cultuur en zorg. In een tijd waarin de bodem van de schatkist en de gemeentebegroting bereikt is, is er een vernieuwde belangstelling voor aanbieders die het zonder ‘staatssteun’ kunnen. Een terugtrekkende overheid kan er echter niet zomaar op vertrouwen dat het zonder subsidies vanzelf goed komt. Want goede bedoelingen of marktwerking leiden niet altijd tot de beoogde kwaliteit van dienstverlening. Juist de informele dienstverleners zelf realiseren zich dat ze er onvoldoende in slagen hun doelgroep goed te bedienen, ondanks de beste bedoelingen.

In dit essay pleit Klaas Mulder ervoor om te zoeken naar instrumenten waarmee het beste van twee werelden verenigd kan worden: een slimme inzet van stuurkracht in een sector die zich ten principale niet laat sturen met contracten. Het is de combinatie van welwillendheid en onwetendheid die leidt tot teleurstellingen bij mensen die enthousiast beginnen om ‘het zelf te regelen’. Daar kan de overheid op aansluiten met bestaande en nieuwe regie-instrumenten.

Over de auteur

Klaas Mulder werkt als adviseur bij Laagland’advies in Houten. Voor woningcorporaties, gemeenten en andere overheden schrijft hij analyses, wijkvisies en projectvoorstellen. Als columnist bij Aedes Magazine en als inleider en publicist zoekt hij de voorhoede van het woon- en welzijnsbeleid. Voor VROM schreef Mulder de *Sociale agenda voor de Randstad* en *Buurtbewoners in Balans*. Bij Nestas verscheen het *Handboek voor Waarzeggers, over kennis en besluitvorming in de volksbuisvesting*. Het *zooitje ongeregeld* kent hij van binnenuit: lokale ontwikkelingssamenwerking, culturele festivals, jazz en muziektheater. Mulder studeerde Algemene Muzikale Vorming en Wijsbegeerte.